

Bruksela, dnia 20.3.2024 r.
SWD(2024) 68 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentom:

wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy i egzekwowania warunków pracy stażystów oraz zwalczania zwykłych stosunków pracy ukrytych pod postacią staży

oraz

wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie wzmocnionych ram jakości staży i zastępującego zalecenie Rady z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie ram jakości staży

{COM(2024) 132 final} - {COM(2024) 133 final} - {SEC(2024) 97 final} -
{SWD(2024) 66 final} - {SWD(2024) 67 final}

A. Zasadność działań na poziomie UE

Na czym polega problem?

W UE jest obecnie 3,1 mln stażystów i oczekuje się, że zapotrzebowanie na staże będzie rosnąć. Wysokiej jakości staże mogą być przepustką do rynku pracy. Istnieją jednak **pewne wyzwania** pomimo usprawnień wprowadzonych [zaleceniem Rady z 2014 r. w sprawie ram jakości staży](#) (ramy jakości staży z 2014 r.).

Pierwsze wyzwanie dotyczy **problematicznego wykorzystania staży** przez podmioty oferujące staże, tj. nielegalnych praktyk polegających na ukrywaniu zwykłych stosunków pracy pod postacią staży lub na organizowaniu staży niezgodnych z prawem. Osoby odbywające staż niezgodny z prawem są pozbawione przysługujących im istotnych praw zapisanych w prawie unijnym, krajowym lub w układach zbiorowych. Drugim wyzwaniem są staże **niskiej jakości**, które – choć zgodne z prawem – są nieodpłatne lub oferują bezzasadnie niskie wynagrodzenie, bez dostępu do ochrony socjalnej lub w których komponent uczenia się nie spełnia norm. Trzecie wyzwanie dotyczy **nierównego dostępu** do staży z powodu przeszkód, z którymi mierzą się grupy znajdujące się w trudnej sytuacji, przeszkód w podejmowaniu staży transgranicznych oraz trudności związanych ze stażami zdalnymi lub hybrydowymi.

Wymienione problemy niekorzystnie wpływają na przechodzenie (młodych) ludzi do rynku pracy, pozbawiają niektórych z nich praw pracowniczych oraz zwiększają ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przyczyniają się także do powstawania nieuczciwej konkurencji rynkowej, mogą utrwalać problem niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy i ograniczać konkurencyjność UE.

Jaki jest cel inicjatywy?

Jej celem ogólnym jest poprawa wykorzystania staży, podniesienie ich jakości i dostępu do nich w całej UE, tak aby zapewniały prawdziwe możliwości nauki i pracy i ułatwiały przechodzenie z nauki do pracy lub zmianę pracy. Celem szczegółowym jest usprawnienie egzekwowania mających zastosowanie przepisów i wspieranie stażystów w korzystaniu z przysługujących im praw pracowniczych, zapobieganie problematycznemu wykorzystywaniu staży, wspieranie sprawiedliwych warunków pracy (łącznie z wynagrodzeniem i dostępem do ochrony socjalnej), poprawa komponentu uczenia się w ramach stażu i dostępu do staży.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Inicjatywa UE przyczyni się do osiągnięcia celów Traktatu dotyczących promowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego i postępu społecznego. Powinna sprzyjać pozytywnej konwergencji społecznej i zwiększać spójność rynku wewnętrznego przez wspieranie państw członkowskich w zapewnianiu równych warunków działania, egzekwowaniu obowiązujących przepisów oraz zapewnianiu spójnego i sprawiedliwego poziomu ochrony stażystów w UE. Inicjatywa zwiększy także pulę (przyszłych) pracowników posiadających odpowiednie umiejętności, przyczyniając się do konkurencyjności przedsiębiorstw i włączenia społecznego.

B. Warianty strategiczne

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

W ocenie skutków przeanalizowano cztery warianty strategiczne dotyczące: problematycznego wykorzystywania staży (A), niskiej jakości staży (B), nierównego dostępu do staży (C) oraz luk jeśli chodzi o zakres (D). Warianty te wybrano z uwagi na najwyższe pozytywne wyniki pod względem skuteczności, wydajności, spójności i proporcjonalności w porównaniu ze scenariuszem bazowym.

W **obszarze strategicznym A** preferowany wariant wymaga prowadzenia skutecznych kontroli i inspekcji w celu wykrywania staży niezgodnych z prawem oraz stosunków pracy ukrytych pod postacią staży i stosowania środków egzekwowania prawa wobec takich praktyk, a ponadto konieczny jest niewyczerpujący wykaz elementów określonych na szczeblu unijnym. Preferowany wariant obejmuje środki wspierające właściwe organy w ich ocenie oraz dostosowane środki wsparcia dla stażystów umożliwiające im egzekwowanie swoich praw.

W **obszarze strategicznym B** wariant ten zapewnia, aby stażyści mający status pracowników nie byli traktowani w mniej korzystny sposób pod względem warunków pracy, w tym wynagrodzenia, niż porównywalni pracownicy najniższego szczebla, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi względami. Zapewnia on m.in. zalecenia dotyczące sprawiedliwego lub proporcjonalnego wynagrodzenia, dostępu do ochrony socjalnej i mentoringu dla wszystkich stażystów, a także szerszego udostępniania informacji za pomocą pisemnych umów o staż.

W **obszarze strategicznym C** preferowany wariant zawiera zalecenia dotyczące 1) zapewnienia równego dostępu do staży grupom znajdującym się w trudnej sytuacji, 2) umożliwienia staży transgranicznych oraz 3) poprawy jakości staży zdalnych lub hybrydowych. W **obszarze strategicznym D** wariant ten rozszerza zakres obowiązywania na wszystkie staże.

Preferowany wariant ma postać pakietu składającego się z **dyrektywy**, mającej zastosowanie do stażystów będących pracownikami na mocy przepisów prawa UE, oraz z **zaktualizowanego zalecenia Rady** obejmującego wszystkich stażystów.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Preferowany wariant odzwierciedla priorytety określone w [rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2023 r.](#) na podstawie art. 225 TFUE, w której Parlament wezwał Komisję do aktualizacji i wzmocnienia ram jakości staży z 2014 r. i przekształcenia ich w akt legislacyjny o większym oddziaływaniu. Stanowi on również odpowiedź na zalecenie Konferencji w sprawie przyszłości Europy i na stanowiska związków zawodowych i organizacji młodzieżowych. Ze względu jednak na zasady pomocniczości, proporcjonalności i legalności preferowany wariant nie uwzględnia w kilku obszarach prawnie wiążących środków, o które wносиły te zainteresowane strony. Pracodawcy zgadzają się z ogólnym celem i większością elementów strategicznych ujętych w preferowanym wariantcie, ale opowiadają się przeciwko wprowadzeniu prawnie wiążącego instrumentu, preferując środek nielegislacyjny.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?

Przyniesie to **korzyści społeczne stażystom** przez ograniczenie liczby problematycznych bądź niskiej jakości staży. Zmniejszy się także liczba stażystów odbywających staże o zbyt długim czasie trwania, w tym wielokrotne lub następujące po sobie staże u tego samego pracodawcy. Stażyści otrzymywaliby też bardziej sprawiedliwe wynagrodzenie, zyskaliby większy dostęp

do ochrony socjalnej i lepsze możliwości uczenia się. W zależności od poziomu wdrożenia mogłoby to dotyczyć nawet 1,5 mln nieodpłatnych stażystów i 300 tys. stażystów otrzymujących wynagrodzenie, ale nieobjętych pełną ochroną socjalną. Stażyści uznani za pracowników mieliby zapewnione równe traktowanie w porównaniu z innymi pracownikami lub pracownikami najniższego szczebla w tym samym zakładzie, chyba że odmienne traktowanie byłoby uzasadnione obiektywnymi względami. Preferowany wariant zwiększyłby również dostępność staży dla grup znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym osób z niepełnosprawnościami.

Oczekuje się, że preferowany wariant przyniesie **korzyści ekonomiczne podmiotom oferującym staże** dzięki bardziej uczciwej konkurencji rynkowej. Pracodawcy skorzystaliby ponadto na wzroście wydajności i konkurencyjności wynikającym z bardziej wykwalifikowanej siły roboczej. Dodatkowe korzyści przyniosłoby lepsze dostosowanie umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy i wyższe wskaźniki zatrzymywania, dzięki czemu pracodawcy mogliby obniżyć koszty związane z poszukiwaniem pracowników, ich dostosowaniem i rekrutacją. Podmioty oferujące staże korzystałyby również z szerszej i bardziej zróżnicowanej puli kandydatów.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu?

Główne koszty preferowanego wariantu dotyczą możliwego wzrostu kosztów pracy, a także procedur i kar administracyjnych lub sądowych. Miałyby one zastosowanie wyłącznie do podmiotów oferujących staże, w których kontrole i inspekcje wykazały problematyczne staże lub staże niskiej jakości. Spodziewane są również pewne koszty wynikające z konieczności dostosowania się do nowych przepisów i dostarczania właściwym organom (na żądanie) informacji na temat stażystów i ich umów.

Niektóre zainteresowane strony wyrażały obawę, że koszty te mogą spowodować zmniejszenie oferty staży, zwłaszcza płatnych. Większość z tych potencjalnie utraconych staży stanowią prawdopodobnie staże problematyczne lub staże niskiej jakości, co odpowiada celowi inicjatywy. Oczekuje się, że skutki w postaci ograniczenia płatnych staży będą niewielkie, biorąc pod uwagę korzyści dla podmiotów oferujących staże, tendencje demograficzne i kurczące się zasoby pracy.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw i MŚP?

MŚP skorzystają z większej puli stażystów i lepszych warunków działania, co zwiększy ich konkurencyjność.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Organy krajowe zyskałyby większą skuteczność w wykrywaniu i zwalczaniu stosunków pracy ukrytych pod postacią staży. Zwiększenie wpływów z podatków i ubezpieczeń społecznych oraz nakładanych grzywien, a przy tym mniejsze wydatki na ochronę socjalną i aktywizację miałyby korzystny wpływ na budżety publiczne. Główne źródła kosztów wynikałyby z wdrożenia w krajowych ramach regulacyjnych, zwiększenia zdolności organów kontroli i ustanowienia kanałów sprawozdawczych. Niewielki negatywny wpływ na budżet będzie można zaobserwować, jeżeli podmioty oferujące staże zdecydują się zmniejszyć całkowitą liczbę płatnych stanowisk.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Oczekuje się, że preferowany wariant będzie miał istotny pozytywny wpływ na zagwarantowanie praw podstawowych w UE.

D. Działania następne

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Dyrektywa zostanie poddana ocenie po upływie 5 lat od jej wejścia w życie, po dwuletnim okresie transpozycji, a zalecenie – w ciągu trzech lat od przyjęcia.