



Брюксел, 4.12.2013 г.
SWD(2013) 496 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно рамка за качество на стажовете

{COM(2013) 857 final}
{SWD(2013) 495 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните две десетилетия стажовете се превърнаха във важна стъпка към пазара на труда за младите хора¹. Въпреки че стажовете все повече се превръщат в стандартна характеристика на нашите пазари на труда, с по-широкото им въвеждане нарастват и тревогите по отношение на учебното съдържание и условията на труд, които те предлагат. За да бъдат ефикасно средство за улесняване на достъпа до заетост, стажовете трябва да предлагат висококачествено учебно съдържание и подходящи условия на труд и да не бъдат икономически изгоден заместител на редовните работни места.

След неколнократни призови от страна на Европейския парламент² и Европейския съвет³ през миналата година Комисията започна консултации със социалните партньори и обяви, че до края на 2012 г. ще представи рамка за качество на стажовете⁴.

С оценката на въздействието се цели да се набележат и анализират вариантите на политика, чрез които би могъл да се увеличи дялът на качествените стажове, по-специално чрез осигуряване на стандарти за най-добри практики и чрез предотвратяване разкриването на неотговарящи на стандартите стажантски места. Оценката на въздействието се основава на аналитичен документ, представен от Комисията през декември 2012 г. в контекста на консултацията със социалните партньори⁵ относно рамка за качество на стажовете. В оценката се излагат допълнителни, неналични по-рано данни за броя и качеството на стажовете, предоставят се нови доказателства за връзката между проблемите с качеството и по-неблагоприятните перспективи за намиране на работа на засегнатите стажанти и се формулират предложения за рамка за качество на стажовете, чрез която действително да се подобри пригодността за заетост на стажантите. С новите предложения за прозрачност се цели да се даде възможност на младите хора по-лесно да разграничават качествените стажове от стажовете, неотговарящи на стандартите.

2. КОНСУЛТАЦИИ И СТАНОВИЩА НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ ОТНОСНО ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМИ, ЗАСЯГАЩИ СТАЖОВЕТЕ

Обществена консултация

Комисията проведе консултации с широк кръг заинтересовани лица относно проблемите във връзка със стажовете и възможните решения. Резултатите от тези консултации бяха отразени изчерпателно в горепосочения аналитичен документ.

При обществените консултации, проведени през 2012 г., инициативата на Комисията бе като цяло подкрепена от синдикатите, неправителствените организации, младежките организации, учебните заведения и повечето отделни участници в консултациите. Въпреки че като цяло организациите на работодателите, търговските камари и държавите членки подкрепиха инициативата, те често посочваха необходимостта

¹ По данни от проучването на Евробарометър от 2013 г. (Експресно проучване на Евробарометър № 378), респондентите, участвали в стаж, са със 74 % повече в сравнение с тези, които са чиракували; те са със 77 % повече в сравнение с респондентите, участвали в студентска заетост, и с 43 % повече в сравнение с лицата, неучаствали в нито една от тези форми. Източник: изготвяне от Комисията на проучването на Евробарометър, том Б, отговори на въпрос 1, стр. 1.

² EP 2009/2221 (INI), 6.7.2010 г.

³ Заключение на Европейския съвет от декември 2012 г., февруари 2013 г. и юни 2013 г.

⁴ SWD(2012)407 final, Брюксел 5.12.2012 г.

⁵ SWD(2012)407 final, Брюксел 5.12.2012 г.

рамката да остане достатъчно гъвкава, за да се отчитат разликите в националните практики.

По отношение на елементите, които да бъдат включени в бъдеща рамка за качество на стажовете, повечето участници се съгласиха с направения от Комисията анализ (договори за стаж, ясни цели и съдържание, продължителност на стажа, подходящо социално осигуряване/възнаграждение и др.). Представители на предприятията и на някои организации на работодателите заявиха, че въпросите, свързани с възнагражденията и социалната закрила, не са от компетентността на ЕС.

Консултация със социалните партньори

В периода между октомври 2012 г. и февруари 2013 г. бе проведена консултация със социалните партньори на два етапа относно инициативата за рамка за качество на стажовете. Тъй като социалните партньори в ЕС не започнаха преговори за постигане на евентуално споразумение по силата на член 154 от ДФЕС, Комисията реши да представи собствена инициатива, като вземе предвид изразените в рамките на консултацията становища. В своята „Рамка за действия във връзка с младежката заетост“ (юни 2013 г.) социалните партньори отбелязаха намерението на Комисията да изготви предложение за препоръка на Съвета относно рамка за качество на стажовете. След консултация с малките и средните предприятия (МСП), проведена през 2012 г. с посредничеството на Европейската асоциация на занаятите и малките и средните предприятия (UEAPME), в периода от март до юни 2013 г. бе проведен „тест сред МСП“, за да се проучи качеството на стажовете, предоставяни от МСП, от гледна точка на работодателя и да се оценят разходите за привеждане в съответствие с евентуалните мерки, свързани с рамката за качество на стажовете.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

3.1. Нормативна уредба

В проучването по въпросите на стажовете се прави преглед на регулаторната рамка за стажовете и се изтъква, че тя варира значително в зависимост както от различните видове стажове, така и от държавите членки. На единия полюс е Франция, в която всички видове стажове са нормативно уредени, а на другия са държави като България и Обединеното кралство, в които положението на стажантите не е уредено със специална правна рамка. В по-малко от половината от държавите членки съществуват разпоредби относно продължителността, възнаграждението или обхвата на социалната закрила. В 11 държави членки все още съществуват законови и административни пречки пред стажантите, идващи от друга държава членка, като по този начин се възпрепятства развитието на международните стажове.

В по-общ план все още не съществуват международно договорени стандарти за характеристиките, които стажовете трябва да имат, за да се считат за стажове с добро качество.

3.2. Определяне на проблема

В рамките както на обществената консултация, така и на проучването по въпросите на стажовете се посочват редица проблеми, характерни понастоящем за стажовете в ЕС. Два са основните аспекта на проблемите, в които може да се изисква евентуална намеса на равнището на ЕС: недостатъчното учебно съдържание и неудовлетворителните условия на труд.

1) Проблемът с **учебното съдържание** е свързан с оплаквания, че на стажантите се възлагат задачи, неизискващи квалификация, вместо да им се предлага смислена

стажантска практика. Това е не само етичен въпрос — ако в твърде много стажове наученото е недостатъчно, това може да създаде лоша репутация на стажовете и да подкопае ефективността им при осигуряване на плавен преход на младите хора от учебната скамейка към пазара на труда.

2) Въпросът с **условията на труд** е свързан с оплакванията относно например дълго работно време, липса на покриване на разходите за здравни грижи и на рисковете, свързани с безопасността или работното място, липса на яснота относно приложимите правила и разпоредби, на равнопоставено третиране и др.

В останалата част от анализа като *неотговарящи на стандартите* се определят стажовете, при които се наблюдават незадоволителни условия на труд или учебно съдържание.

В допълнение към посочените по-горе два проблема заинтересованите страни подчертаха, че при голям брой стажове не се предоставя възнаграждение или се предлага обезщетение, което не покрива основните разходи за издръжка. Това създава *проблем с оглед на равнопоставения достъп*⁶. Освен това фактът, че все по-голям брой стажове са без възнаграждение, би могло да създаде тенденция на пазара на труда, при която работодателите заместват платените работници със стажанти⁷. Сам по себе си въпросът за осигуряването на заплащане или обезщетение няма да се разглежда на равнището на ЕС по причини, свързани със субсидиарността. По-голяма прозрачност обаче би създала условия за по-ефикасно функциониране на пазара на труда.

Докато изглежда няма оплаквания от недостатъчен брой на националните стажове, броят на *международните* стажове е малък. Това представлява значителна неоползотворена възможност за намаляване на безработицата сред младите хора посредством мобилност, тъй като международните стажове биха могли да бъдат ключово предимство за намиране на работа в чужбина, а голям брой свободни работни места не могат да бъдат заети на местния пазар на труда.

Повсеместни ли са проблемите с качеството?

В рамките на проучване на Евробарометър 13 000 души в ЕС и Хърватия отговориха на въпроси относно опита им, свързан със стажовете.

Благодарение на техните отговори стана възможно да се даде количествено изражение на ключовите елементи на качеството, установени в проучването по въпросите на стажовете. При проучването бе констатирано, че макар качеството на повечето стажове да е било достатъчно високо, това не е било така при по-малка, но съществена част. По-специално учебно съдържание на стажовете е било сметено за недостатъчно в 18 % от случаите, а във всеки четвърти случай условията на труд (с изключение на заплащането) не са били съпоставими с условията на труд на редовния персонал с оглед на продължителността на работното време, реда и условията за ползване на отпуск и др. Като цяло при 30 % от стажовете са били отчетени пропуски

⁶ Според доклада от 2011 г. относно минималните национални възнаграждения, изготвен от организацията Low Pay Commission в Обединеното кралство, стажовете все по-често са предварително условие за заемане на работно място.

⁷ В своя доклад за 2013 г. организацията Low Pay Commission в Обединеното кралство посочва, че съществуват „многобройни случаи, в които за позиции, сходни на работа, не се плаща минималната работна заплата“.

по отношение на учебното съдържание или на условията на труд. Често проблемни са били и двата аспекта⁸.

Що се отнася до международните стажове, едва 9 % от всички стажове се провеждат в друга държава. Несигурността във връзка с условията в чужбина е важен аспект, възпиращ развитието на пазара на международните стажове: според проучването на Евробарометър 38 % от лицата, които не са се насочили към стаж в чужбина, но биха искали да го направят, са посочили като основна пречка липсата на информация.

Иконометричният анализ на резултатите от проучването на Евробарометър показва, че *лицата, участвали в неотговарящ на стандартите стаж, са имали значително по-малко шансове за намиране на работа след това*. Лицата, провели качествени стажове, не само имат ясно изразени по-големи шансове да им бъде предложена договор за работа от същата организация, но и са изложени на по-малък риск от безработица впоследствие.

Данните потвърждават наличието на връзка между качеството и намерението стажантите да бъдат наети. Обикновено стажовете с най-високо качество се предлагат от приемащи организации, които са си поставили като цел наемането на персонал. Този факт обяснява и тясната връзка между качеството и заплащането — чрез заплащането приемащата организация показва, че е склонна да направи „решителната крачка“.

3.3 Причини за проблема

Причините за съществуването на неотговарящи на стандартите стажове са свързани както с предлагането, така и с търсенето. От гледна точка на предлагането е възможно приемащата организация да предлага стажове, които не отговарят на стандартите, тъй като не знае как да гарантира качеството (*ниско качество без умисъл*); другият вариант е неотговарящи на стандартите стажове да се предлагат умишлено и вследствие на съзнателно провеждана стратегия за извличане на максимална печалба. Причините за възникването на проблема са различни във всеки отделен случай.

Що се отнася до неумишленото предлагане на ниско качество, резултатите от теста сред МСП неизменно сочат, че много МСП не се прилагат елементите на качеството, установени в проучването по въпросите на стажовете, независимо че по-голямата част твърдят, че прилагането им не би ги затруднило. Невъзможно е делът на неотговарящи на стандартите стажове, предлагани *без наличие на умисъл*, да се измери точно, но въз основа на резултатите от изследването сред МСП може да се каже, че той е приблизително в интервала от 20 % до 35 % от броя на стажовете с пропуски в учебното съдържание.

От гледна точка на търсенето основната причина кандидатите да проявяват интерес към неотговарящи на стандартите стажове е липсата на прозрачност (*информационна асиметрия*). Стажантът трудно може да прецени качеството на стажа преди да го започне, а след това няма нито възможността, нито стимул да се оплаче. Следователно може да се каже, че пазарът на стажове се характеризира с равновесие, при което определен дял от стажовете не отговарят на стандартите.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ И СУБСИДИАРНОСТ

Правно основание

⁸ Показателен за липсата на заплащане или ниското заплащане е фактът, че около половината от стажовете са без възнаграждение, а още в 25 % от случаите не се осигурява обезщетение, което да е достатъчно за покриване на основните разходи за издръжка.

Правното основание за тази инициатива е член 153 от ДФЕС, съгласно който Съюзът подкрепя и допълва дейностите на държавите членки в областта на, *inter alia*, условията на труд, социалната сигурност и социалната закрила на работниците, както и интегрирането на лицата, изключени от пазара на труда, и борбата срещу социалната изолация.

Субсидиарност

По отношение на ползите от стандартизацията може да се каже, че решение, взето на равнището на целия ЕС, би имало няколко предимства:

- На първо място насоките относно качеството, приети или предложени от различни органи в отделните държави, изглеждат доста сходни. Основните разлики са свързани с възнагражденията и наличието на определени задължителни или правнообвързващи елементи, като например ограничения по отношение на броя на последователните стажове, които обикновено не фигурират в хартите на доброволен принцип. Това подсказва, че няма голяма нужда от адаптиране на стандартите за качество към местните условия.
- На второ място решение на равнището на целия ЕС би благоприятствало мобилността на стажантите. Младите хора по-лесно биха приели стаж в друга държава, ако съществуващите стандартни практики или правила им позволяват да са наясно какво да очакват.
- На трето място опитът показва, че поради свързани с координацията проблеми определянето на международно признати стандарти за качество може да се ускори, ако наднационалните институции координират и подпомагат този процес. ЕС е най-добре подготвен за това, тъй като до спонтанно разработване на международни стандарти за качество се стига рядко, ако не и никога.

Държавите членки биха могли независимо едни от други да приемат мерки за подобряване на качеството на стажовете. На практика обаче те нееднократно призоваваха Комисията да приеме рамка за качество на стажовете (вж. например заключенията от три скорошни заседания на Европейския съвет: от декември 2012 г., февруари 2013 г. и юни 2013 г.).

Предвид различията в регулаторните рамки би било от полза да има общо разбиране за това какво представлява стажът и какви са неговите минимални стандарти. Това би помогнало на държавите членки да изготвят политики и нормативни подходи. По този начин ЕС би могъл да окаже конкретна подкрепа на държавите членки в изпълнението на насока за заетост 8 от стратегията „Европа 2020“, и по-специално да „задействат схеми, които да помогнат на наскоро дипломиралите се да намерят първата си работа или да получат допълнително образование или обучение, включително професионални стажове, и следва също да вземат бързи мерки, когато млади хора стават безработни“. Това би позволило да се преодолее едно от основните препятствия пред трансграничната мобилност — липсата на информация в сфера на голяма регулаторна разпокъсаност — като препоръката би допринесла за засилване на подкрепата, предоставяна чрез програма Еразъм+.

5. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общите цели на инициативата в тази област са, както следва:

- 1) подобряване на качеството на стажовете с цел увеличаване на приноса на стажовете за успешен преход от учебната скамейка към пазара на труда;

2) намаляване на несъответствията в търсенето и предлагането в рамките на европейския пазар на труда чрез насърчаване развитието на международни стажове.

За постигането на тези общи цели бяха избрани следните конкретни цели:

- 1) повишаване на дела на качествените стажове;
- 2) предотвратяване на практиките, представляващи злоупотреби, като същевременно се запазват на ниско равнище разходите за привеждане в съответствие на приемащите организации;
- 3) предоставяне на повече информация и улесняване на достъпа до международни стажове.

Оперативните цели са:

- 1) осигуряване на рамка, стандарти или насоки, които държавите членки, приемащите организации, социалните партньори или други субекти да могат да използват като отправна точка за действия за насърчаване развитието на качествени стажове и за улесняване на международните стажове;
- 2) гарантиране на ефективното прилагане на тази рамка, стандарти или насоки в инструментите на политиките на ЕС, а именно Инициативата за младежка заетост (ИМЗ), процеса Европейски семестър и финансовите програми на ЕС.

6. СЪГЛАСУВАНОСТ НА ПОЛИТИКАТА И ПРИНОС КЪМ ЦЕЛИТЕ НА СТРАТЕГИЯТА „ЕВРОПА 2020“

През 2010 г. в рамките на водещата инициатива „Младежта в движение“ на стратегията „Европа 2020“ бе обявено, че Комисията ще предложи рамка за качество на стажовете. Този ангажимент бе потвърден в инициативата „Възможности за младежта“ от 2011 г. и в пакета от мерки за младежка заетост от 2012 г. Качествените стажове са също така неразделна част от концепцията за „гаранция за младежта“ и поради това тяхното развитие е една от основните цели на Инициативата за младежка заетост от 2013 г.

Изглежда, че насоките относно стажовете ще бъдат особено полезни за държавите с малък опит или традиции в работата на партньорски начала с предприятията. Чрез рамката за качество на стажовете Комисията по-лесно би следила напредъка по изпълнение на горепосочените препоръки и би предлагала на държавите членки допълнителни действия, ако е необходимо.

Освен това стандартизирано решение на равнището на ЕС ще окаже подкрепа за разширяването на обхвата на EURES така, че в него да се включат чиракуването и стажовете, както се изисква в заключенията на Европейския съвет от 28 и 29 юни 2012 г. Също така изискванията за качество за стажовете са необходими, за да се осигури ефективността на стажовете, предлагани в контекста на „гаранция за младежта“ (вж. препоръка на Съвета от 22 април 2013 г.).

7. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Таблица 1 Общ преглед на вариантите

Номер на варианта	Наименование	Вид	Кратко описание
0	Изходен вариант	-	Запазване на статуквото

1	Уебсайт за предоставяне на информация	Информация	Създаване на предназначен за стажантите уебсайт за предоставяне на информация относно цялата нормативна уредба и всички видове стажове за всяка отделна държава членка
2	Знак за качество, прилаган на доброволни начала	Информация	Знак за качество на стажовете, прилаган на напълно доброволни начала
3а	Предложение за препоръка на Съвета относно рамка за качество на стажовете (основни насоки) (РКС с основни насоки)	Насока	Би следвало стажантите и приемащите организации да сключват договор за стаж. Договорите следва да включват информация относно целите, учебното съдържание и мониторинга, продължителността, възнаграждението или обезщетението и обхвата на социално осигуряване.
3б	Препоръка на Съвета относно рамка за качество на стажовете при по-голяма прозрачност (РКС с повече прозрачност)	Насока	Информация относно заплащането/обезщетението в известията за свободни места + изисквания за прозрачност по политиката на наемане в случаите на стажове без възнаграждение
4	Директива относно рамка за качество на стажовете при по-голяма прозрачност	Нормативен акт	Както при 3б, но под формата на директива

8. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

8.1. Вариант 0 — изходен вариант

Тенденциите по места сочат, че е постигнат ограничен напредък по посока спонтанното разработване и приемане на световни или за целия ЕС стандарти за качество. Държавите членки рядко проявяват инициатива, а въпреки че съществува Европейска харта за качеството на стажовете и чиракуването, тя е изработена от младежки организации в рамките на Европейския форум на младежта и приемът ѝ от страна на предприятията е ограничен. При липса на допълнителни национални или по-широко приети международни инициативи за подобряване на качеството на стажовете, общият дял на несъответстващи на стандартите стажове по всяка вероятност ще се увеличи под въздействието на кризата или в най-добрия случай, ще се остане непроменен.

8.2 Вариант 1 — уебсайт за предоставяне на информация

Вариант 1 се състои от създаване на уебсайт, представящ пълна, подробна и редовно актуализирана информация относно правилата и разпоредбите, приложими по отношение на всички видове стажове във всяка отделна държава членка. Уебсайтът, евентуално интегриран в рамките на портала EURES, би осигурявал връзки към съответните органи в държавите членки.

Този инструмент ще позволи да се реши част от проблема за липсата на информация, т.е. липсата на обща информация относно съществуващите национални разпоредби. Той обаче няма да предоставя никаква информация относно качеството на конкретните стажантски места, които се предлагат, нито реални стимули за приемащите организации да подобряват качеството на стажовете си. Поради това въздействието на този вариант върху качеството на стажовете е положително, но слабо, тъй като е установено, че повишаването на осведоменост за правата при националните стажове е било мярка с ограничена ефективност. Този вариант би могъл да окаже по-силно въздействие върху насърчаването на международните стажове с оглед на факта, че по-трудно се намиране информация за други държави. Като цяло тази мярка би могла да се използва по-скоро за допълване на други решения, отколкото като самостоятелен вариант. Независимо от ограничената ефективност (тъй като е малко вероятно да се стигне до промяна в съотношението между неотговарящите на стандартите стажове и качествените стажове) и ефикасност на този вариант той е в съответствие с целта на постигане на мобилност.

8.3. Вариант 2 — Знак за качество, прилаган на доброволни начала

Вариант 2 се състои в създаването на равнището на ЕС на знак за качество, с който да удостовери, че прилагащите го на доброволни начала приемащи организации се придържат към определени стандарти за качество. Критериите за присъждане на знака за качество може да варират в зависимост от държавата или сектора; друга възможност е усилията да се насочат към определяне на сходни или дори еднакви критерии за целия ЕС.

Би могло принципите за качество да се разработят в сътрудничество със социалните партньори, като се уточнят минималните стандарти по отношение на формата, учебното съдържание и условията на труд на стажа. Ангажирайки се на доброволни начала да спазват принципите, приемащите организации биха могли да се представят като организации със „справедливо отношение към стажантите“ или със сходна формулировка. Знакът за качество може да включва и ангажименти по отношение на възнаграждението и социалното осигуряване.

Предимството при този нерегулаторен подход е това, че приемащите организации се насърчават и насочват чрез предоставяне на референтни стандарти за качество, като същевременно с принципа на доброволно участие се гарантира, че произтичащата от спазването на изискванията тежест за приемащите организации би била в приемливи граници. Този вариант може да доведе и до насърчаване на международните стажове.

Основният недостатък на варианта произтича от риска твърде малко организации да решат, че си заслужава да кандидатстват за този знак, тъй като търсенето на стажовете надхвърля предлагането. Степента на използване на съществуващите знаци за качество понастоящем е изключително ниска: в Италия едва няколко десетки дружества са кандидатствали за знака „ОК“ в областта на стажовете, което е степен на използване от около 1 на 10 000. Ситуацията изглежда не е много по-различна на другите места, поради което този вариант изглежда неефективен.

Като цяло, от гледна точка на ефективността този вариант би способствал за развитието на международните стажове, не е малко вероятно да промени съотношението между неотговарящите на стандартите стажове и качествените стажове. От друга страна, вариантът може да се счита за ефикасен с оглед на относително ниските разходи.

8.4. Вариант 3 — предложение за препоръка на Съвета относно рамка за качество на стажовете

Тази мярка би се състояла в представяне на предложение на Комисията за препоръка на Съвета относно рамка за качество на стажовете, която да бъде транспонирана от държавите членки в националните практики и/или националните правни системи. В препоръката държавите членки биха били приканени да осигурят сключването на писмен договор за стаж да стане задължително, което в момента не е така в много държави членки. В договора биха били включени редица ясни елементи, за които е доказано, че повишават качеството на придобития по време на стажа опит, като например определянето на учебните цели, наставник, условия на труд и пр.

Предложени са две разновидности: при вариант 3а препоръката на Съвета би включвала само „основни“ насоки за качество. При вариант 3б рамката за качество на стажовете съдържа по-ясно изразени насоки чрез включването на допълнителни изисквания за прозрачност, които ще създадат условия за стимулиране предлагането на качествени стажове и/или за възпрепятстване предлагането на стажове, които не отговарят на стандартите.

8.4.1. Вариант 3а — предложение за препоръка на Съвета относно рамка за качество на стажовете — „основни насоки“

С рамката за качество на стажовете би се изисквало двете страни да сключат писмен договор за стаж. Включените елементи биха отразявали междинен подход в сравнение с подхода, възприет при елементите, въведени в няколко неотдавнашни инициативи от различни видове организации.

Каре 1 Ключови елементи на качеството, посочени в проучването по въпросите на стажовете

При проучването по въпросите на стажовете бе анализирана ситуацията във всичките 27 държави — членки на ЕС, и за всички видове стажове с цел да се набележат най-добрите практики, като се започне от принципа, според който в рамките на един качествен стаж стажантът следва да има възможност да придобие практически умения, съобразени с нуждите на пазара на труда и допълващи полученото теоретично обучение, за да се повиши неговата пригодност за заетост.

Качественият стаж се характеризира със спазването на няколко принципа. От основополагащо значение е наличието на задължителен договор за стаж. Качественият стаж следва да се основава на договор между стажанта и приемащата организация (т.е. дружество, обществена агенция и т.н.). В това отношение следва да се отбележи, че по данни от проучването на Евробарометър от 2013 г. по въпросите на стажовете едва 62 % от стажантите са сключили писмен договор⁹.

Договорът за стаж следва да обхваща следните елементи, установени при проучването като най-важни:

- *Цели, съдържание и мониторинг:* стажовете следва да осигуряват на стажантите възможност да придобият практически умения, допълващи полученото от тях теоретично обучение. В произтичащите от проучването насоки се изисква валидността на образователното съдържание да се гарантира чрез личен ръководител или наставник, определен от приемащата организация за всеки стажант. Ролята на ръководителя на стажа е да напътства стажанта при изпълнението на възложените му задачи, да наблюдава постигнатия от него напредък и да му предоставя разяснения относно общите работни процедури и техники. В насоките също така се изисква ръководителят да предостави оценка на постигнатото от стажанта под формата на кратка крайна оценка (от 1 до 2 страници), която може да бъде под формата на препоръка.
- *Продължителност:* продължителността на стажовете на свободния пазар по принцип не би трябвало да надхвърля 6 месеца. Тази препоръка обаче не е приложима по отношение на задължителното следдипломно професионално обучение на лекари, адвокати, учители и други подобни професии, което съществува в повечето държави членки и при което се наблюдават тенденции както за по-голяма продължителност, така и за по-строго регулиране¹⁰.
- *Условия на труд:* в договора следва да се посочи работното време и правото на почивни дни, както и правилата за ползване на отпуск по болест.
- *Възнаграждение/обезщетение за разходите:* ако приемащата организация и стажантът имат взаимна изгода от предоставяните в рамките на стажа знания и обучение, може да е целесъобразно стажът да е без възнаграждение. Поради това в насоката за качество се посочва само, че в писмения договор ясно се определя предлаганото обезщетение или възнаграждение, ако има такова.
- *Разпоредби относно социалната сигурност:* социалноосигурителни разпоредби, приложими спрямо стажантите, трябва да са ясни за всички участващи страни, особено по отношение на здравната осигуровка и застраховането срещу трудови злополуки. В повечето държави членки студентите са социалноосигурени от държавата или от образователната институция и следователно по време на стажовете си са осигурени срещу здравни рискове и трудови злополуки. Ситуацията обаче може да не е толкова ясна, ако стажантът вече не е студент. Ако стажът е оформен чрез трудов договор, работодателят и служителят трябва да са изпълнили осигурителните си задължения, посочени в трудовото право в съответната държава. В противен случай в договорните разпоредби трябва да посочат осигурителните схеми, в които да бъдат направени вноски от приемащата организация или от стажанта.

Източник: Проучване по въпросите на стажовете, стр. 127 (Европейска комисия, 2012 г.)

Този вариант би породил риска някои работодатели да спрат да предоставя стажантски места в бъдеще, ако осъзнаят, че стажантските места, които са предлагали, не са били с добро качество. Те може да сметнат, че някои елементи на рамката за качество (напр.

⁹ Експресно проучване на Евробарометър № 378, раздел 2.1.3, стр. 36.

¹⁰ Също така проучването изключва от обхвата на тази препоръка т.нар. „стажантски програми“ за набиране на персонал на по-високи ръководни позиции.

определянето на учебното съдържание) биха довели до твърде високи разходи по стажа. Въпреки това, така описаното потенциално негативно въздействие изглежда по-скоро теоретично, отколкото реално — предвид факта, че разходите по изпълнение могат да бъдат овладени — и при всички случаи може да се компенсира от увеличения брой качествени стажове (посочването на ясни условия за очакванията по отношение на качеството на стажовете може да насърчи работодателите да подобрят своите предложения).

Остава важният въпрос за ефективността на въздействието по отношение на неотговарящите на стандартите стажове поради съществуването на проблеми при правоприлагането. Освен това регулаторните решения изглежда са най-неефективни в държавите членки с по-слаби механизми за правоприлагане, които може да бъдат точно държавите, които най-много се нуждаят от това.

Като цяло рамка за качество, одобрена на европейско и национално равнище, по всяка вероятност би довела до разумно подобряване на качеството и прозрачността на стажовете в средносрочен план. Рамката за качество на стажовете е пропорционално действие на равнището на ЕС, което може да допринесе за постигане на поставената цел. От гледна точка на ефективността вариантът на РКС с основни насоки би способствал за развитието на международните стажове, но няма да доведе до съществена промяна в съотношението между неотговарящите на стандартите стажове и качествените стажове. Що се отнася до ефикасността, разходите за привеждане в съответствие са ниски и намаляват с времето. От гледна точка на съгласуваността е възможно нееднаквото прилагане да не съответства на целта за постигане на мобилността.

8.4.2. *Вариант 3б — предложение за препоръка на Съвета относно рамка за качество на стажовете при по-голяма прозрачност*

При този вариант към гореописаната рамка за качество на стажовете биха били добавени нови изисквания за прозрачност. В известията за свободни стажантски места би трябвало да се посочва дали за стажа се предвижда заплащане и ако това е така, в какъв размер е възнаграждението или обезщетението.

Освен това приемащите организации, които предлагат стажове **без заплащане**, трябва в момента на сключване на договора за стаж да предоставят информация относно политиките си по наемане на персонал; по-специално те би следвало да оповестят броя на стажантите, на които са предложили договор за възмезден труд при приключването на стажа^{11 12}.

Този вариант е насочен към подобряването на функционирането на пазара на стажове чрез подобряване на неговата прозрачност. Понякога приемащите организации примамват бъдещите кандидати с привлекателно описвани стажове, но разкриват информация за финансовите условия едва на много късен етап от процеса на подбор, когато кандидатите вече са положили значителни усилия, за да бъдат избрани и не са в благоприятна от психологическа гледна точка позиция да преговарят или да отхвърлят предложение с ниско заплащане. Проучването на Евробарометър показва, че в действителност това е била най-често срещаната практика (46 % от случаите спрямо 42 % на случаи, в които обезщетението е било ясно посочено).

¹¹ За по-голяма простота и по други причини това се прилага само по отношение на назначенията, които се извършват на също място, на което се провеждат стажовете.

¹² Следва да се отбележи, че при този вариант, както при всички други варианти, това няма да се прилага по отношение на стажовете, организирани от училища, университети и други образователни институции преди дипломирането.

Мярката е проста, на практика за законосъобразните стажове няма разходи за привеждане в съответствие, като същевременно се възпират недобросъвестните действия. Очаква се тя да окаже осезаемо въздействие. Публикуването на условията във връзка с възнаграждението в известията за свободни места би следвало да се радва на общо приемане, като се има предвид изразеното при теста сред МСП приемане от страна на близо 90 % от участниците. Вероятно делът на приемащите изискванията за прозрачност по отношение на политиките по наемане на персонал ще бъде по-малък, като се има предвид, че тези изисквания представляват нов елемент; независимо от това произтичащите разходи за привеждане в съответствие са пренебрежимо малки. Ефективността на този вариант се оценява като положителна предвид факта, че се очаква той да окаже осезаемо въздействие. Той е също така ефикасен, тъй като на практика не води до разходи за привеждане в съответствие за законосъобразните стажове.

8.5. Вариант 4 — директива относно рамка за качество на стажовете

От гледна точка на съдържанието този вариант не се различава от вариант 3б, т.е. предложението на Комисията относно рамка за качество на стажовете с изисквания за прозрачност, но за разлика от вариант 3б, предложението на Комисията ще бъде под формата на директива на основание член 153, параграф 2, буква б) от ДФЕС.

Ефективността на една директива може да се оцени положително, тъй като вероятно въздействието ѝ ще е осезаемо. По същия начин тя изглежда ефективно решение, което на практика не предполага разходи за привеждане в съответствие за законосъобразните стажове, като същевременно се възпрепятстват безскрупулните практики. От гледна точка на съгласуваността прилагането ѝ в целия ЕС би съответствало по-добре на целта за постигане на мобилност. Въпреки така посочените предимства този вариант изглежда не толкова пропорционален, колкото препоръка на Съвета. Изборът между препоръка на Съвета и директива зависи от преценка на относителното значение на решенията, прехвърлени на най-ниското възможно равнище, необходимостта от използване на мобилността за пълно оползотворяване на възможностите, предлагани от единния пазар за намаляване на безработицата сред младите хора, и баланса между необходимостта от бързо одобряване на мерките и ползата от повсеместно едновременно приемане в целия ЕС. В крайна сметка, не е необходимо да се върви към пълна хармонизация на различните национални законодателства по въпросите на стажовете. Поради това предпочитаният вариант е препоръка на Съвета с възможност впоследствие да се премине към директива, ако препоръката на Съвета се окаже недостатъчна за мобилизиране на дейностите на държавите членки.

9. ПРОСЛЕДЯВАНЕ

Най-голямото предизвикателство във връзка с проследяването на въздействието на предвидените варианти върху развитието на пазара на стажове е липсата на подходящи статистически данни в областта на стажовете. Вече са предприети стъпки на административно ниво от ГД „Трудова заетост“ за справяне с този проблем чрез добавяне на модул за стажовете в методологията на Евростат за наблюдение на работната сила (НРС). Това обаче може да отнеме около три години. Междувременно за целите на проследяването може да бъде организирано последващо проучване на Евробарометър, което да се проведе след изтичането на подходящ период от момента на приемане на новите правила относно стажовете. Форматът на проучването на Евробарометър от 2013 г. по въпросите на стажовете е добра основа за бъдещо проучване за целите на проследяването, тъй като се предоставя подробна информация за качеството на стажовете. За анализирането обаче на въздействието върху резултатите по отношение на заетостта би било необходимо дългосрочно проучване.

Осъществимостта на подобно проучване следва да се обсъди с Евростат, след като работата по включването на модула в НРС напредне.

Службите на Комисията ще трябва също така да следят приемането на нови нормативни разпоредби в държавите членки след одобряването на препоръка на Съвета или на директива.

Освен това за проследяване на изпълнението на една препоръка на Съвета относно стажовете биха могли да се използват и механизмите за координация по европейския семестър заедно с механизмите за изпълнение на гаранцията за младежта.