Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston suositukseksi harjoittelun laatupuitteista”

COM(2013) 857 final

(2014/C 214/07)

Esittelijä: **Indrė Vareikytė**

Euroopan komissio päätti 4. joulukuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – neuvoston suositus harjoittelun laatupuitteista

COM(2013) 857 final.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. helmikuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. helmikuuta 2014 pitämässään 496. täysistunnossa (helmikuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 196 ääntä puolesta ja 7 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 Kahden viime vuosikymmenen aikana työharjoittelusta on tullut nuorille tärkeä sisäänpääsyväylä työelämään. Vaikka harjoittelu onkin entistä vakiintuneempaa Euroopan työmarkkinoilla ja monet yritykset ovat alkaneet aktiivisesti osallistua prosessiin, sen lisääntymisestä on myös seurannut kasvava huoli oppimissisällöstä ja työehdoista. Jotta harjoittelulla todella helpotettaisiin työelämään pääsyä, sen on tarjottava korkealaatuinen oppimissisältö ja asianmukaiset työehdot. Harjoittelu ei saa olla tavanomaisen työpaikan korvike, eikä sitä tule asettaa ehdoksi työpaikan saamiselle.

1.2 Harjoittelu on tärkeä keino puuttua työttömyyteen tai ammattitaidon kysynnän ja tarjonnan väliseen epätasapainoon ja turvata siirtyminen koulutuksesta työmarkkinoille, mutta sitä ei tule nähdä ainoana tapana hoitaa tällaisia kysymyksiä. Näiden ongelmien menestyksekäs ratkaisu edellyttää monitahoisia ja toisiinsa kytköksissä olevia politiikkoja sekä Euroopan että jäsenvaltioiden tasolla. Nuorille tarjottavia harjoittelumahdollisuuksia voidaan lisätä etenkin asianmukaisin jäsenvaltiotason toimin.

1.3 Tekstissä esitettyjen erityisten suositusten lisäksi avainedellytyksiä entistä paremmille ja entistä helpommin hyödynnettävissä oleville harjoittelujärjestelmille ovat seuraavat:

1.3.1 Suositukseen tulisi sisällyttää harjoittelu, joka liittyy koulutusohjelmiin, sekä aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyvä harjoittelu (työttömille, tavallisesti ilman ammattikoulutusta oleville tai heikosti koulutetuille nuorille suunnattu aktiivinen työvoimapolitiikka), sillä ne ovat kaikkein tehokkaimpia harjoittelumuotoja EU:ssa.

1.3.2 Tulisi tukea entistä enemmän harjoittelun sisällyttämistä koulutusohjelmiin ja, mikäli mahdollista, harjoittelun tulisi tapahtua koulutuksen aikana eikä vasta valmistumisen jälkeen.

1.3.3 Sekä Euroopan että jäsenvaltioiden tasolla tulisi pyrkiä yhdessä lisäämään harjoittelupaikkoja, erityisesti pk-yrityksissä.

1.3.4 Kun kyseessä on ”avoimilla markkinoilla” tapahtuva harjoittelu, sen yhteydessä tulisi tarjota perussosiaaliturvapaketti (terveys- ja tapaturmavakuutus ja palkallisen harjoittelun yhteydessä sairausloma).

1.3.5 Harjoittelijoille tulisi tarjota tarvittavaa taloudellista tukea.

1.3.6 On tarpeen laatia lisäohjeet, joilla autetaan jäsenvaltioita ja isäntäyrityksiä/organisaatioita ymmärtämään paremmin mahdollisia keinoja tukea harjoittelujärjestelmiä jo käytettävissä olevien EU:n ja jäsenvaltioiden rahoituslähteiden kautta sekä perustamaan joustavia harjoittelujärjestelmiä, joissa taloudellinen vastuu jaetaan.

1.3.7 Rajatylittävien harjoittelumahdollisuuksien tarjontaa on syytä parantaa, jotta voidaan lisätä nuorten liikkuvuutta EU:ssa. Vaikka EURES-palvelujen laajentaminen kattamaan myös työharjoittelut on tervetullutta, tulisi ryhtyä lisätoimiin, jotta voidaan edistää avoimia ja läpinäkyviä prosesseja harjoittelupaikkojen tarjoamisessa.

1.3.8 Sekä jäsenvaltioiden että Euroopan tasolla tarvitaan tarkempaa tietoa ja arviointia kaiken tyyppisestä harjoittelusta. Tähän sisältyy sekä määrällinen että laadullinen tieto, jota voidaan käyttää harjoittelun määrän, laadun, vaikutusten ja tehokkuuden arviointiin.

1.3.9 On ratkaisevan tärkeää varmistaa, että myös toimintarajoitteiset henkilöt pystyvät osallistumaan harjoittelujärjestelmiin. On ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin tietoisuuden lisäämiseksi ja osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi.

1.3.10 On tärkeää ottaa kaikki asianomaiset toimijat (työmarkkinaosapuolet, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja erityisesti nuorisojärjestöt) mukaan suuntaviivojen muotoiluun sekä puitteiden täytäntöönpanon seurantaan ja arviointiin.

2. **Yleistä**

2.1 Euroopan komissio käynnisti joulukuussa 2012 nuorisotyöllisyyspaketin, joka sisältää kolme avainehdotusta – nuorisotakuu, harjoittelun laatupuitteet ja eurooppalainen oppisopimusyhteenliittymä – sekä EURES-portaalin laajentamisen. ETSK seuraa aktiivisesti kaikkien näiden välineiden täytäntöönpanoprosessia.

2.2 Komitea pitää harjoittelun laatupuitteita koskevaa neuvoston suositusta tervetulleena toimenpiteenä oppimissisällön laadun varmistamiseksi ja asianmukaisten työehtojen turvaamiseksi harjoittelujakson aikana. Se on myös tervetullut keino estää harjoittelun käyttäminen tavanomaisten työpaikkojen korvaamiseen tai harjoittelun asettaminen työpaikan saannin ennakkoehdoksi.

2.3 ETSK katsoo, että korkealaatuiset harjoittelupaikat ovat ratkaisevan tärkeitä nuorisotakuun ([1]) menestyksekkään täytäntöönpanon kannalta (nuorisotakuulla pyritään ”varmistamaan, että kaikille enintään 25-vuotiaille nuorille tarjotaan laadukas työ-, jatkokoulutus-, oppisopimus- tai harjoittelupaikka neljän kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta tai virallisen koulutuksen päättämisestä”) ja jotta voitaisiin saavuttaa Eurooppa 2020 -strategiassa asetettu tavoite, jonka mukaan vuoteen 2020 mennessä 75 prosenttia 20–64-vuotiaista on mukana työelämässä. On tärkeää huomata, että harjoittelujärjestelmien asianmukainen käyttö voi auttaa ratkaisemaan ammattitaidon kysynnän ja tarjonnan väliseen epätasapainoon liittyviä ongelmia. Ne voivat myös toimia siltana siirryttäessä koulutuksesta työmarkkinoille.

2.4 Vaikka monissa jäsenvaltioissa on tapahtunut myönteistä kehitystä, komitea on yhtä mieltä siitä, että tärkeimmät harjoittelua haittaavat esteet tällä hetkellä EU:ssa ovat riittämätön oppimissisältö ja epäasianmukaiset työehdot. Tätä tukee hiljattain tehty Eurobarometri-tutkimus ([2]), josta käy ilmi, että yli 28 % harjoittelijoista oli sitä mieltä, ettei heidän kokemuksensa ollut tai ettei se tulisi olemaan hyödyllinen varsinaisen työpaikan löytämisessä.

2.5 ETSK katsoo, että harjoittelu on vain yksi niistä keinoista, joilla voidaan puuttua työttömyyteen sekä ammattitaidon kysynnän ja tarjonnan väliseen epätasapainoon. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi sekä Euroopan että jäsenvaltioiden tasolla tulisi toteuttaa monitahoisia ja toisiinsa kytköksissä olevia politiikkoja.

2.6 Lisäksi komitea huomauttaa, että suosituksessa käsitellään ainoastaan ”avointen markkinoiden” harjoittelua ja kansainvälistä harjoittelua, eikä siinä kiinnitetä erityistä huomiota muihin, yleisempiin ja tehokkaampiin harjoittelumuotoihin Euroopan unionissa ([3]) – harjoitteluun, joka liittyy koulutusohjelmiin, tai harjoitteluun, joka liittyy työttömille, tavallisesti ilman ammattikoulutusta oleville tai heikosti koulutetuille nuorille suunnattuun aktiiviseen työvoimapolitiikkaan.

2.7 Puitteiden tulisi olla riittävän joustavat, jotta niissä otetaan huomioon jäsenvaltioiden erilaiset lähtökohdat ja niiden kansallinen lainsäädäntö ja käytänteet toissijaisuusperiaatetta kunnioittaen.

2.8 Koulutusohjelmiin liittyvän harjoittelun laajempi sisällyttäminen harjoittelun laatupuitteisiin mahdollistaisi järjestelmällisemmän lähestymistavan ”avointen markkinoiden” harjoittelun alalla erityisesti, kun otetaan huomioon koulutusalalla jo olemassa olevat laadunvarmistusmenetelmät. Ne voisivat toimia mallina kaikkien harjoittelujärjestelmien tehokkaalle laadunvalvontamenetelmälle. Yhden yhtenäisen laadunvarmistusvälineen luominen kaikkia harjoittelutyyppejä varten auttaisi ymmärtämään paremmin laatuedellytyksiä ja tekisi niistä avoimempia. Samalla harjoittelua ohjattaisiin kohti oppimistulosten parantamista. Olisi kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, ettei tällainen väline olisi ristiriidassa asiaa koskevan jäsenvaltiokohtaisen lainsäädännön kanssa.

([1]) Neuvoston suositus nuorisotakuun perustamisesta, EUVL C 120, 26.4.2013, s. 1.

([2]) *The experience of traineeships in the EU*, Eurobarometri, 2013.

([3]) *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States*, Euroopan unioni, 2012.

2.9 ETSK korostaa kuitenkin, ettei harjoittelun laatua pystytä takaaman pelkästään lainsäädäntö- ja säännöskehyksen asettamisella. Laadukkaan harjoittelun varmistamisessa avainasemassa ovat säännösten täytäntöönpano ja koko prosessin tiukka seuranta. Jäsenvaltioiden on voitava päättää, millaista lähestymistapaa harjoitteluun on paras soveltaa laadun varmistamiseksi ja väärinkäytön estämiseksi.

2.10 Rajatylittävien harjoittelumahdollisuuksien tarjontaa on syytä parantaa, jotta voidaan lisätä nuorten liikkuvuutta EU:ssa. EURES-palvelujen laajentaminen kattamaan myös työharjoittelut on erittäin tervetullutta erityisesti, kun otetaan huomioon kansainvälisen harjoittelun edistämisen tuomat lisäedut (nykyisin vain 9 % harjoittelusta suoritetaan ulkomailla[2]). Olisi kuitenkin lisättävä tiedotusta ja ryhdyttävä institutionaalisiin lisätoimiin, jotta voidaan edistää avoimia ja läpinäkyviä prosesseja harjoittelupaikkojen tarjoamisessa. Mahdollisille isäntäorganisaatioille tarkoitetuissa ohjeissa voitaisiin määritellä avointen ja läpinäkyvien rekrytointiprosessien periaatteet ja harjoittelun laatukriteerit. Lisäksi kohdeyleisölle tulisi tiedottaa paremmin olemassa olevista harjoitteluohjelmista ja -mahdollisuuksista erityisesti sosiaalisen median ja internetin kautta.

3. **Harjoitteluun investoimisen rooli**

3.1 ETSK on vakuuttunut, että harjoittelijat työpaikoilla voivat tuoda lisäpanoksen yrityksille ja koko talouselämään, samalla kun he kartuttavat tarvitsemaansa kokemusta – edellyttäen, että oppimisympäristö työpaikalla on riittävän järjestelmällinen tämän mahdollistamiseksi.

3.2 Vaikka harjoittelu on oppimismahdollisuus, on tärkeää tunnustaa sen hyödyttävän kaikkia osapuolia – harjoittelijaa, työnantajaa, taloutta ja siten koko yhteiskuntaa. Korkealaatuisten, helposti hyödynnettävissä olevien harjoittelujärjestelmien varmistamisen tulisi siksi olla kaikkien yhteisellä vastuulla.

3.3 Komitean mielestä suosituksessa olisi edistettävä aktiivisemmin investoimista harjoitteluun. Pk-yrityksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota, sillä niillä ei usein ole pääomaa investoida harjoittelijoihin, ellei niille tarjota erityistukea.

3.4 Syyt siihen, miksi pienemmät yritykset eivät investoi riittävästi harjoitteluun, liittyvät pk-yritysten erityispiirteisiin: lyhytjänteisyys, mahdottomuus kartuttaa harjoittelijoista koituvaa hyötyä lyhyellä aikavälillä sekä harjoittelun kustannusten ja hyötyjen vaihtelevuus. Harjoittelu on investointi, jonka tuotto ei koidu välittömästi yrityksen hyväksi. Toinen pienyritysten ongelma harjoittelupaikkojen tarjoamisessa on se, että harjoittelija ei ehkä pysy yrityksessä riittävän pitkään, jotta kouluttamiseen liittyvät kustannukset saataisiin takaisin.

3.5 ETSK uskoo, että pitkälle koulutettu ja ammattitaitoinen työvoima tarjoaa kilpailuetuja, jotka ylittävät yksittäiselle työntekijälle tai yritykselle koituvat edut. Sen vuoksi on perusteltavissa, että valtio puuttuu markkinoiden toimintaan täydentämällä yksityistä tarjontaa. Koska pk-yritykset ovat tärkeitä työpaikkojen luojia ja talouskasvun edistäjiä, investoiminen harjoittelumahdollisuuksiin pienyrityksissä voi olla perusteltua, jotta voidaan korjata ulkoisvaikutuksista ja julkishyödykkeistä (kuten koulutusjärjestelmästä johtuva ammattitaidon kysynnän ja tarjonnan välinen epätasapaino) aiheutuvia markkinoiden epäkohtia. Tällä tavoin pienyritykset voivat paremmin edistää yleistä talouskasvua ja yhteiskunnallista hyvinvointia. ([4])

3.6 Tämän vuoksi komitea suosittaa, että sekä jäsenvaltioita että isäntäyrityksiä/organisaatioita varten laaditaan lisäohjeita siitä, kuinka koulutusjärjestelmiä voidaan tukea jo nyt käytettävissä olevien eurooppalaisten ja jäsenvaltiotason rahoituslähteiden kautta. Ohjeisiin tulisi myös sisällyttää esimerkkejä hyvistä käytänteistä sen suhteen, kuinka koulutusjärjestelmiä voidaan käytännössä toteuttaa yrityksissä ja organisaatioissa.

3.7 ETSK katsoo olevan tärkeää varmistaa, että työnantajat tietävät, millaista nettohyötyä he voivat odottaa harjoittelupaikkojen tarjoamisesta. Todellisten taloudellisten hyötyjen osoittaminen ja kaikentyyppisten kustannusten ja hyötyjen kartoittaminen voi kannustaa työnantajia ottamaan harjoittelijoita. Samaan aikaan on tarpeen lisätä tietoisuutta siitä, että yritysten täytyy luoda laadukkaita harjoittelupaikkoja.

4. **Korvaukset ja sosiaaliturva**

4.1 Harjoittelukokemusta saaneista nuorista vain 62 % ([5]) sanoo harjoittelun perustuneen kirjalliseen harjoittelusopimukseen isäntäorganisaation tai -yrityksen kanssa. Tästä syystä komitea kannattaa suositusta, jonka mukaan kirjallisen harjoittelusopimuksen tulisi olla pakollinen. Harjoittelusopimuksille olisi määriteltävä yhteiset oikeudelliset periaatteet. On huomattava, että lailliset kirjalliset sopimukset hyödyttävät sekä harjoittelupaikan tarjoajaa että harjoittelijaa, sillä niissä vahvistetaan molempien osapuolten oikeudet ja velvollisuudet.

([4]) *Management Training in SMEs*, OECD, 2002.
([5]) *The experience of traineeships in the EU*, Eurobarometri, 2013.

4.2 Komitea suosittaa kuitenkin, että kun kyseessä on ”avoimilla markkinoilla” tapahtuva harjoittelu, harjoittelupaikan tarjoajan tulisi tarjota perussosiaaliturvapaketti (terveys- ja tapaturmavakuutus ja palkallisen harjoittelun yhteydessä sairausloma) ja sisällyttää se automaattisesti harjoittelusopimukseen. Jos harjoittelua pidetään kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaan työsuhteena, siihen tulee soveltaa jäsenvaltion kaikkea työmarkkinalainsäädäntöä, sosiaalilainsäädäntöä sekä työehtosopimusten määräyksiä (kuten palkkavaatimuksia). Komitea suosittaa, että kiistatapauksissa harjoittelijoita pidetään heikompana osapuolena ja heille tarjotaan tarvittavaa tukea.

4.3 Erilaisten harjoittelutyyppien yleisimmät rahoituskeinot jäsenvaltioissa ovat EU:n ja jäsenvaltio- tai aluetason rahoitus, institutionaalinen apu (esim. yliopistojen apurahat), oma rahoitus ja yritysten resurssit. Silloin kun julkista rahoitusta on käytettävissä, siihen sisältyy usein merkittävä tuki EU:n rahastoista, erityisesti Euroopan sosiaalirahastosta (ESR). ”Avoimilla markkinoilla” tapahtuvassa harjoittelussa oma rahoitus on kuitenkin erityisen yleistä, sillä monissa tapauksissa harjoittelijat eivät saa lainkaan korvausta tai heidän saamansa korvaus on riittämätön. Tosiasia on, että 59 % harjoittelijoista[5] ei saa rahallista korvausta, ja heidän on turvauduttava muihin rahoituslähteisiin, kuten omiin säästöihinsä tai perheen tukeen.

4.4 Komitea korostaa, että harjoittelijoiden ei pidä joutua köyhyysvaaraan valmistellessaan tulevaa uraansa parantamalla työllistettävyyttään. Kaikilla olisi oltava yhtäläiset mahdollisuudet harjoitteluun, ja näin ollen rahallisen korvauksen puuttuminen rajoittaa harjoittelujärjestelmän hyödyntämismahdollisuuksia (kaikkialla EU:ssa vain 46 % vastaajista oli suorittanut harjoittelunsa loppuun[5]). Tämä johtaa tiettyjen nuorisoryhmien syrjintään heidän taloudellisen taustansa perusteella.

4.5 Yhteiseen vastuuseen perustuvaan lähestymistapaan viitaten komitea kannustaa jäsenvaltioita etsimään joustavia ratkaisuja harjoittelijoille maksettavia korvauksia koskevaan kysymykseen. Tällaisen lähestymistavan avulla tulisi varmistaa, että harjoittelupaikat ovat laadukkaita ja että niissä tarjotaan asianmukaiset työehdot tekemättä kuitenkaan harjoittelupaikkojen tarjoamisesta vähemmän houkuttelevaa yrityksille. Harjoittelusta saatavaa korvausta ei tulisi pitää vain tulona, vaan myös toimenpiteenä, jolla varmistetaan kaikille nuorille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua harjoittelujärjestelmiin.

4.6 ETSK suosittaa, että kaikkia vaihtoehtoja tarkastellaan ja niistä keskustellaan työmarkkinaosapuolten kanssa. Näitä ovat esimerkiksi verohelpotukset isäntänä toimiville yrityksille, EU:n rahastojen ja kansallisten varojen hyödyntäminen sekä alennukset sosiaaliturvapaketeista, jotta korvaustaakka ei lankeaisi pelkästään isäntäyrityksille tai -organisaatioille.

4.7 ETSK kannustaa Euroopan komissiota laatimaan hyvien käytänteiden ohjeet jäsenvaltioita ja yrityksiä varten mahdollisimman pian.

4.8 Harjoittelun laatupuitteita koskevassa neuvoston suosituksessa vakiinnutettua hyvää harjoittelutapaa tulisi noudattaa ”avointen markkinoiden” lisäksi myös julkisella sektorilla ja EU:n toimielimissä toteutetuissa harjoitteluissa.

5. **Muita näkökohtia**

5.1 ETSK kannattaa suositusta, jonka mukaan harjoittelujaksot voisivat olla enintään kuuden kuukauden mittaisia. Komitea kannattaa myös harjoittelun uusimisen rajoittamista, jotta harjoittelijoilla ei korvata työntekijöitä ja jottei harjoittelua väärinkäytetä vaihtoehtona pysyville työpaikoille. Saattaisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista, että rajatylittävät harjoittelut kestäisivät harjoittelijan kotimaassa suoritettavia harjoitteluja kauemmin.

5.2 ETSK katsoo olevan ratkaisevan tärkeää varmistaa, että myös toimintarajoitteiset henkilöt pystyvät osallistumaan harjoittelujärjestelmiin samoin ehdoin. Komitea suosittaa, että ryhdytään asianmukaisiin toimenpiteisiin osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi ja tietoisuuden lisäämiseksi.

5.3 ETSK kehottaa työmarkkinaosapuolia jatkamaan työtään harjoittelun aikana ja muutoin (esim. vapaaehtoistoiminnan yhteydessä) hankittujen taitojen ja pätevyyksien tunnustamiseksi. Tässä yhteydessä taitojen ja tutkintojen eurooppalaisella alueella, josta on keskusteltu hiljattain, voitaisiin lisätä avoimuutta.

5.4 Komitea kannattaa sitä, että harjoittelusta annetaan todistus, mutta suosittaa sen varmistamista, että todistukset ovat yhtenäisen standardin mukaisia. Komitea kehottaa harkitsemaan mahdollisuutta yhdistää ne Youth Pass -todistukseen ja eurooppalaiseen tutkintojen viitekehykseen, jotta ne tunnettaisiin laajasti ja ne hyödyttäisivät sekä nuoria että heidän tulevia työnantajiaan.

5.5 Komitea kehottaa edistämään vuoropuhelua valtio- ja EU-tasolla ottamalla kaikki asianomaiset toimijat (työmarkkinaosapuolet, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja erityisesti nuorisojärjestöt) mukaan suuntaviivojen muotoiluun sekä puitteiden täytäntöönpanon seurantaan ja arviointiin.

Bryssel 27. helmikuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE