



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Страсбург, 18.4.2012 г.
SWD(2012) 99 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Рамка за качество на стажовете

придружаващ

**Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския
икономически и социален комитет и Комитета на регионите**

Към възстановяване и създаване на работни места

{COM(2012) 173 final}
{SWD(2012) 90 final}
{SWD(2012) 92 final}
{SWD(2012) 93 final}
{SWD(2012) 95 final}
{SWD(2012) 96 final}
{SWD(2012) 97 final}
{SWD(2012) 98 final}
{SWD(2012) 100 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Рамка за качество на стажовете

придружаващ

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

Към възстановяване и създаване на работни места

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Обхват на рамката	4
3.	Регламентиране и организация на стажовете в държавите членки.....	5
4.	Към рамка за качество на стажовете	8
5.	Пътят напред.....	10

Бележка за непоемане на отговорност: Настоящият документ е работен документ на службите на Европейската комисия, изготвен с информационна цел. Той не представлява и не предопределя официалната позиция на Комисията по разглеждания въпрос.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Безработицата сред младите хора (на възраст от 15 до 24 години) нарасна драматично: от 2008 г. до момента общият брой на безработните млади хора в ЕС е нараснал с един милион. Понастоящем в ЕС-27 има над пет милиона млади хора на възраст под 25 години, които не могат да намерят работа.

В този контекст стажовете могат да изиграят ключова роля за увеличаване на достъпа на младите хора до пазара на труда. Стажовете могат да запълнят празнината между теоретичните знания, усвоени в образованието, и уменията и компетенциите, необходими на работното място, като по този начин повишат шансовете на младите хора да си намерят работа.

Въпреки това в някои случаи стажовете не изпълняват ролята, която им е отредена: от доста години насам качеството на стажовете буди безпокойство. Така например организациите „*Génération précaire*“¹ във Франция и „*Generation Praktikum*“² в Австрия изразиха сериозна загриженост, че със стажовете може да се злоупотребява като източник на евтина работна ръка от страна на работодателите, които в много случаи не изпълняват задължението си да осигурят първата стъпка към достойна и стабилна работа. Твърди се, че това положение може на свой ред да доведе до порочен кръг от несигурна работа и нестабилност. В някои държави членки младите хора предприеха инициативи за подобряване на прозрачността на стажовете³. През 2010 г. Европейският парламент прие по своя инициатива доклад относно „Насърчаване на достъпа на младежта до пазара на труда и укрепване на статута на стажантите, практикантите и чираците“⁴, в който Комисията се приканва да предложи Европейска харта за качество на практикантските програми, да предостави статистически данни за стажовете и да изготви сравнително проучване на различните схеми за стаж, съществуващи в държавите членки.

Неотдавна европейският младежки форум представи предложение за Европейска харта за стажовете⁵, основаващо се на проведена онлайн консултация сред младите хора. Резултатите от консултацията показват, че в много държави учебният компонент на стажовете намалява, като от стажантите се изисква да изпълняват задачи, които не допринасят за тяхното професионално развитие.

Комисията призна необходимостта от отстраняване на набелязаните проблеми. В резултат на това със започнатата през 2010 г. водеща инициатива „Младежта в движение“⁶ в рамките на стратегия „Европа 2020“ беше обявено, че Комисията ще предложи рамка за качество на стажовете, включваща тяхното транснационално измерение, ролята на социалните партньори и аспектите, свързани с корпоративната социална отговорност. В съответствие с поетото задължение, в заключенията на Съвета относно заетостта на младите хора от юни 2011 г. държавите членки приканиха

¹ www.generation-precaire.org

² www.generation-praktikum.at

³ Например в Италия, вж. www.reppublicadeglistagisti.it

⁴ Докладчик: Г-жа Emilie Turunen, член на ЕП, EP 2009/2221(INI), 14.6.2010 г.

⁵ www.qualityinternships.eu

⁶ COM (2010) 477 окончателен, 15.9.2010 г.

Комисията да предоставя насоки относно условията за висококачествени стажове чрез качествена рамка за стажовете⁷.

Предвид продължаващото влошаване на достъпа на младите хора до пазара на труда, през декември 2011 г. Комисията постави началото на инициативата „Възможности за младежта“⁸. Сред основните действия на инициативата е подкрепата, която Комисията предоставя на държавите членки, за да използват по-ефикасно Европейския социален фонд, наред с останалото за насърчаване на възможностите за стаж, както вече се прави в някои държави. Освен това предоставяната от Комисията подкрепа за висококачествените транснационални стажове, осъществявани по линия на програмите „Еразъм“ и „Леонардо да Винчи“, ще бъде увеличена през оставащото време на текущия програмен период, като допълнително увеличение на бюджета ще бъде предложено в програмата „Еразъм за всички“, която ще стартира през 2014 г. Инициативата „Възможности за младежта“ потвърждава също така поетите по-рано от Комисията задължения да представи през 2012 г. рамка за качество на стажовете.

Въз основа на гореизложеното и като отчита факта, че за предоставянето на висококачествени стажове се изисква участието на всички заинтересовани страни, на първо място — предприятията, но така също националните органи, социалните партньори и представителите на младежта и стажантите, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ представя настоящия документ, в който е изразена позицията ѝ, за консултация с всички заинтересовани страни. Целта е да се постигне необходимият консенсус за общо признаване на рамка за качеството на стажовете под формата на препоръка на Съвета, която да бъде приета преди края на 2012 г., както е посочено в съобщението на Комисията „Към възстановяване и създаване на работни места“⁹. Настоящият работен документ на службите на Комисията обвързва само ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, а не Комисията като цяло. Информацията, съдържаща се в настоящия документ, е предназначена само за целите на консултацията и няма претенцията да представлява или предопределя окончателната позиция, която Комисията ще заеме по отношение на разглежданата тема.

2. ОБХВАТ НА РАМКАТА

Няма общоприето европейско определение за „стажове“ и между термините „стаж“, „практика“ и „чиракуване“ често възниква объркване. За целите на настоящата инициатива ще бъде използван само терминът „стажове“ с уговорката, че става дума за:

трудова практика, включваща образователен компонент (било като част от учебна програма, или не), която е ограничена по време. Целта на тези стажове е да се подпомогне преходът на стажанта/стажантката от образованието към трудовата дейност, като му/ѝ се осигурят практическият опит, знанията и уменията, които допълват теоретичното му/ѝ обучение.

Следователно вниманието на настоящата инициатива е съсредоточено най-вече върху стажовете, които са част от програми за висше образование, както и върху стажовете

⁷ Заключение на Съвета 11838/11 „Насърчаване на заетостта на младите хора с оглед на постигането на целите на стратегията „Европа 2020“, 17.6.2011 г.

⁸ COM(2011) 933 окончателен, 20.12.2011 г.

⁹ COM(2012) 173 окончателен, 18.4.2012 г.

(по принцип следдипломни), в които страни са само стажантът и работодателят. Транснационалните стажове също са включени в обхвата на настоящата инициатива, но **тя не обхваща чиракуването**.

Въпреки че целите на чиракуването са сходни с описаните по-горе за стажа, то представлява по-скоро системно, дългосрочно обучение за усвояване на занаят, с редуване на периоди на работното място и в учебно заведение или в център за обучение. Освен това при чиракуването работодателят поема отговорността да осигури обучението, водещо до определена професия.

3. РЕГЛАМЕНТИРАНЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СТАЖОВЕТЕ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Като част от пилотен проект, започнат от Европейския парламент, Комисията поръча изготвянето на проучване относно „всеобхватен преглед на механизмите за стажуване в държавите членки“ (наричано по-долу „проучването“).

Това проучване ще бъде готово през май 2012 г. и ще предостави като за начало пълен преглед на съответните национални политики и законодателни рамки, на предлагането, съдържанието и качеството на стажовете. По-долу са изложени основните предварителни констатации.

Преглед на равнището на националното законодателство

В много от държавите членки или няма разпоредби, с които да се уреждат изрично стажовете, или те са много ограничени, включени в крайна сметка в други законодателни актове, обикновено свързани с образованието и обучението¹⁰. В държавите членки, които имат специфично за стажовете законодателство, общите отличителни характеристики за стажовете са, както следва: а) общата образователна цел; б) практическият елемент на ученето; в) временният им характер.

Стажовете, които съставляват неразделна част от учебните програми във (висшето) образование, са по-принцип по-регламентирани. Стажовете, предлагани *ad-hoc* от работодателите и приемани от младите хора след дипломиране на доброволна основа, са обикновено по-малко регламентирани.

В държавите членки, в които са въведени официални мерки, правилата, с които се цели да се осигури качеството на стажовете, се отнасят главно до:

- заплащането;
- социалното осигуряване;
- достъпа до обучение и качеството на обучението;
- трудовия стаж на стажанта;
- риска от заместване на редовен персонал.

¹⁰ Напр. в AT, CY, CZ, DE, EL, IE, LU, MT, PL, PT, SK, UK.

За някои специфични професии, при които преминаването през задължителни стажове е част от задължителното професионално обучение (най-често медицина/подготовка на медицински сестри, право, образование, архитектура/инженерство), разпоредбите са разработени от професионалните асоциации в почти всички държави членки. Дори подобни разпоредби обаче невинаги гарантират качеството на стажовете. Италия например се отличава със силно регулираната си рамка за свободните професии, но на практика начинът, по който протичат стажовете, е много различен от законовите разпоредби.

Преглед на достъпа до стажове и на предлаганите възможности за стажове

На територията на Европейски съюз все повече се набляга на стажовете и на практическия опит като ключови инструменти за подпомагане на младите безработни или младите абсолвенти при прехода им към пазара на труда¹¹. В Южна и Източна Европа тези схеми често получават (поне частична) помощ от Европейския социален фонд. Много от тях имат за цел да се увеличи приемът на стажанти посредством отпускане на безвъзмездни помощи на работодателите, подпомагане за социалноосигурителните вноски или предоставяне на компенсации и обезщетения директно на стажантите.

Като цяло се наблюдава силна тенденция за включване на стажовете и практическото обучение на работното място (били те задължителни или по желание) в учебните програми. При този вид стажове за мониторинга и осигуряването на качеството им често съществена роля играят учебните заведения, ясните цели на обучението и по-мотивираните предприятия. Налице е обаче недостиг на такива места поради недостатъчно силните връзки между образователните системи и пазара на труда, както и поради затрудненията, с които се сблъскват МСП при мобилизирането на вътрешни ресурси за ръководство и наставничество на стажантите. От друга страна, в някои държави работодателите са обезпокоени от факта, че образователната система не е в състояние да осигури търсените от тях умения (EL, LV, RO, UK). Това очевидно налага укрепване на партньорствата между предприятия и учебните заведения, с цел да се увеличи броят на стажовете, провеждани като част от учебните програми.

Учебните стажове в чужбина са специфична форма на стаж. Проучването на Евробарометър „Младежта в движение (2011)“ показва, че транснационалното обучение помага на младите хора да се запознаят с изискванията на пазара на труда в ЕС и да се приспособят към тях, като тези стажове развиват не само езикови и специфични професионални умения, но и поведенчески умения, като работа в екип, самоувереност и приспособимост, които се смятат за решаващи за успешния преход от образование към трудова дейност.

Приетият неотдавна от ЕС критерий за мобилността с учебна цел¹² поставя амбициозни цели; до 2020 г. поне 20 % от новозавършилите висше образование и 6 % от новозавършилите начално професионално образование и обучение следва да са преминали през период на следване или обучение в чужбина (в т.ч. учебни стажове). Този критерий не може да бъде постигнат единствено с помощта на програмите на ЕС.

¹¹ Напр. в BE, CY, DK, EE, EL, ES, IE, FI, FR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PT, PL, SE, UK.

¹² Заключение на Съвета относно критерий за мобилността с учебна цел: 2011/C 372/08, ОВ, 20.12.2011 г.

За постигането му ще е необходима значителната подкрепа и на предприемани на национално равнище действия. Ето защо е от решаващо значение да се гарантира, че тези стажове са с добро качество и че предлагат необходимите възможности за обучение.

Неотдавнашно проучване, поръчано от Комисията¹³, потвърждава необходимостта от предприемането на действия за улесняване на транснационалната мобилност на стажантите. Набелязаните в проучването приоритети се отнасят до необходимостта от доизясняване на контекстуалните, правните и регулаторните различия между държавите членки, които засягат транснационалните стажове, подобряване на достъпа до информация и въвеждане на по-конкретни изисквания и критерии за цялостната организация на стажовете в чужбина.

¹³ Проучване относно евентуална рамка за улесняване на транснационалната мобилност за учебни стажове в предприятията, ГНК за Европейската комисия, април 2011 г.

Основни пропуски и проблеми, бъдещи загриженост, по отношение на качеството на стажовете

Във връзка с качеството на стажовете се съобщава за съмнителни практики в държавите членки, които се различават минимално според вида на нормативната уредба. Основните източници на безпокойство във всички държави членки са свързани със:

- ниското заплащане, слабата защита и доста лошите условия;
- липсата на учебно съдържание с високо качество;
- използването на стажанти за извършване на рутинни задачи и
- заместването на редовен персонал със стажанти.

В редица държави безпокойството във връзка със стажовете е свързано с по-широката загриженост **младите хора да не бъдат принудени да се занимават с несигурна или нестабилна работа** (напр. в EL, ES, FR, IT, LT, PL, PT, UK). Създава се впечатлението, че съмнителните практики се дължат най-вече на незадоволителното положение на младите хора на пазара на труда, което дава възможност на работодателите да се „възползват“ от младите хора, които правят всичко възможно да получат достъп до работно място. Такъв е по-специално случаят в държавите и секторите, където има голям брой млади хора, опитващи се да намерят работа.

Обичайна практика в 19 държави членки е стажът да се урежда с договор, но изискване за минимална заплата е въведено само в 11 държави членки. Вероятността **учебното съдържание** на стажа да бъде официално определено е най-голяма тогава, когато участва учебно заведение. При стажовете обаче, в които участват само стажантът и работодателят, често липсва определяне на съдържанието. Това не означава непременно, че тези учебни стажове са изцяло лишени от структура и съдържание. Така например в Обединеното кралство много работодатели предлагат на доброволна основа добре структурирани стажове с предварително определено съдържание. Фактите свидетелстват за големи различия в тази област. Дори в държавите членки, в които определянето на съдържанието на стажовете е регламентирано (като напр. AT, LU), съществуват опасения, че работодателите невинаги спазват тези правила.

Един от аспектите, бъдещи най-голямо безпокойство по отношение на стажовете, е **липсата на адекватна социална закрила** (на стажанта се предлага най-често само здравна застраховка, а в някои случаи и застраховка срещу професионален риск и злополука). Заслужава обаче да се отбележи, че стажовете, които представляват част от подпомагани от правителството програми, все по-често задължават работодателите да плащат социалноосигурителните вноски на стажантите, било изцяло, или частично посредством субсидии (напр. в CY, EL, PL).

На стажантите по принцип се предлагат писмени договори, но съществуват големи различия в условията на тези договори (и съответно в правата) между отделните държави и в различните сектори. Освен това няма общо определение за това, какво е „подходящо“ заплащане. **Липсата на обезщетение или ниското заплащане** и съществуващата възможност за експлоатация са общи проблеми главно при стажовете на свободния пазар и при схемите за задължително професионално обучение.

Рискът от заместване на редовен персонал със стажанти е по-голям в държавите членки с висока безработица и/или неблагоприятни условия на пазара на труда за младите хора (напр. в EL, ES, IT, PT). Използването на стажантите като безплатна работна ръка обаче е все по-често явление и в други държави, в които **на младите хора може да се наложи да изкарат няколко стажа**, преди да си намерят истинска работа.

Накрая, злоупотребата със стажанти е по-често срещано явление там, където липсва мониторинг и ясни, свързани със стажа цели. Освен това статистическите данни показват значителна **разлика в заплащането на жените и мъжете** при стажовете, с по-голям дял на жените в неплатени или слабо платени стажове.

4. КЪМ РАМКА ЗА КАЧЕСТВО НА СТАЖОВЕТЕ

В ЕС все по-ясно се осъзнават проблемите във връзка с качеството на стажовете и възможните злоупотреби, като се наблюдават известни опити за въвеждане на специфични рамки за качество за справяне с тези проблеми (напр. в AT, EL, FI, FR, IT и UK).

Рамка за качество на равнището на ЕС, изработена в сътрудничество с представители на правителствата, социалните партньори, младежките организации и всички останали заинтересовани страни, би могла да допринесе в голяма степен за повишаване на качеството на стажовете в ЕС. Насърчаването на стажове с добро качество допринася за постигане на целите на стратегия „Европа 2020“, като улеснява успешния преход към пазара на труда и насърчава и подпомага географската мобилност на младите хора.

Следните елементи се основават на направените в проучването констатации и на съществуващите най-добри практики в държавите членки и биха могли да бъдат взети предвид при разработването на такава рамка:

а) Сключване на споразумение за стаж

Както от проучването относно „всеобхватен преглед на механизмите за стажуване в държавите членки“, така и от въпросника на европейския младежки форум става ясно, че при много от стажовете (25 % от отговорилите на анкетата на европейския младежки форум) не се сключва споразумение между стажанта и приемащата организация. Така се създава ситуация, при която стажантът не е защитен от закона, а приемащата организация не може да бъде сигурна какъв ще е приносът на стажанта. Споразумението за стаж следва да бъде основата за всички стажове и трябва да включва професионалните и учебните цели на стажа, продължителността му и, ако е приложимо, размера на заплащането/обезщетението. Подобни изисквания вече са залегнали в споразумението за обучение и в поетото задължение за качество, използвани в програмите „Еразъм“ и „Леонардо да Винчи“. Те се основават на принципите на Европейската харта за качество на мобилността¹⁴, приета от Европейския парламент и държавите членки през 2006 г.

¹⁴ Препоръка 2006/961/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за трансграничната мобилност в рамките на Общността с цел образование и обучение: Европейска харта за качество на мобилността ОВ L394 от 30.12.2006 г.

б) Определяне на професионалните и учебните цели и на наставничеството/инструктажа

При стажовете с добре определени професионални и учебните цели е много по-голяма вероятността те да съдържат полезни образователни елементи, като по този начин помагат на стажанта да си намери работа след стажа. Освен необходимостта от ясно определяне на професионалните и учебните цели на стажа, в приемащата организация за всеки стажант трябва да бъде определен наставник. Ролята на наставника е да следи за напредъка на стажанта и да му разяснява общите работни процедури и техники. Наставникът трябва също така да информира стажанта за работата му под формата на оценка в средата и в края на стажа.

в) Надлежно признаване на стажа

Събраните факти показват, че стажовете приключват твърде често без да бъде издадено надлежно удостоверение, в което да са посочени знанията, уменията и компетенциите, усвоени по време на стажа. След приключване на стажа стажантът трябва да получи удостоверение, в което се посочват продължителността и образователното съдържание на стажа, изпълняваните задачи, както и усвоените знания, умения и компетенции. За регистриране на знанията и уменията, усвоени в друга държава, подходящ може да бъде документът „Europass мобилност“¹⁵.

г) Разумна продължителност

Заместването на редовни работници със стажанти се увеличава. За да се намали тази тенденция, е важно продължителността на стажовете да бъде ясно определена, така че те да могат да изпълнят ролята си на инструмент, даващ възможност за по-плавен преход към пазара на труда. По принцип за подходящ се счита продължителност на стажа от три до шест месеца в зависимост от вида на стажа (част от програмата за образование/обучение или стаж, предприет непосредствено след завършване на образование). Изключенията може да включват специални професии като адвокати, учители и лекари.

д) Адекватна социална закрила и адекватно заплащане на стажанта

Един от най-сериозните проблеми, за които се съобщава, е, че стажантите често са лишени от адекватна социална закрила в държавата, в която стажуват (по-специално от обща здравна застраховка и от застраховка срещу злополука).

Стажовете с добро качество не трябва непременно да бъдат платени. По време на следването на стажанта неплатеният стаж е допустим, при условие че стажантът е социално осигурен. В такива случаи се препоръчва възстановяване на направените разходи или предоставяне на помощ в натура (като напр. за път, за храна и за квартира). За следдипломните стажове по принцип се препоръчва заплащане, тъй като стажантът вече притежава необходимия образователен ценз за започване на работа и не се ползва вече със статут на учащ се. Освен това ниско платените или неплатените стажове са причина младите хора, които не разполагат с необходимите финансови средства или с подкрепа от страна на семейството, да са лишени от този начин за придобиване на трудов опит.

¹⁵ http://www.europass.ie/europass/euro_mob.html

е) Прозрачност на информацията относно правата и задълженията

Правата и задълженията на стажанта, на работодателя и, ако е приложимо, на учебното заведение трябва да са прозрачни и ясни за всички страни. Актуална информация относно правни и други разпоредби, приложими на европейско и национално равнище, трябва да е лесно достъпна в съпоставим формат за всички страни, участващи в организацията и приемането на стажове. Трудният достъп до надеждна и изчерпателна информация относно тези разпоредби във всички държави членки е една от главните пречки за организирането на транснационални стажове.

5. ПЪТЯТ НАПРЕД

Комисията заяви на няколко пъти намерението си да представи рамка за качество на стажовете. С настоящия документ за консултация¹⁶ ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ подготвя почвата за предложение на Комисията относно препоръка на Съвета за такава рамка преди края на 2012 г.

Всички засегнати заинтересовани страни се приканват да изразят мнението си по основните елементи, изложени по-горе, и по-специално относно:

1. обхвата на инициативата;
2. формата на подобна инициатива на равнището на ЕС, и
3. основните елементи, които допринасят за стажове с високо качество и които би трябвало да бъдат част от рамката за качество.

Мненията могат да бъдат изпращани на електронен адрес: EMPL-QUALITY-STAGES@EC.EUROPA.EU

Лицата, които нямат достъп до Интернет, могат да изпратят отговорите си по пощата на следния адрес:

European Commission
Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion
Consultation on a Quality Framework for Traineeships
Unit C3
rue Joseph II 27
B - 1040 Brussels

Краен срок за отговори: 11 юли 2012 г.

¹⁶ Информацията, съдържаща се в настоящия документ няма претенцията да представлява или предопределя окончателната позиция, която Комисията ще заеме по отношение на разглежданата тема.