



EURÓPAI  
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.12.4.  
SWD(2013) 496 final

**BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM**

**A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA**

*amely a következő dokumentumot kíséri*

**JAVASLAT  
A TANÁCS AJÁNLÁSA**

**a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszeréről**

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

## 1. BEVEZETÉS

Az elmúlt két évtizedben a szakmai gyakorlat fontos munkaerő-piaci belépési ponttá vált a fiatalok számára<sup>1</sup>. A szakmai gyakorlat jelensége munkaerőpiacaink egyre megszokottabbá váló eleme, elterjedését azonban – az általa biztosított tanulási tartalmakat és munkafeltételeket tekintve – növekvő aggályok kísérik. Annak érdekében, hogy ténylegesen elősegítse a későbbi foglalkoztatást, a szakmai gyakorlatnak megfelelő minőségű tanulási tartalmat és munkafeltételeket kell biztosítania, és nem szolgálhat a rendes álláshelyek olcsó helyettesítéseként.

Az Európai Parlament és az Európai Tanács ismételt felhívásait<sup>23</sup> követően a Bizottság tavaly konzultációt indított a szociális partnerekkel, és bejelentette, hogy 2012 végéig előterjeszti a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszerét<sup>4</sup>.

A hatásvizsgálat célja, hogy megállapítsa és megvizsgálja, mely szakpolitikai lehetőségek növelhetik a minőségi szakmai gyakorlatok arányát; ide tartozik a bevált gyakorlatra vonatkozó követelmények meghatározása, valamint a munkáltató ösztönzése annak érdekében, hogy megfelelő színvonalú szakmai gyakorlatot biztosítson. A hatásvizsgálat a Bizottság által a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszeréről szóló, a szociális partnerekkel folytatott konzultáció<sup>5</sup> keretében 2012 decemberében benyújtott elemzésre támaszkodik. Eddig nem elérhető adatokat bocsát rendelkezésre a szakmai gyakorlatok számáról és minőségéről, újabb bizonyítékot nyújt arra vonatkozóan, hogy a nem megfelelő minőségű szakmai gyakorlat az érintett gyakornok esetében kedvezőtlenebb foglalkoztatási kilátásokhoz vezet, ezen túlmenően pedig javaslatokat terjeszt elő a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszerére, amely a gyakornokok foglalkoztathatóságát hivatott javítani. Az átláthatóságra vonatkozó új javaslatok célja, hogy a fiatalok könnyebben megkülönböztethessék a minőségi szakmai gyakorlatokat a nem kellően színvonalas ajánlatoktól.

## 2. A SZAKMAI GYAKORLATOKAT ÉRINTŐ FŐ PROBLÉMÁKRÓL SZÓLÓ KONZULTÁCIÓ ÉS AZ ÉRDEKELTEK VÉLEMÉNYE

### *Nyilvános konzultáció*

A Bizottság a szakmai gyakorlatokkal kapcsolatos problémákról és a lehetséges megoldásokról számos érdekelttel konzultált. A fent említett elemző dokumentum részletesen beszámol e konzultációk eredményeiről.

A 2012. évi nyilvános konzultáció keretében a szakszervezetek, a nem kormányzati szervezetek, az ifjúsági szervezetek, az oktatási intézmények és az egyéni válaszadók többsége általában támogatta, hogy bizottsági kezdeményezés induljon. A munkáltatói szervezetek, a kereskedelmi kamarák és a tagállamok általában véve támogatták a kezdeményezést, válaszaikban ugyanakkor gyakran hangsúlyozták, hogy a keretnek – a

---

<sup>1</sup> Az Eurobarométer 2013-as felmérése szerint ( 378. Eurobarométer gyorsfelmérés) a válaszadók közül 74%-kal többen vettek részt szakmai gyakorlaton, mint tanulószerveződéses gyakorlati képzésen; az arány 77%-kal nagyobb volt, mint a diákmunka esetében, és 43%-kal nagyobb, mint azok aránya, akik nem rendelkeztek ezen tapasztalatok egyikével sem. Forrás: Az Eurobarométer felmérés bizottsági elemzése, B. kötet, az első kérdésre adott válaszok, 1. o.

<sup>2</sup> Európai Parlament, 2009/2221(INI), 2010.7.6.

<sup>3</sup> Az Európai Tanács 2012. decemberi, 2013. februári és 2013. júniusi következtetései.

<sup>4</sup> SWD (2012) 407 final, Brüsszel, 2012.12.5.

<sup>5</sup> SWD (2012) final, Brüsszel, 2012.12.5.

különböző tagállami gyakorlatok figyelembevétele érdekében – megfelelően rugalmasnak kell lennie.

A szakmai gyakorlatok jövőbeli minőségi keretrendszerébe beépítendő elemeket tekintve a válaszadók többsége egyetértett a Bizottság elemzésével (a szakmai gyakorlatra vonatkozó szerződések, egyértelmű célkitűzések és tartalom, a gyakorlat időtartama, megfelelő szociális biztonság és díjazás stb.) A vállalkozások és egyes munkáltatói szervezetek azzal érveltek, hogy a díjazással és a szociális biztonsággal kapcsolatos kérdések nem tartoznak az Unió hatáskörébe.

### *Konzultáció a szociális partnerekkel*

2012 októbere és 2013 februárja között két szakaszból álló konzultációra került sor a szociális partnerekkel a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszere témájában. Az uniós szociális partnerek nem indítottak tárgyalásokat egy esetleges megállapodásról az EUMSZ 154. cikke értelmében, így a Bizottság a konzultáció során megismert vélemények figyelembevételével saját kezdeményezés előterjesztése mellett döntött. Az európai szociális partnerek az általuk 2013 júniusában elfogadott ifjúsági foglalkoztatási intézkedési keretben tudomásul vették a Bizottság arra irányuló szándékát, hogy az európai szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszeréről szóló tanácsi ajánlásra irányuló javaslatot nyújtson be. Az UEAPME keretében a kis- és középvállalkozásokkal 2012-ben folytatott konzultációt követően 2013 márciusa és júniusa között a kkv-k körében felmérést végeztek az általuk kínált szakmai gyakorlatok minőségének – munkáltatói szempontból történő – felmérése érdekében, továbbá megvizsgálták a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszerével összefüggő esetleges intézkedések megfelelési költségeit is.

## **3. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA**

### **3.1. Szabályozási keret**

A szakmai gyakorlatról szóló tanulmány feltérképezte a szakmai gyakorlatok szabályozási keretét, és rávilágított arra a tényre, hogy a szakmai gyakorlatok típusonként és tagállamonként is jelentős különbségeket mutatnak. Franciaország például törvényileg szabályozza a szakmai gyakorlatok minden típusát, míg Bulgáriában vagy az Egyesült Királyságban nincs ezt a területet szabályozó konkrét jogi keret. A tagállamok kevesebb mint felében léteznek a szakmai gyakorlat időtartamára, a díjazásra vagy a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezések. 11 tagállamban továbbra is maradtak jogi és igazgatási akadályok a más tagállamokból érkező gyakornokok esetében, ez pedig megnehezíti a nemzetközi szakmai gyakorlatok fejlődését.

Még általánosabb problémát jelent, hogy nincsenek nemzetközileg megállapított követelmények arra vonatkozóan, hogy egy szakmai gyakorlat mitől tekinthető megfelelő színvonalúnak.

### **3.2. A probléma meghatározása**

Mind a nyilvános konzultáció, mind pedig a szakmai gyakorlatról szóló tanulmány számos olyan problémát feltárt, amelyek a szakmai gyakorlatok esetében jelenleg felmerülhetnek az EU-ban. A lehetséges uniós szintű beavatkozás számára két fő problematikus terület azonosítható: az elégtelen tanulási tartalom és a nem megfelelő munkafeltételek.

1. A **tanulási tartalom** problémája azokkal a panaszokkal függ össze, amelyek értelmében a szakmai gyakorlaton részt vevő gyakornokoknak képzettségi szintjük alatti munkát kell végezniük ahelyett, hogy hasznos képzésben részesüljenek. Ez nem csupán etikai szempontból aggályos: ha kevés szakmai gyakorlat esetében van lehetőség lényeges ismeretek elsajátítására, az nemcsak a szakmai gyakorlatok hírét ronthatja, hanem – az oktatásból a

munka világába vezető átmenetben játszott szerepüket tekintve – a szakmai gyakorlatok hatékonyságát is.

2. A **munkafeltételek** kérdésével kapcsolatban felmerült panaszok közé tartozik például a hosszú munkaidő, az egészséggel és biztonsággal vagy a foglalkozási kockázatokkal kapcsolatban a biztosítás hiánya, a vonatkozó szabályok és szabályozás tekintetében az egyértelműség hiánya, az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kérdések stb.

Az elemzés további részében azok a szakmai gyakorlatok, amelyek akár a tanulás tartalma, akár a munkafeltételek tekintetében nem megfelelőek, *nem kellően színvonalas* szakmai gyakorlatként kerülnek említésre.

Az előző két probléma mellett az érdekeltek kiemelték, hogy a szakmai gyakorlatok számos esetben nem járnak fizetéssel, vagy nem fedezik a gyakornokok alapvető megélhetési költségeit. Ez problémát jelent az *egyenlő hozzáférés*<sup>6</sup> szempontjából. Ezen túlmenően az a tény, hogy a szakmai gyakorlatok egyre nagyobb hányada nem kínál fizetést, olyan munkaerő-piaci tendencia kialakulásához vezethet, mely során a munkáltatók fizetett alkalmazottak helyett gyakornokokkal dolgoztatnak<sup>7</sup>. Önmagában a fizetés vagy az ellentételezés kérdése szubszidiaritási okokból nem kerül uniós szinten megtárgyalásra. Ugyanakkor a nagyobb fokú átláthatóság lehetővé tenné a munkaerőpiac hatékonyabb működését.

A belföldi szakmai gyakorlatok kapcsán a jelek szerint nincsenek panaszok az alacsony számmal kapcsolatban, ugyanakkor a *nemzetközi* szakmai gyakorlatok kínálata valóban korlátozott. A fiatalok munkanélküliségének a mobilitáson keresztül megvalósuló csökkentése tekintetében ez elszalasztott lehetőségnek tűnik, mivel a nemzetközi szakmai gyakorlat kulcsfontosságú lehet a külföldi munkavállalás elősegítésében, és sok üres állást nem lehet a belföldi munkaerőpiacon betölteni.

*Milyen gyakoriak a minőséggel kapcsolatos problémák?*

Az egyik Eurobarométer felmérés során az EU-ban és Horvátországban 13 000 embert kérdeztek meg szakmai gyakorlattal kapcsolatos tapasztalataikról.

A válaszok alapján lehetőség nyílt a szakmai gyakorlatról szóló tanulmányban meghatározott, a minőséggel kapcsolatos kulcsfontosságú elemek mennyiségi meghatározására. A felmérés szerint a szakmai gyakorlatok többségének megfelelő a minősége, egy jelentős hányadot azonban érintenek a minőséggel kapcsolatos problémák. A beszámolók szerint a szakmai gyakorlatok 18%-a esetében nem biztosítottak megfelelő tanulási tartalmat, míg négyből egy esetben a munkafeltételek (figyelmen kívül hagyva a fizetést) nem voltak összehasonlíthatók a rendes alkalmazottak munkafeltételeivel a munkaidő, a szabadság feltételei stb. tekintetében. Összességében a szakmai gyakorlatok 30%-a esetében állapítottak meg hiányosságokat akár a tanulási tartalom, akár a munkafeltételek terén. A megállapítások szerint a szakmai gyakorlatok esetében gyakran egyik sem megfelelő<sup>8</sup>.

A külföldi szakmai gyakorlatokat illetően elmondható, hogy a szakmai gyakorlatok mindössze 9%-át végzik külföldön. A külföldi feltételekkel kapcsolatos bizonytalanságok

---

<sup>6</sup> Az Egyesült Királyságban működő Low Pay Commission (a minimálbérrel foglalkozó bizottság) 2011. évi, a nemzeti minimálberről szóló jelentése szerint a szakmai gyakorlat egyre inkább a munkába állás feltétele lesz.

<sup>7</sup> 2013. évi jelentésében az egyesült királyságbeli Low Pay Commission beszámolt arról, hogy számos olyan pozíció esetében, amelyek keretében munkavégzésre kerül sor, a minimálbérnek megfelelő összeget sem fizetik ki.

<sup>8</sup> Az alacsony fizetést kínáló vagy a fizetés nélküli szakmai gyakorlatokat tekintve a szakmai gyakorlatok mintegy fele nem biztosít fizetést, további 25%-uk pedig az alapvető megélhetési költségek fedezéséhez sem nyújt elég ellentételezést.

jelentős mértékben akadályozzák a szakmai gyakorlatok nemzetközi színterének kibontakozását: az Eurobarométer felmérés szerint mindazok közül, akik szívesen részt vettek volna külföldi szakmai gyakorlaton, de mégsem tették, 38% az információk hiánya miatt döntött így.

Az Eurobarométer felmérés eredményeinek ökonometriai elemzése szerint *a nem kellően színvonalas szakmai gyakorlaton részt vevők esetében jelentősen kisebb volt a későbbi elhelyezkedés valószínűsége*. A színvonalas szakmai gyakorlatok hatása nem csupán abban mutatkozik meg, hogy befejeződésük után a gyakornoknak nagyobb eséllyel ajánlanak fel állást ugyanannál a szervezetnél, hanem a későbbiekben is alacsonyabb a munkanélküliség kockázata.

Az adatok megerősítették a minőség és az alkalmazási szándék közötti kapcsolatot. A legszínvonalasabb szakmai gyakorlatokat azok a fogadó szervezetek nyújtják, amelyek alkalmazottakat terveznek felvenni. Ez magyarázza a minőség és a fizetés közötti szoros kapcsolatot is – a fizetés jelzi, hogy a fogadó szervezet hajlandó a lehető legtöbbet megtenni a szakmai gyakorlat színvonalának biztosítása érdekében.

### **3.3. A probléma okai**

A nem kellően színvonalas szakmai gyakorlatok meglétének okai kínálati és keresleti oldalról is magyarázhatók. A kínálatot tekintve előfordulhat, hogy a fogadó szervezet azért nem kínál kellően színvonalas szakmai gyakorlatot, mert nem tudja, hogyan biztosítható a minőség (*nem szándékos alacsony színvonal*); a nem megfelelő színvonal ugyanakkor tudatos döntésből is fakadhat, amely profitmaximalizálási stratégiával magyarázható. A probléma mögött meghúzódó okok esettől függően eltérhetnek.

Azokat az eseteket tekintve, amikor a cég részéről nem volt szándékos, hogy nem biztosított kellően színvonalas szakmai gyakorlatot, a kkv-vizsgálat eredményei arról tanúskodnak, hogy számos kkv nem alkalmazza a szakmai gyakorlatról szóló tanulmány által meghatározott elemeket, többségük ugyanakkor úgy nyilatkozott, hogy nem tartaná problematikusnak ezek alkalmazását. Nem lehet mennyiségileg pontosan meghatározni, hogy a nem kellően színvonalas szakmai gyakorlatok között milyen azoknak az aránya, amelyek esetében az alacsony színvonal *nem szándékos*, de a kkv-vizsgálat eredményei alapján óvatos becslés szerint a tanulási tartalom tekintetében nem megfelelő szakmai gyakorlatok 20-35%-a lehet ilyen.

A keresleti oldalt tekintve a pályázók elsősorban az átláthatóság hiánya következtében jelentkeznek nem kellően színvonalas szakmai gyakorlatokra (*információs aszimmetria*). A szakmai gyakorlat minőségét nehéz a gyakorlat kezdete előtt értékelni, viszont azt követően, hogy a gyakorlat elkezdődött, a gyakornoknak nincs lehetősége panasszal élni, és erre nem is léteznek ösztönzők. A szakmai gyakorlat piaca tehát olyan egyensúlyi helyzettel jellemezhető, ahol a szakmai gyakorlatok bizonyos hányadának nem megfelelő a színvonala.

## **4. JOGALAP ÉS SZUBSZIDIARITÁS**

### *Jogalap*

A kezdeményezés jogalapját az EUMSZ 153. cikke biztosítja, amelynek értelmében az Unió támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit, többek között a munkafeltételek, a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme, valamint a munkaerőpiacról kirekesztett személyek beilleszkedésének lehetővé tétele és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem területén.

### *Szubszidiaritás*

A követelmények egységesítését tekintve az uniós szintű stratégia számos előnyt kínál:

- A különböző testületek által különböző tagállamokban javasolt vagy elfogadott minőségi iránymutatások túlnyomórészt hasonlóak. A fő különbségek a díjazásban, valamint bizonyos kötelező vagy jogszabályban előírt elemekben mutatkoznak, mint például az egymást követő szakmai gyakorlatokra vonatkozó korlátozások, melyek az önkéntes chartákból rendszerint hiányoznak. Ez azt mutatja, hogy a minőségi követelmények helyi feltételekhez történő igazítása nem feltétlenül szükséges.
- Másodsorban az uniós szintű megoldás a gyakornoki mobilitás szempontjából előnyös lenne. A fiatalok könnyebben kezdhetnének egy másik országban felajánlott szakmai gyakorlatot, ha a meglévő egységes gyakorlatok vagy szabályok alapján tisztában lennének azzal, hogy mire számíthatnak.
- Harmadsorban pedig a tapasztalatok azt mutatják, hogy a koordinációs problémák miatt gyorsabban lehetne nemzetközileg elfogadott minőségi előírásokat meghatározni, ha a folyamatot nemzettek feletti intézmények koordinálnák és támogatnák. Erre az Európai Unió a legalkalmasabb, mivel a jelek szerint alig vagy egyáltalán nem tapasztalható előrehaladás nemzeti minőségi követelmények spontán kialakulása felé.

A tagállamok a szakmai gyakorlatok minőségének javítása érdekében egymástól függetlenül fogadhatnak el intézkedéseket. A gyakorlatban ugyanakkor többször is felszólították a Bizottságot, hogy fogadjon el egy, a szakmai gyakorlatokra vonatkozó minőségi keretrendszert (lásd például a három közelmúltbeli Európai Tanács következtetéseit: 2012. december, 2013. február, 2013. június).

Figyelembe véve az eltérő tagállami szabályozási kereteket, a szakmai gyakorlat egységes definíciója, valamint az egységes minimumkövetelmények meghatározása segítséget jelentene. Ez a tagállami szakpolitikák és szabályozási stratégiák kialakítását is elősegítené. Az EU így tényleges támogatást tudna nyújtani a tagállamoknak az Európa 2020 stratégia 8. sz. foglalkoztatási iránymutatásának végrehajtásában, mindenekelőtt a frissen végzetek elhelyezkedését segítő programok létesítése, továbbképzési lehetőségek – például szakmai gyakorlatok – biztosítása és a fiatalok munkanélkülivé válása esetén történő gyors beavatkozás tekintetében. Ez a határokon átnyúló mobilitás egyik fő akadályát – az információhiányt – is megszüntetné egy olyan területen, amelyet az egységes szabályozás hiánya jellemez, az ajánlás pedig segítené az Erasmus+ által nyújtott támogatás alátámasztását.

## 5. SZAKPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK

Az e területre vonatkozó kezdeményezés általános célkitűzései a következők:

1. A szakmai gyakorlatok minőségének javítása annak érdekében, hogy a szakmai gyakorlat hatékonyabban járuljon hozzá az oktatásból a foglalkoztatásba való átmenet sikeréhez;
2. Az európai munkaerőpiacokon a kereslet és a kínálat között tapasztalható különbségek csökkentése a nemzetközi szakmai gyakorlatok előmozdításával.

Ezen általános célkitűzések megvalósítása érdekében az alábbi konkrét célkitűzések meghatározására került sor:

1. A színvonalas szakmai gyakorlatok arányának növelése;
2. A tisztességtelen gyakorlatoktól való eltántorítás, miközben a fogadó szervezetek megfelelési költségei alacsonyak maradnak;
3. A nemzetközi szakmai gyakorlatokra vonatkozó tájékoztatás javítása, valamint a nemzetközi szakmai gyakorlatokhoz való hozzáférés elősegítése.

Az operatív célkitűzések a következők:

1. Olyan keret/követelmények/iránymutatások biztosítása, amelyeket a tagállamok, a fogadó szervezetek, a szociális partnerek és más szervezetek referenciaként használhatnak fel olyan fellépések számára, amelyek ösztönzik a színvonalas szakmai gyakorlatok fejlesztését, valamint elősegítik a nemzetközi szakmai gyakorlatok elterjedését;

2. Annak biztosítása, hogy e keret/előírások vagy iránymutatások hatékonyan beépülnek az uniós szakpolitikai eszközökbe, mindenekelőtt az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés, az európai szemeszter folyamata és az uniós pénzügyi programok révén.

## **6. SZAKPOLITIKAI EGYSÉGESSÉG ÉS HOZZÁJÁRULÁS AZ EURÓPA 2020 STRATÉGIA CÉLKITŰZÉSEIHEZ**

2010-ben az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése, a „Mozgásban az ifjúság” keretében bejelentésre került, hogy a Bizottság a szakmai gyakorlatokra vonatkozó minőségrendszerre irányuló javaslatot kíván előterjeszteni. A 2011. évi „Több lehetőséget a fiataloknak” kezdeményezés, a foglalkoztatási csomag, valamint a 2012. évi ifjúsági foglalkoztatási csomag megerősítette ezt az elkötelezettséget. A színvonalas szakmai gyakorlatok az ifjúsági garancia koncepciójának is szerves részét képezik, ezért fejlesztésük a 2013. évi ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés egyik fő célkitűzése.

A szakmai gyakorlatokra vonatkozó iránymutatások különösen azon országok számára tűnnek hasznosnak, amelyek nem rendelkeznek számottevő tapasztalattal és hagyománnyal a vállalatokkal megvalósuló partnerségi együttműködés terén. A szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszere segítségével a Bizottság figyelemmel követheti a fenti ajánlással kapcsolatos előrehaladást, és szükség esetén további fellépést javasolhat a tagállamoknak.

Ezen túlmenően egy egységesített uniós megoldás hozzájárul ahhoz, hogy az EURES a tanulószereződéses gyakorlati képzésekre és a szakmai gyakorlatokra is kiterjedjen, az Európai Tanács 2012. június 28-29-i következtetéseinek megfelelően. Hasonlóképpen a szakmai gyakorlatokra vonatkozó minőségi követelmények az ifjúsági garancia keretében ajánlott szakmai gyakorlatok hatékonyságának biztosítása szempontjából is rendkívül fontosak (lásd a Tanács 2013. április 22-i ajánlását).

## **7. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK**

Táblázat 1 A lehetőségek áttekintése

<b>A lehetőség száma</b>	<b>Elnevezés</b>	<b>Típus</b>	<b>Rövid leírás</b>
0	Alaphelyzet	-	Változatlan szakpolitika
1	Tájékoztató weboldal	Tájékoztatás	Tájékoztató weboldal létrehozása a gyakornokok számára, amely tagállamonként ismerteti a vonatkozó szabályozást és a szakmai gyakorlatok típusait
2	Önkéntes minőségi védjegy	Tájékoztatás	A szakmai gyakorlatok minőségi védjegye (kizárólag önkéntes alapon)
3a	A szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszeréről	Iránymutatás	A gyakornok és a fogadó intézmény megállapodást köt a

	szóló tanácsi ajánlás (alapszint) (a szakmai gyakorlatok „alapszintű” minőségi keretrendszerére)		szakmai gyakorlatról. A megállapodásban szerepelniük kell a célkitűzésekre, a tanulási tartalomra, a nyomon követésre, az időtartamra, a díjazásra vagy ellentételezésre és a szociális biztonságra vonatkozó információknak.
3b	A szakmai gyakorlatokra vonatkozó tanácsi ajánlás, fokozott átláthatósággal (a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszerére + átláthatóság)	Iránymutatás	A szakmai gyakorlat meghirdetésekor tájékoztatás nyújtása a fizetésről/ellentételezésről + átláthatósági követelmények a fizetés nélküli szakmai gyakorlat alkalmazási politikája tekintetében
4	A szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszerére vonatkozó irányelv, fokozott átláthatósággal	Szabályozás	Ugyanaz, mint a 3b., de irányelv formájában

## 8. A HATÁSOK ELEMZÉSE

### 8.1. 0. lehetőség – alaphelyzet

Az e téren a tagállamokban végbemenő fejlődést megvizsgálva megállapítható, hogy az egész Unióra kiterjedő minőségi követelmények spontán fejlesztése és elfogadása tekintetében igen csekély mértékű az előrehaladás. Kevés tagállami kezdeményezés létezik; az Európai Ifjúsági Fórum égisze alatt, ifjúsági szervezetek által létrehozott, a szakmai gyakorlatról szóló európai charta elfogadottsága pedig az üzleti világban csak korlátozott. Mivel nincsenek további tagállami vagy szélesebb körben elfogadott nemzetközi kezdeményezések, amelyek a szakmai gyakorlatok színvonalának emelésére irányulnának, a válság hatására a nem kellően színvonalas szakmai gyakorlatok aránya várhatóan nőni fog vagy legjobb esetben változatlan marad.

### 8.2. 1. lehetőség – Információs weboldal

Az első lehetőség információs weboldal létrehozását jelentené, amely teljes, részletes és rendszeresen aktualizált információkat nyújtana az egyes tagállamokban a szakmai gyakorlatok bármely típusára alkalmazandó szabályokról és szabályozásról. A weboldal, amely valószínűleg EURES portálba ágyazva működne, az egyes tagállamok érintett hatóságainak honlapjára mutató linkeket tartalmazna.

Ez az eszköz megoldást jelentene az információk hiányával kapcsolatos problémák egyik szempontjára, vagyis orvosolná a meglévő tagállami szabályozással kapcsolatos jelenlegi információhiányt. Ugyanakkor az adott szakmai gyakorlatok minőségére vonatkozóan nem nyújtana tájékoztatást, és a fogadó szervezeteknek sem kínálna valódi ösztönzőket az általuk biztosított szakmai gyakorlat minőségének javítására. Így e lehetőség kedvező, de korlátozott hatást gyakorolna a szakmai gyakorlatok minőségére, mivel a tapasztalatok szerint a belföldi szakmai gyakorlatok esetében a jogok mélyebb ismerete csak kismértékű hatást fejt ki. A nemzetközi szakmai gyakorlatok esetében gyakorolt hatás nagyobb lehet, mivel külföldi lehetőségek esetén nehezebb információkhoz jutni. Ez az intézkedés inkább más megoldások kiegészítéséül, mintsem önálló megoldásként szolgálhat. E lehetőség hatékonysága és eredményessége korlátozott (mivel nem valószínű, hogy a nem kellően színvonalas és a megfelelő színvonalú szakmai gyakorlatok közötti megoszlást befolyásolni tudná), viszont összhangban van a mobilitási célkitűzéssel.



### **8.3. 2. lehetőség – Önkéntes minőségi védjegy**

A második lehetőség értelmében olyan önkéntes, uniós szintű minőségi védjegyet hoznának létre, amelyhez a fogadó szervezetek– bizonyos minőségi követelmények betartása fejében – önkéntesen csatlakozhatnának. A minőségi védjegy odaítélésének kritériumai országonként vagy ágazatonként változhatnak, illetve az is elképzelhető, hogy egységes kritériumok vonatkoznának az EU egészére.

A minőségre vonatkozó elvek kidolgozására a szociális partnerekkel együttműködve kerülhetne sor, ennek során pedig meghatároznák a szakmai gyakorlat formájára, tanulási tartalmára és munkafeltételeire vonatkozó minimumkövetelményeket. A fogadó szervezetek – az elvek betartása melletti önkéntes kötelezettségvállalás által – olyan intézményekként mutakozhatnak be, amelyek „méltányos bánásmódot garantálnak a gyakornokok számára” (vagy ehhez hasonló megfogalmazást alkalmazhatnak). A minőségi védjegy a díjazásra és a szociális biztonságra vonatkozóan is tartalmazhat kötelezettségvállalásokat.

Ennek a nem szabályozáson alapuló módszernek az az előnye, hogy a fogadó szervezeteket minőségi követelményekre vonatkozó referencia biztosítása révén ösztönöznék és iránymutatást nyújtana, miközben az önkéntes jelleg biztosítaná, hogy a fogadó szervezetekre a megfelelés következtében háruló teher elfogadható maradjon. Ez a lehetőség továbbá fellendítheti a tagállamok közötti szakmai gyakorlati programokat.

Fő hátránya, hogy kevés szervezet törekedne a védjegy megszerzésére, mivel a szakmai gyakorlatok iránti kereslet jóval meghaladja a kínálatot. A meglévő minőségi védjegyek példája azt mutatja, hogy a csatlakozási arány jelenleg szélsőségesen alacsony: Olaszországban az „OK” szakmai gyakorlati védjegy megszerzésért csak pár tucat cég indult, ami körülbelül 1:10 000 arányt jelent. A helyzet a jelek szerint máshol sem különbözik, így e lehetőség nem tűnik hatékonynak.

A hatékonyságot tekintve e lehetőség általában véve elősegítheti a nemzetközi szakmai gyakorlatok fejlődését, de nem valószínű, hogy változtatna a nem kellően színvonalas és a jó minőségű szakmai gyakorlatok arányán. Másrészt a viszonylag alacsony költségeket figyelembe véve e lehetőség mégis hatékonynak tekinthető.

### **8.4. 3. lehetőség – Tanácsi ajánlás a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszeréről**

E lehetőség a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszeréről szóló tanácsi ajánlásra irányuló bizottsági javaslatból állna, amelyet a tagállamok átültetnek saját gyakorlatukba és/vagy nemzeti jogrendszerükbe. Az ajánlás értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kellene a szakmai gyakorlatról szóló írásos megállapodás kötelezővé tételét (jelenleg számos tagállamban nem kötelező az írásos megállapodás). A megállapodásba bele kellene foglalni számos olyan egyértelmű elemet, amelyek bizonyítottan növelik a szakmai gyakorlat színvonalát (például a tanulási célok meghatározása, mentor kijelölése, munkafeltételek stb.).

E lehetőségen belül két opció javasolt: a 3a. lehetőség értelmében a tanácsi ajánlás csak „alapszintű” minőségi iránymutatásokat tartalmazna. A 3b. lehetőség esetében a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszerét további, az átláthatóságra vonatkozó követelmények erősítenék, amelyek ösztönzőket kínálnának a színvonalas szakmai gyakorlatok biztosítására, és/vagy eltántorítanak a cégeket a nem kellően színvonalas szakmai gyakorlatok nyújtásától.

#### *8.4.1. 3a. lehetőség – Tanácsi ajánlás a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszeréről, „alapszint”*

A szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszere értelmében mindkét félnek alá kell írnia a szakmai gyakorlatra vonatkozó írásos megállapodást. Az e lehetőségbe beépítendő elemek

ésszerű kompromisszumot jelentenének azokhoz viszonyítva, amelyeket különböző testületek által a közelmúltban indított kezdeményezések szorgalmaztak.

I rovat: A szakmai gyakorlatról szóló tanulmányban meghatározott fő minőségi elemek

A szakmai gyakorlatról szóló tanulmány, amely a 27 uniós tagállam mindegyikére és a szakmai gyakorlatok valamennyi típusára kiterjedt, azt a célt szolgálta, hogy megállapítsa, melyek a bevált gyakorlatok; a tanulmány abból az elvből indult ki, hogy a színvonalas szakmai gyakorlatnak lehetővé kell tennie, hogy a gyakornok – foglalkoztatási esélyeinek növelése érdekében – a munkaerő-piaci szükségletekhez igazodó, elméleti tudását kiegészítő gyakorlati készségeket sajátítson el.

A színvonalas szakmai gyakorlat számos ismérvvvel rendelkezik. Az egyik alapvető elem a szakmai gyakorlatról szóló szerződés kötelező megléte. A színvonalas szakmai gyakorlat a gyakornok és a fogadó szervezet (vagyis vállalat, köztisztület stb.) közötti megállapodáson alapul. Ebben a tekintetben érdemes megjegyezni, hogy a 2013. évi, a szakmai gyakorlatokról szóló Eurobarométer felmérés szerint a szakmai gyakorlatok mindössze 62%-a esetében kerül sor írásos megállapodás aláírására<sup>9</sup>.

A szakmai gyakorlatról szóló megállapodásnak a következő – a vizsgálat által a legfontosabbként azonosított – elemekre kell kiterjednie:

- *Célkitűzések, tartalom és nyomon követés:* A szakmai gyakorlatoknak lehetővé kell tenniük, hogy a gyakornok az elméleti tanulmányait kiegészítő gyakorlati készségeket sajátítson el. A tanulmányban szereplő iránymutatások értelmében az oktatási tartalom érvényességét a fogadó szervezet által az egyes gyakornokok mellé kijelölt személyes felügyelő vagy mentor biztosítja. A felügyelő irányítja a gyakornokot a rábízott feladatok elvégzése során, figyelemmel kíséri a fejlődést, és elmagyarázza az általános munkafolyamatokat és technikákat. Az iránymutatások értelmében a felügyelőnek rövid (1-2 oldalas) záró értékelés segítségével értékelnie kell a gyakornok teljesítményét; az értékelés ajánlólevél formájában is készülhet.

- *Időtartam:* A nyílt piaci szakmai gyakorlatok időtartama jellemzően legfeljebb hat hónap lehet. Az ajánlás ugyanakkor nem vonatkozik az orvosok, jogászok, tanárok és hasonló foglalkozások esetében előírt, a diploma megszerzését követő kötelező szakképzésre, mivel ezek a – legtöbb tagállamban jelen lévő – szakmai gyakorlatok jellemzően hosszabbak és magas szinten szabályozottak<sup>10</sup>.

- *Munkafeltételek:* A megállapodásnak meg kell határoznia a munkaidőt, valamint a szabadnap-jogosultságra és a betegszabadságra vonatkozó szabályokat;

- *Díjazás/ellentételezés:* Amennyiben mind a fogadó szervezetnek, mind a gyakornoknak kölcsönös előnye származik a tudásátadás és a tanulás tekintetében, a fizetés nélküli szakmai gyakorlat elfogadható. Ennélfogva a minőségi iránymutatásnak csak azt kell előírnia, hogy a szakmai gyakorlatról szóló írásos megállapodásban világosan fel kell tüntetni a kínált díjazást vagy ellentételezést, amennyiben van ilyen.

- *Szociális biztonsági rendelkezések:* A gyakornokra vonatkozó szociális biztonsági rendelkezéseknek minden érintett fél számára egyértelműeknek kell lenniük, különösen az egészségbiztosítás, valamint a munkahelyi balesetbiztosítás tekintetében. A legtöbb tagállamban a tanulókra az állam vagy az oktatási intézményük által biztosított szociális védelem érvényes, vagyis biztosítva vannak a tanulmányaik során vállalt szakmai gyakorlatból adódó egészségügyi kockázatok és balesetek esetére. Abban az esetben azonban, ha a gyakornok nem tanuló, a helyzet kevésbé egyértelmű. Ha a szakmai gyakorlat munkaszerződés hatálya alá tartozik, a munkáltatónak és az alkalmazottnak meg kell felelnie az érintett ország munkajogi törvényei értelmében előírt biztosítási kötelezettségeknek. Egyéb esetben a szerződéses megállapodásnak rendelkeznie kell arról, hogy a biztosítást a befogadó szervezet vagy a gyakornok fizeti-e.

Forrás: A szakmai gyakorlatról szóló tanulmány, 127. o. (Európai Bizottság, 2012).

Ez a lehetőség azt a kockázatot hordozza magában, hogy egyes munkáltatók a jövőben nem kínálnának többet szakmai gyakorlatot, amennyiben felismernék, hogy az általuk biztosított gyakorlat minősége nem volt megfelelő. E munkáltatók úgy vélhetik, hogy a minőségi

<sup>9</sup> 378. Eurobarométer gyorsfelmérés, 2.1.3. szakasz, 36. o.

<sup>10</sup> A tanulmány hasonlóképpen kizárja az ajánlás hatálya alól a felsőbb vezetői szintekre való felvételt szolgáló úgynevezett „gyakornoki programokat”.

keretrendszer egyes elemei (például a tanulási tartalom meghatározása) a szakmai gyakorlatot túl költségessé tennék. E potenciális kedvezőtlen hatás azonban – figyelembe véve a kezelhető végrehajtási költségeket – inkább elméletinek, semmint valóságosnak tűnik, és a hatást mindenesetre ellensúlyozná a színvonalas szakmai gyakorlatok arányának növekedése (mivel a munkáltatókat az általuk ajánlott gyakorlat színvonalának javítására ösztönözheti, ha pontosan ismerik a szakmai gyakorlat minőségére irányadó egyértelmű követelményeket).

Ugyanakkor a jogérvényesítési problémák következtében továbbra is kérdéses, milyen hatást gyakorolna mindez a nem kellően színvonalas szakmai gyakorlatokra. A szabályozási megoldás határfoka ezen túlmenően valószínűleg gyengébb lesz azokban a tagállamokban, amelyek esetében a jogérvényesítési mechanizmusok kevésbé hatékonyak, holott előfordulhat, hogy a minőség javítására pontosan ezekben az országokban lenne szükség.

Az európai és tagállami szinten megerősített minőségi keretrendszer középtávon összességében valószínűleg ésszerű mértékben növelné a szakmai gyakorlatok minőségét és átláthatóságát. A szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszere arányos uniós szintű fellépést jelent, amely hozzá tud járulni a tervezett cél eléréséhez. A hatékonyságot tekintve az alapszintű keretrendszer elősegítheti a nemzetközi szakmai gyakorlatok fejlődését, de nem valószínű, hogy jelentősen változtatna a nem kellően színvonalas és a jó minőségű szakmai gyakorlatok arányán. A hatékonyság tekintetében a megfelelési költségek alacsonyak, és időben csökkenő tendenciát mutatnak. Az egységesség tekintetében előfordulhat, hogy a nem következetes végrehajtás nincs összhangban a mobilitás célkitűzésével.

#### 8.4.2. *3b. lehetőség – Tanácsi ajánlás a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszeréről, fokozott átláthatósággal*

Ez a lehetőség a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszerét a fentieknek megfelelően új, átláthatósági követelményekkel gazdagítaná. A szakmai gyakorlatokra vonatkozó pályázati felhívásokban fel kell tüntetni, hogy fizetett vagy fizetés nélküli szakmai gyakorlatról van-e szó, továbbá fizetett gyakorlat esetén meg kell jelölniük a díjazás vagy az ellentételezés szintjét.

A **fizetés** nélküli szakmai gyakorlatot felajánló fogadó szervezeteknek ezen túlmenően a szakmai gyakorlatról szóló szerződés megkötésekor információt kellene nyújtaniuk munkaerő-felvételi politikájukról; mindenekelőtt meg kellene adniuk, hogy hány gyakornoknak ajánlottak fel fizetéssel járó munkaszerződést a szakmai gyakorlat végén<sup>11 12</sup>.

E lehetőség a szakmai gyakorlatok piaca működésének az átláthatóság javításával történő fejlesztését célozza meg. Előfordul, hogy a fogadó szervezetek szakmai gyakorlatra vonatkozó ajánlata vonzónak tűnik a pályázók számára, akik viszont a pénzügyi feltételekről csak a kiválasztási folyamat későbbi szakaszaiban értesülnek, amikor már számos erőfeszítést tettek kiválasztásuk érdekében, és az erről folytatott egyeztetést vagy az alacsonyan fizetett ajánlat elutasítását lelkiállapotuk nem teszi lehetővé. Az Eurobarométer felmérés szerint ez az eset a leggyakoribb (46%, szemben 42%-kal azokban az esetekben, amikor egyértelműen feltüntették az ellentételezést).

Az intézkedés egyszerű, gyakorlatilag nem jár megfelelési költségekkel a jogi szempontból kifogástalan szakmai gyakorlatok esetében, és visszatartó erőt fejt ki a tisztességtelen gyakorlatok esetében. Hatása várhatóan kézzelfogható lesz. A díjazásnak a pályázati felhívásban való feltüntetésével kapcsolatos általános elfogadás várhatóan magas lesz, mivel a

<sup>11</sup> Az egyszerűség kedvéért és egyéb okokból ez csak azokra a kinevezésekre vonatkozik, amelyek helyszíne megegyezik a szakmai gyakorlat helyszínével.

<sup>12</sup> Meg kell jegyezni, hogy az egyéb lehetőségekhez hasonlóan ez a lehetőség sem vonatkozik az iskolák, egyetemek és más oktatási intézmények által a diplomaszerezést megelőzően szervezett gyakorlatokra.

kkv-kra vonatkozó vizsgálatban csaknem 90%-os arányban talált elfogadásra. Az alkalmazási politikára vonatkozó átláthatósági követelményeket – innovatív jellegük miatt – várhatóan kisebb egyetértés övezi majd, az ezzel járó megfelelési költségek ugyanakkor elhanyagolhatók. E lehetőség hatékonyságát kedvezőnek értékelik, figyelembe véve, hogy várhatóan kézzelfogható hatást fejt majd ki. Mivel a jogilag kifogástalan szakmai gyakorlatok esetében gyakorlatilag nem jár megfelelési költségekkel, várhatóan eredményes lesz.

#### **8.5. 4. lehetőség – irányelv a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszeréről**

A tartalmat tekintve e lehetőség megegyezne a 3b. lehetőséggel (vagyis a szakmai gyakorlatok minőségi keretrendszerére vonatkozó bizottsági ajánlással, amelyet átláthatósági követelmények kísérnek), de a 3b. opcióval ellentétben a bizottsági ajánlás az EUMSZ 153. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján irányelv formáját öltene.

Egy irányelv hatékonysága pozitívnak tekinthető, mivel hatása nagy valószínűséggel kézzelfogható. Az irányelv hatékony megoldásnak tűnik, amely gyakorlatilag nem jár megfelelési költségekkel a jogilag kifogástalan szakmai gyakorlatok esetében, ugyanakkor a tisztességtelen gyakorlatok tekintetében visszatartó hatást fejt ki. Az egységesség tekintetében az uniós szintű végrehajtás nagyobb összhangot biztosítana a mobilitás célkitűzésével. Az ismertetett előnyök ellenére ez a lehetőség kevésbé tűnik arányosnak, mint a tanácsi ajánlás. A tanácsi ajánlás és az irányelv közötti választást a következő szempontok befolyásolják: a lehető legalacsonyabb szinten történő döntéshozatal meghozatalának relatív fontossága, a mobilitás kihasználása az egységes piac kínálta lehetőségek maradéktalan kiaknázása s ezáltal a fiatalok munkanélküliségének csökkentése érdekében, valamint az intézkedések gyors jóváhagyása és az uniós szintű, egységes elfogadás szükségessége közötti egyensúly. Nincs szükség ugyanakkor a szakmai gyakorlatot szabályozó különböző tagállami jogszabályok maradéktalan összehangolására. Ezért az előnyben részesített lehetőséget a tanácsi ajánlás jelenti, ugyanakkor – amennyiben a tanácsi ajánlás nem bizonyulna kellően hatékonynak a tagállami intézkedések mozgósításában – nem zárható ki, hogy a későbbiekben irányelv igénybevitelére kerül sor.

### **9. NYOMON KÖVETÉS**

A szakmai gyakorlatok piacának fejlődésére irányuló, vázolt lehetőségek nyomon követésével kapcsolatos legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a szakmai gyakorlatok területén nem áll rendelkezésre releváns statisztika. A kérdés orvoslására a Foglalkoztatási Főigazgatóság már hozott igazgatási szintű intézkedéseket azáltal, hogy az Eurostat munkaerő-felmérésébe a szakmai gyakorlat modulja is be fog kerülni. Mindez azonban mintegy három évet vesz igénybe. Eközben – a szakmai gyakorlatra vonatkozó új szabályok elfogadását követő megfelelő időintervallum után – ellenőrzési célból nyomon követésre irányuló Eurobarométer felmérés szervezhető meg. A szakmai gyakorlatokra vonatkozó, 2013. évi Eurobarométer felmérés formátuma megfelelő alapot biztosít egy jövőbeli, ellenőrzési célú felméréshez, mivel részletes adatokat szolgáltat a szakmai gyakorlatok minőségéről. A foglalkoztatási eredményekre gyakorolt hatás elemzése ugyanakkor longitudinális felmérést igényelne. Azt, hogy ilyen vizsgálat megvalósítható-e, az Eurostattal kell megvitatni, miután kellő haladás történt a modulnak a munkaerő-felmérésbe történő felvétele terén.

Az új szabályozás tagállami elfogadását – a tanácsi ajánlás vagy az irányelv jóváhagyását követően – a bizottsági szolgálatoknak is nyomon kell követniük.

Ezen túlmenően az európai szemeszter koordinációs mechanizmusai és az ifjúsági garancia végrehajtási mechanizmusai is felhasználhatók a szakmai gyakorlatokról szóló tanácsi ajánlás végrehajtásának nyomon követéséhez.