Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets rekommendation om kvalitetskriterier för praktikprogram”

COM(2013) 857 final

(2014/C 214/07)

Föredragande: **Indrė Vareikytė**

Den 4 december 2013 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Förslag till rådets rekommendation om kvalitetskriterier för praktikprogram”

COM(2013) 857 final.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 februari 2014.

Vid sin 496:e plenarsession den 26–27 februari 2014 (sammanträdet den 27 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 196 röster för, 7 röster emot och 6 nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Under de senaste tjugo åren har praktiktjänstgöring blivit ett viktigt sätt för unga att komma in på arbetsmarknaden. Samtidigt som praktiktjänstgöring har blivit normen på de europeiska arbetsmarknaderna och många företag har börjat bidra aktivt till denna process, har frågan om vad praktikanterna lär sig under praktikperioden och om vilka arbetsvillkor de har blivit allt mer angelägen. För att praktikprogram ska förbättra sysselsättningsmöjligheterna bör de erbjuda både möjligheter till verkligt lärande och adekvata arbetsvillkor. Praktik får inte vara ett sätt att ersätta reguljära anställningar eller en förutsättning för rekrytering.

1.2 Praktik är ett viktigt sätt att hantera arbetslösheten och bristen på färdigheter som matchar efterfrågan samt säkerställa övergången från utbildning till arbetsmarknad, men bör inte ses som det enda sättet. För att man ska kunna lösa dessa problem på ett framgångsrikt sätt krävs det komplexa och inbördes relaterade strategier på både europeisk och nationell nivå. Lämpliga åtgärder, särskilt på nationell nivå, kan öka utbudet av praktikmöjligheter för unga människor.

1.3 Tillsammans med de särskilda rekommendationer som framförs i detta yttrade, är de viktigaste förutsättningarna för bättre och mer tillgängliga praktikprogram följande:

1.3.1 Rekommendationen bör även omfatta praktikprogram som är kopplade till utbildningsprogram och till aktiva arbetsmarknadsåtgärder (riktade till unga arbetslösa, vanligen med få eller inga färdigheter), eftersom dessa är de mest effektiva formerna av praktik i EU.

1.3.2 Det bör ges mera stöd för inkludering av praktik i kursplanerna, och om möjligt bör praktiken äga rum under utbildningen och inte efteråt.

1.3.3 Det bör göras en gemensam ansträngning på europeisk och nationell nivå för att förbättra möjligheterna till praktik, särskilt i små och medelstora företag.

1.3.4 När det gäller praktikprogram på den öppna marknaden bör ett grundläggande paket med social trygghet (sjuk- och olycksfallsförsäkring samt – om det rör sig om betald praktiktjänstgöring – sjukledighet) tillhandahållas.

1.3.5 Praktikanter bör få nödvändigt ekonomiskt stöd.

1.3.6 Det behövs åtföljande riktlinjer, som skulle ge medlemsstaterna och de företag/organisationer som erbjuder praktik information om hur praktikprogram kan få stöd via redan befintliga finansieringskällor i EU och medlemsstaterna samt om hur man kan inrätta flexibla praktikprogram med delat finansiellt ansvar.

1.3.7 Det behövs ett större utbud av gränsöverskridande praktikmöjligheter för att öka unga människors rörlighet inom EU. En utvidgning av Eures-tjänsterna till att även omfatta praktikprogram välkomnas, men ytterligare åtgärder bör planeras för att uppmuntra ett öppet och transparent förfarande för att erbjuda praktikanter plats.

1.3.8 Det behövs mer ingående uppgifter om och en utvärdering av alla typer av praktikprogram på både nationell och europeisk nivå. Detta omfattar såväl kvantitativa som kvalitativa uppgifter, som kan användas för att bedöma praktikprogrammens kvantitet, kvalitet, inverkan och effektivitet.

1.3.9 Det är viktigt att se till att personer med funktionsnedsättning kan delta i praktikprogram, genom att vidta lämpliga åtgärder i syfte att öka medvetenheten och tillgängligheten.

1.3.10 Det är viktigt att engagera alla berörda aktörer (arbetsmarknadens parter, civilsamhällesorganisationer och i synnerhet ungdomsorganisationer) i arbetet med att utforma riktlinjer och att övervaka och utvärdera genomförandet av regelverket.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1 I december 2012 lade kommissionen fram ungdomssysselsättningspaket, som omfattade tre viktiga förslag: ungdomsgarantin, kvalitetskriterier för praktikprogram och alliansen för lärlingsutbildning, och som innebar en utvidgning av Eures. EESK följer aktivt genomförandeprocessen för alla dessa instrument.

2.2 Kommittén välkomnar rådets rekommendation om kvalitetskriterier för praktikprogram, både som en åtgärd för att säkerställa kvaliteten på lärandet och adekvata arbetsvillkor under praktikperioden och som ett redskap för att undvika att praktik utgör en ersättning för reguljära anställningar eller en förutsättning för att få arbete.

2.3 EESK håller med om att praktikprogram av hög kvalitet spelar en avgörande roll för att man ska kunna genomföra ungdomsgarantin ([1]) på ett framgångsrikt sätt (ungdomsgarantin syftar till att *”säkerställa att ungdomar upp till 25 års ålder inom fyra månader efter att de blivit arbetslösa eller avslutat sin formella utbildning får ett högkvalitativt erbjudande om sysselsättning, vidareutbildning, lärlingsutbildning eller praktik”*) och för att man ska kunna nå det överordnade målet i Europa 2020-strategin om att 75 % av alla 20-64 åringar ska vara anställda senast 2020. Det är viktigt att notera att en korrekt tillämpning av praktikprogrammen kan bidra till att åtgärda bristen på färdigheter som matchar efterfrågan samtidigt som programmen kan fungera som en bro vid övergången från utbildning till arbetsmarknad.

2.4 Trots de glädjande framstegen i många medlemsstater, stöder kommittén slutsatsen att de främsta hindren för praktik i EU för närvarande är den bristfälliga kvaliteten på lärandet och inadekvata arbetsvillkor. Detta stöds av en nyligen gjord Eurobarometerundersökning ([2]) som visar att mer än 28 % av praktikanterna anser att deras erfarenheter inte har hjälpt eller inte kommer att hjälpa dem att få en reguljär anställning.

2.5 EESK anser att praktikprogram endast är ett av de redskap som kan användas för att bekämpa arbetslösheten och bristen på färdigheter som matchar efterfrågan. För att man ska kunna lösa dessa problem bör komplexa och inbördes relaterade strategier införas på både europeisk och nationell nivå.

2.6 Kommittén noterar att rekommendationen endast omfattar praktikprogram på den öppna marknaden och utlandspraktik, och att man inte fäster någon särskild uppmärksamhet vid andra mer allmänna och effektiva former av praktik i EU ([3]), dvs. praktikprogram som är kopplade till utbildningsprogram och till aktiva arbetsmarknadsåtgärder riktade till unga arbetslösa, vanligen med få eller inga färdigheter.

2.7 Ramen bör ha en sådan flexibilitet att man kan ta hänsyn till medlemsstaternas olika utgångspunkter och deras nationella lagstiftning och praxis, samtidigt som man håller fast vid subsidiaritetsprincipen.

2.8 Genom att i kvalitetskriterierna för praktikprogram i större utsträckning inkludera praktik som är kopplad till utbildningsprogram skulle en mer systematisk strategi kunna tillämpas i fråga om praktikprogram på den öppna marknaden, framför allt med tanke på de metoder för kvalitetskontroll som redan finns inom utbildningssektorn och som skulle kunna utgöra en modell för en effektiv mekanism för kvalitetskontroll för alla praktikprogram. Genom att inrätta ett enda kvalitetssäkringsinstrument för alla former av praktik skulle man kunna öka förståelsen och öppenheten i fråga om förutsättningarna för kvalitet, samtidigt som det skulle bidra till att styra praktikprogrammen mot resultatet av lärandet. Det är emellertid viktigt att se till att ett sådant instrument inte strider mot medlemsstaternas lagstiftning på området.

([1]) Rådets rekommendation om att inrätta en ungdomsgaranti, EUT C 120, 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 EESK betonar ändå att antagandet av lagstiftning och övriga regelverk inte automatiskt kan garantera kvaliteten på praktiken. Genomförandet av bestämmelserna och en noggrann övervakning av hela processen spelar en avgörande roll om man vill säkerställa att praktiken är av hög kvalitet. Medlemsstaterna måste ha möjlighet att avgöra hur praktik ska hanteras i syfte att säkerställa kvalitet och förhindra missbruk.

2.10 Det behövs ett större utbud av gränsöverskridande praktikmöjligheter för att öka unga människors rörlighet inom EU. En utvidgning av Eures-tjänsterna till att även omfatta praktikprogram är mycket välkommen, särskilt om man beaktar de ytterligare fördelar som främjandet av utlandspraktik skulle medföra (för närvarande sker endast 9 % av praktiken utomlands[2]). Ytterligare åtgärder bör emellertid vidtas för att främja ett öppet och transparent förfarande för att erbjuda praktikanter plats med hjälp av informationsrelaterade och institutionella metoder. I riktlinjerna för potentiella värdorganisationer skulle man kunna fastställa principerna för öppna och transparenta rekryteringsförfaranden samt kvalitetskriterier för praktiktjänstgöringen. Dessutom borde målgrupperna informeras bättre om befintliga praktikprogram och praktikmöjligheter, särskilt via sociala medier och internet.

3. **Investeringarnas betydelse för praktikprogram**

3.1 Kommittén är övertygad om att praktikanter kan bidra till företagets resultat och till ekonomin som helhet, samtidigt som de får den erfarenhet som de behöver, förutsatt att lärmiljön på arbetsplatsen är strukturerad så att den främjar detta.

3.2 Även om praktik erbjuder en möjlighet till lärande är det viktigt att vara medveten om fördelarna för alla berörda parter, både för praktikanten, arbetsgivaren, ekonomin som helhet och därmed också för samhället. Att se till att det erbjuds tillgängliga praktikprogram av hög kvalitet bör därför vara allas ansvar.

3.3 Kommittén anser att rekommendationen mer aktivt borde främja investeringar i praktikprogram. Stor uppmärksamhet bör fästas vid små och medelstora företag, eftersom de ofta saknar resurser att investera i praktikanter om de inte får särskilt stöd för detta ändamål.

3.4 Orsaken till att mindre företag låter bli att i tillräcklig utsträckning investera i praktikprogram är de små och medelstora företagens särdrag: kortsiktighet, oförmåga att utnyttja fördelarna med praktikanterna på kort sikt och det faktum att kostnaderna för och fördelarna med praktiken varierar. Praktikprogram innebär en investering där avkastningen inte märks omedelbart i företaget. Ett annat problem för små företag som överväger att erbjuda praktikplatser är att praktikanten kanske inte stannar i företaget så länge att företaget får igen kostnaderna för praktiken.

3.5 EESK anser att närvaron av en högt kvalificerad och välutbildad arbetskraft innebär konkurrensfördelar som överträffar de fördelar som den enskilda arbetstagaren och företaget får. Det är därför motiverat att staten ingriper på marknaden genom att komplettera privata investeringar. De små och medelstora företagen är stora nettoskapare av arbetstillfällen och drivkrafter för den ekonomiska tillväxten. Investeringar i praktikprogram i små företag kan därför motiveras med att man korrigerar marknadsstörningar som bottnar i externa faktorer och kollektiva nyttigheter (t.ex. brist på färdigheter som matchar efterfrågan p.g.a. utbildningen). Små företag skulle på detta sätt kunna bidra mer till allmän ekonomisk tillväxt och hela samhällets välfärd ([4]).

3.6 Kommittén rekommenderar därför att man utarbetar åtföljande riktlinjer för både medlemsstaterna och de företag/organisationer som erbjuder praktik om hur praktikprogram kan få stöd via redan befintliga finansieringskällor i EU och medlemsstaterna. Riktlinjerna bör också innehålla exempel på goda lösningar för hur praktikprogram kan genomföras i företag och organisationer.

3.7 EESK anser att det är viktigt att se till att arbetsgivarna känner till vilka nettovinster de kan förvänta sig av att tillhandahålla praktikplatser. Studier om hela spektrumet av kostnader och fördelar kan uppmuntra arbetsgivare att ta emot praktikanter genom att de ger en bild av den verkliga ekonomiska avkastningen. Samtidigt är det nödvändigt att öka medvetenheten om att företag behöver införa praktikprogram av hög kvalitet.

4. **Ersättning och social trygghet**

4.1 Eftersom endast 62 % ([5]) av de ungdomar som gjort praktik hade ingått ett skriftligt avtal eller kontrakt för sin praktik med den organisation eller det företag som erbjöd praktiken, stöder kommittén förslaget om att skriftliga praktikavtal ska blir obligatoriska. Gemensamma rättsliga normer bör fastställas för praktikavtal. Det bör noteras att såväl den som erbjuder en praktikplats som praktikanten har nytta av ett lagligt skriftligt avtal, eftersom det stärker båda parternas ansvar och rättigheter.

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

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

4.2 I fråga om praktikprogram på den öppna marknaden rekommenderar kommittén ändå att den som erbjuder en praktikplats tillhandahåller ett grundläggande paket med social trygghet (sjuk- och olycksfallsförsäkring samt – om det rör sig om betald praktiktjänstgöring – sjukledighet) och att detta automatiskt ingår i praktikavtalet. Om praktiktjänstgöringen i enlighet med nationell lagstiftning och praxis betraktas som ett anställningsförhållande måste all arbetsrätt, sociallagstiftning och reglering via kollektivavtal (inbegripet lönekrav) i medlemsstaten tillämpas. I händelse av tvist rekommenderar kommittén att praktikanterna ska betraktas som den svagare parten och att de ska ges det stöd som de behöver.

4.3 De vanligaste sätten att i medlemsstaterna finansiera olika typer av praktikprogram omfattar europeiska och nationella eller regionala finansieringsmedel, institutionellt bistånd (t.ex. universitetsstipendier), självfinansiering och företagens egna resurser. I de fall finansiering med offentliga medel finns att tillgå inbegriper detta ofta omfattande stöd från EU-fonder, bl.a. Europeiska socialfonden. När det gäller praktikprogram på den öppna marknaden är självfinansiering särskilt vanligt eftersom praktikanterna i många fall inte får någon ersättning alls eller endast bristfällig ersättning. Faktum är att 59 %[5] av alla praktikanter inte får någon ekonomisk ersättning och måste förlita sig på andra finansieringskällor, t.ex. egna besparingar och stöd från familjen.

4.4 Kommittén vill betona att praktiken visserligen innebär att praktikanterna förbereder sin framtida karriär genom att förbättra sin anställbarhet, men att de ändå inte får riskera att hamna i fattigdom. Praktikprogram bör vara tillgängliga för alla på samma villkor. Genom att inte ge någon ekonomisk ersättning för praktiken begränsas emellertid tillträdet till den (i hela EU hade endast 46 % av de som svarade deltagit i ett praktikprogram[5]). Detta innebär att vissa kategorier av ungdomar diskrimineras på grund av sin ekonomiska bakgrund.

4.5 Mot bakgrund av principen om delat ansvar uppmuntrar kommittén medlemsstaterna att hitta en flexibel lösning på frågan om ersättning för praktiktjänstgöring. Ett sådant tillvägagångssätt skulle säkerställa praktikprogram av hög kvalitet och med rimliga villkor, utan att företagen avskräcks från att erbjuda praktikplatser. Ersättning för praktiktjänstgöring bör inte enbart ses som en inkomst, utan också som en åtgärd för att garantera lika möjligheter för alla ungdomar att delta i praktikprogram.

4.6 EESK rekommenderar att man ser över och diskuterar alla alternativ med arbetsmarknadens parter: skattelättnader för företag som erbjuder praktikplatser, användning av europeiska och nationella medel, rabatt på paket för social trygghet osv., så att ersättningsbördan inte enbart drabbar det företag eller den organisation som tar emot en praktikant.

4.7 EESK vill uppmuntra kommissionen att snarast möjligt utarbeta riktlinjer för bästa praxis för medlemsstaterna och företagen.

4.8 God praxis för praktikprogram i enlighet med rekommendationen om kvalitetskriterier för praktikprogram bör tillämpas inte bara på praktikprogram på den öppna marknaden utan också på praktikprogram inom den offentliga sektorn och EU-institutionerna.

5. **Andra aspekter**

5.1 EESK ställer sig bakom rekommendationen om att praktiktjänstgöringen ska vara högst sex månader lång och att upprepning av praktiktjänstgöring ska begränsas för att se till att praktikanterna inte blir en ersättning för anställda och att praktiktjänstgöring inte felaktigt används som alternativ till fast anställning. Det kan dock vara lämpligt att gränsöverskridande praktiktjänstgöring varar längre än praktiktjänstgöring i praktikantens hemland.

5.2 EESK anser att man måste se till att personer med funktionsnedsättning kan delta i praktikprogram på lika villkor och rekommenderar att lämpliga åtgärder vidtas för att öka tillgängligheten och medvetenheten om denna fråga.

5.3 EESK uppmanar arbetsmarknadens parter att även fortsättningsvis verka för ett erkännande av färdigheter och kompetens som förvärvats genom praktik och på annat håll (till exempel genom frivilligarbete). I detta sammanhang skulle det europeiska område för färdigheter och kvalifikationer som varit uppe till diskussion på senare tid kunna säkra ytterligare öppenhet.

5.4 Kommittén förespråkar att det ska utfärdas praktikintyg, men anser att man bör se till att sådana intyg följer en gemensam standard. Vi föreslår att man undersöker möjligheterna att koppla dem till Youthpass (ungdomspass) och den europeiska referensramen för kvalifikationer så att de blir allmänt igenkännliga och är till fördel för ungdomar och deras framtida arbetsgivare.

5.5 Kommittén menar att det är viktigt att dialogen på såväl EU-nivå som nationell nivå förstärks genom att man engagerar alla berörda aktörer (arbetsmarknadens parter, civilsamhällesorganisationer och i synnerhet ungdomsorganisationer) i arbetet med att utforma riktlinjer och att övervaka och utvärdera genomförandet av regelverket.

Bryssel den 27 februari 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE