

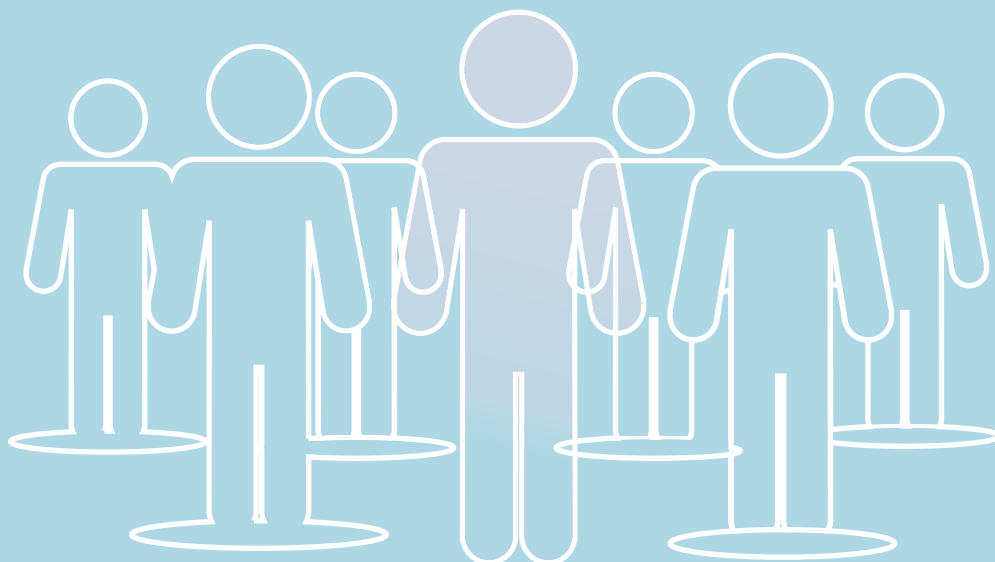


ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

Η ΣΥΝΕΧΙΖΟΜΕΝΗ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ: ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ, ΟΡΙΑ, ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ

Μαρία Καραμεσίνη,
Καθηγήτρια Οικονομικών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο,
πρώην πρόεδρος & διοικήτρια του ΟΑΕΔ





ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

Η ΣΥΝΕΧΙΖΟΜΕΝΗ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΩΣ
ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ:
ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ, ΟΡΙΑ, ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ

Μαρία Καραμεσίνη,
Καθηγήτρια Οικονομικών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο,
πρώην πρόεδρος & διοικήτρια του ΟΑΕΔ

Ιανουάριος 2022



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	4
I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
II. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ, ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΣΗ, ΚΡΙΤΙΚΗ	10
Η πολιτική της Ε.Ε. για την επαγγελματική κατάρτιση και τη διά βίου μάθηση	10
Το Λευκό Βιβλίο για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση (1993): Ο διττός ρόλος της εκπαίδευσης και της κατάρτισης.....	11
Το Λευκό Βιβλίο για την Εκπαίδευση και Κατάρτιση (1995): Συνεχιζόμενη κατάρτιση και διά βίου μάθηση για μια κοινωνία της μάθησης.....	12
Από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (1997) και τη Στρατηγική της Λισαβόνας (2000), στην πολιτική της Ε.Ε. για την εκπαίδευση και την κατάρτιση (2002).....	13
Πανδημική κρίση, Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία και ψηφιακή μετάβαση: Η μαζική συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση ως προτεραιότητα (2021)	16
Η θεωρητική δικαιολόγηση των δημόσιων επενδύσεων στην κατάρτιση και η κριτική της: Διαρθρωτική ανεργία, παραγωγικότητα, καινοτομία	17
Εργατικό κόστος, μισθοί και παραγωγικότητα: Ο ρόλος της κατάρτισης στην καταπολέμηση της διαρθρωτικής ανεργίας (I)	18
Ανθρώπινο κεφάλαιο, τεχνολογική αλλαγή και καινοτομία: Ο αναπτυξιακός ρόλος της εκπαίδευσης και κατάρτισης.....	18
Δεξιότητες, αναντιστοιχίες προσφοράς-ζήτησης και απαξίωση γνώσεων-ικανοτήτων: Ο ρόλος της κατάρτισης στην αντιμετώπιση της διαρθρωτικής ανεργίας (II).....	20
Flexicurity, αλλαγές εργασίας και κίνδυνος ανεργίας: Το δικαίωμα στην κατάρτιση ως αντίβαρο-νομιμοποίηση της επισφάλειας.....	21
Πράσινη ανάπτυξη, τέταρτη βιομηχανική επανάσταση και δίκαιη μετάβαση: Ο ρόλος της κατάρτισης στην ανάπτυξη και στην πρόληψη της διαρθρωτικής ανεργίας.....	22
Η συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση ως εργαλείο πολιτικής καταπολέμησης της ανεργίας: Αποτελεσματικότητα, όρια, προϋποθέσεις	23
Δικαίωμα στην κατάρτιση και σε αξιοπρεπή και ποιοτική εργασία: Πλήρης απασχόληση, εργασιακές σχέσεις και το «τρίγωνο της ανάπτυξης»	25
III. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΥΝΕΧΙΖΟΜΕΝΗΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ, ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΑΡΙΣΤΕΡΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ...	27
Από την υπανάπτυξη στην άναρχη εμπορευματοποίηση και από τη δημόσια παροχή κατάρτισης στην κυριαρχία του ιδιωτικού τομέα (1950-1999).....	27
Από τις ατελέσφορες προσπάθειες εξορθολογισμού και βελτίωσης του συστήματος (2000-2011) στην πλήρη απορρύθμισή του (2012-2014).....	29
Τα πεπραγμένα των κυβερνήσεων ΣΥΡΙΖΑ (2015-2019): Οικοδόμηση προϋποθέσεων αλλά καθυστέρηση ως προς την αναγκαία ριζική μεταρρύθμιση της ΣΕΚ	32
Άμεσες προτεραιότητες – ενέργειες στο πεδίο της συνεχιζόμενης κατάρτισης	32
Οικοδόμηση προϋποθέσεων για αλλαγή μοντέλου παροχής ΣΕΚ στους ανέργους: Η μεταρρύθμιση του ΟΑΕΔ, το πιλοτικό πρόγραμμα της Ελευσίνας, δίκτυο ΚΔΒΜ ΟΑΕΔ 34	
Συνεχιζόμενη κατάρτιση εργαζομένων – ΟΑΕΔ: Βελτίωση της διαφάνειας του ΛΑΕΚ ...	37



IV. ΣΗΜΕΡΙΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ – ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ	39
Οι σημερινές προκλήσεις στην Ελλάδα: οι δυνατότητες και τα όρια της ΣΕΚ ως εργαλείο πολιτικής	39
Μακροχρόνια ανεργία και κοινωνικός αποκλεισμός: ο ρόλος της κατάρτισης ως εργαλείο της πολιτικής απασχόλησης	40
Η Έκθεση Πισσαρίδη για τη χαμηλή παραγωγικότητα: Θεωρητικά προβληματικά και ταξικά μεροληπτική ερμηνεία	41
Παραγωγικότητα, αποεπένδυση και επίπεδο δεξιοτήτων: Ο ρόλος και τα όρια της κατάρτισης ως εργαλείου αναπτυξιακής πολιτικής	43
Μεταρρύθμιση ΣΕΚ: Διασφάλιση ποιότητας και αποτελεσματικότητας, παροχή κατάρτισης από τις επιχειρήσεις, σύνδεση με μισθούς – εργασιακές σχέσεις	48
Οι βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής της ΝΔ: Παρουσίαση και κριτική	50
Θεσμικές αλλαγές - περιορισμένη υλοποίηση	51
Δραματική μείωση των πόρων του ΛΑΕΚ.....	53
Μεγάλης κλίμακας δημόσιες επενδύσεις	53
Στρατηγική διά βίου ανάπτυξης δεξιοτήτων – νέο μοντέλο κατάρτισης – ο ρόλος του ΟΑΕΔ.....	55
Νέο σύστημα επιδότησης της ανεργίας – υποχρεωτικότητα της κατάρτισης	56
Η κατάρτιση ως πανάκεια	56
Συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση και αναπτυξιακό πρότυπο	57
V. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ: ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΚΑΙ ΑΡΧΕΣ ΜΙΑΣ ΑΡΙΣΤΕΡΗΣ ΠΡΟΟΔΕΥΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	59
ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	63



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Ελλάδα έχει σήμερα το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό ανεργίας και το υψηλότερο ποσοστό μακροχρόνια ανέργων στην Ε.Ε. Αυτή η πραγματικότητα αντανακλά το έλλειμμα θέσεων εργασίας στην οικονομία, το οποίο προέκυψε από τον ακρωτηριασμό του παραγωγικού συστήματος, την επενδυτική καθίζηση και το παραγωγικό/αναπτυξιακό κενό που προκάλεσαν η ύφεση του 2008 και η λιτότητα των Μνημονίων, παρά την ανάκαμψη των επενδύσεων μετά το 2016 και τη σταθερή αύξηση της απασχόλησης από το 2014 και μετά. Ο ακρωτηριασμός και η αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος, σε συνδυασμό με την αποεπένδυση, είχαν και άλλη επίπτωση: η παραγωγικότητα της εργασίας σημείωσε δραματική πτώση μεταξύ 2008 και 2014 και στασιμότητα μεταξύ 2014 και 2019, ενώ η χώρα κατέληξε ως προς το επίπεδο παραγωγικότητας στη δεύτερη χειρότερη θέση στην Ε.Ε.

Η συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση (ΣΕΚ) είναι χρήσιμο και απαραίτητο εργαλείο της πολιτικής απασχόλησης και της αναπτυξιακής πολιτικής. Με το να αναβαθμίζει τις γνώσεις, τις ικανότητες και δεξιότητες του εργατικού δυναμικού, αφενός επηρεάζει τη διάρθρωση της ανεργίας, αμβλύνοντας την επιλεκτικότητά της απέναντι στις ομάδες με τα λιγότερα εκπαιδευτικά και επαγγελματικά προσόντα και συμβάλλοντας στην επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων, αφετέρου διευκολύνει την τεχνολογική και οργανωτική αλλαγή και ιδίως την καινοτομία, που έχει αποκτήσει κεντρική σημασία στις «οικονομίες της γνώσης».

Ωστόσο, η ΣΕΚ δεν αποτελεί πανάκεια ούτε για την καταπολέμηση της ανεργίας ούτε για την άνοδο της παραγωγικότητας της εργασίας στη χώρα μας, εφόσον δεν επηρεάζει το έλλειμμα θέσεων εργασίας στην οικονομία και δεν αποτελεί τον καθοριστικό παράγοντα εξέλιξης της παραγωγικότητας. Η αντιμετώπιση και των δυο αυτών προβλημάτων εξαρτάται, σε μεσο-μακροπρόθεσμη βάση, από το ύψος, το είδος και την ποιότητα των παραγωγικών επενδύσεων στην οικονομία, με κομβικό το ρόλο των δημοσίων επενδύσεων. Στο βραχυ-μεσοπρόθεσμο διάστημα, η μαζική και η μακροχρόνια ανεργία αντιμετωπίζονται κυρίως με προγράμματα δημιουργίας νέων (επιδοτούμενων) θέσεων εργασίας. Τα προγράμματα απασχόλησης στον δημόσιο τομέα είναι καταλληλότερα για την άμεση μείωση της ανεργίας και την απασχόληση ανέργων που ανήκουν σε ομάδες που αποφεύγουν να προσλάβουν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, ενώ αυτά που επιδοτούν τον ιδιωτικό τομέα έχουν οριακή επίπτωση στη συνολική απασχόληση, αλλά συμβάλλουν, υπό προϋποθέσεις, στη σταθερή εργασιακή ένταξη ενός μεγαλύτερου ή μικρότερου μέρους των ανέργων που συμμετέχουν σε αυτά.

Το ύψος και η διάρθρωση της ανεργίας αλληλεξαρτώνται. Συνεπώς, όλα τα παραπάνω είδη ενεργητικής πολιτικής αγοράς εργασίας είναι απαραίτητο να αξιοποιούνται ταυτόχρονα σε ένα κατάλληλο μίγμα. Η βαρύτητα των προγραμμάτων απασχόλησης στο μίγμα εξαρτάται από την πολιτική προτεραιότητα που δίνει κανείς στην ταχεία αποκλιμάκωση της μαζικής ανεργίας στη χώρα αντί να εξαρτά την εξέλιξη της απασχόλησης μόνο από τις επενδύσεις.

Με το σχεδιασμό της ως προς την κατεύθυνση των πόρων του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και του νέου ΕΣΠΑ, η σημερινή κυβέρνηση δείχνει να αφήνει την εξέλιξη της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας στην πρωτοβουλία των εγχώριων και πολυεθνικών επιχειρήσεων και των αποφάσεών τους για παραγωγικές επενδύσεις στην Ελλάδα, εξασφαλίζοντάς τους χαμηλό εργατικό κόστος και χαμηλή φορολογία. Συγκεκριμένα, ένας πακτωλός πόρων προβλέπεται να κατευθυνθεί στη συνεχιζόμενη κατάρτιση του εργατικού δυναμικού, ενώ τα προγράμματα απασχόλησης παραμένουν ο «φτωχός συγγενής» των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Ο παραπάνω σχεδιασμός συμβαδίζει με τις σχετικές προτεραιότητες της πολιτικής της Ε.Ε., στην οποία όμως το επίπεδο της ανεργίας ανέρχεται στο ήμισυ του ελληνικού ποσοστού.



Μετά την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, το 1986, και ιδίως από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο χρηματοδότησε προγράμματα ΣΕΚ σε μεγάλη κλίμακα, ιδίως στα κράτη-μέλη και τις περιφέρειες της Ε.Ε. με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και περιφερειακής σύγκλισης. Στη συνέχεια, η παροχή άφθονων ευρωπαϊκών πόρων στα κράτη-μέλη για ΣΕΚ συνδέθηκε στενά με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και τον πρώτο πυλώνα της, που αναγόρευσε τη βελτίωση της απασχολησιμότητας των ανέργων σε βασική προϋπόθεση της μείωσης της μακροχρόνιας και της νεανικής ανεργίας στην Ε.Ε., με βάση τη θεωρητική ανάλυση του Λευκού Βιβλίου για τη διαρθρωτική φύση της τελευταίας. Από το 2002, η ΣΕΚ ενσωματώθηκε στην ευρωπαϊκή πολιτική εκπαίδευσης και κατάρτισης, ενώ πρόσφατα απέκτησε κομβική σημασία για την επίτευξη ενός από τους τρεις κεντρικούς μακροπρόθεσμους στόχους κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε., προς επίτευξη μέχρι το 2030: τη συμμετοχή του 60% του ενήλικου πληθυσμού στην κατάρτιση κάθε χρόνο.

Η προτεραιοποίηση της ΣΕΚ στη μετά-την-πανδημία εποχή, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, απορρέει από τη νέα αναπτυξιακή στρατηγική της Ε.Ε. Η πράσινη ανάπτυξη και η ψηφιακή επανάσταση προϋποθέτουν ένα κατάλληλα εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό, ενώ αναμένεται ότι θα παράγουν διαρθρωτική ανεργία, που απειλεί την κοινωνική συνοχή.

Το ελληνικό σύστημα ΣΕΚ είναι από τα πλέον υπανάπτυκτα, άναρχα και αναποτελεσματικά στην Ε.Ε., με ακέραιες τις πολιτικές ευθύνες των κυβερνήσεων που το δημιούργησαν και το διαχειρίστηκαν επί δεκαετίες. Παρόλο που, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, εισέρευσαν τεράστια κλίμακα ευρωπαϊκοί πόροι για προγράμματα και αναπτύχθηκε ένας ιδιωτικός τομέας κατάρτισης που κυριάρχησε στον κλάδο, ουδέποτε αναπτύχθηκε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διασφάλισης της ποιότητας της παρεχόμενης κατάρτισης και επικύρωσης των αποτελεσμάτων της, όπως στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. Αντίθετα, υπακούοντας σε πελατειακές λογικές και ακολουθώντας συστηματικά πρακτικές εύνοιες συγκεκριμένων ιδιωτικών συμφερόντων, οι τότε κυβερνήσεις του δικομματισμού άφησαν το σύστημα αρρυθμιστο μέχρι το 1994 και το ρύθμισαν ατελώς και μερικώς στη συνέχεια, καθιστώντας το προνομιακό πεδίο ανάπτυξης ενδημικής διαπλοκής. Η τριετία 2012-2014 ήταν σημαδιακή, διότι έλαβε χώρα η ολική απορρύθμιση του συστήματος ΣΕΚ. Το 2012 καταργήθηκαν οι ποιοτικές προδιαγραφές αδειοδότησης και λειτουργίας των ΚΔΒΜ, ενώ η εκτόξευση του αριθμού των καταρτιζόμενων και των προγραμμάτων τύπου voucher, το 2013-2014, και ο σκανδαλώδης τρόπος σχεδιασμού και υλοποίησής τους οδήγησαν την κατάρτιση ως εργαλείο καταπολέμησης της ανεργίας σε πλήρη κοινωνική απαξίωση.

Το διάστημα 2015-2019 πραγματοποιήθηκαν σημαντικές ενέργειες οικοδόμησης των προϋποθέσεων αλλαγής του μοντέλου κατάρτισης στη βάση των εξατομικευμένων αναγκών των ανέργων, κυρίως με τη δημιουργία και τη θεσμοθέτηση του Μηχανισμού Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας και τη μεταρρύθμιση του ΟΑΕΔ. Η τελευταία περιλάμβανε – μεταξύ άλλων– την ενίσχυση των συμβουλευτικών υπηρεσιών του Οργανισμού με ηλεκτρονικά εργαλεία και την πρόσληψη μόνιμων συμβούλων, καθώς και το σχεδιασμό και την πιλοτική εφαρμογή από τον ΟΑΕΔ ενός νέου μοντέλου παροχής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Το βασικό χαρακτηριστικό του μοντέλου είναι η ταυτόχρονη υλοποίηση διαρκώς ανοιχτών προγραμμάτων απασχόλησης, κατάρτισης και επιχειρηματικότητας, στα οποία παραπέμπονται οι άνεργοι ανάλογα με τις ατομικές τους ανάγκες και με στόχο τη σταθερή τους επαγγελματική ένταξη. Όμως, όσον αφορά τις θεσμικές αλλαγές στο πεδίο της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΕΕΚ), οι κυβερνήσεις του ΣΥΡΙΖΑ έριξαν όλο τους το βάρος στις αλλαγές του συστήματος της αρχικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΑΕΕΚ), με επίκεντρο την ουσιαστική βελτίωση των ΕΠΑΛ και την ανάπτυξη του μεταλυκειακού έτους μαθητείας, και δεν πρόλαβαν να ολοκληρώσουν την αναγκαία μεταρρύθμιση στο πεδίο της ΣΕΚ.



Σύμφωνα με τον μέχρι τώρα σχεδιασμό της σημερινής κυβέρνησης, η ΣΕΚ θα χρηματοδοτηθεί την επόμενη επταετία με ευρωπαϊκούς πόρους ύψους 2 δις. ευρώ περίπου, για την κατάρτιση περίπου 1.230 χιλιάδων εργαζομένων, ανέργων και άλλων ενήλικων ατόμων, ενώ μόνο 150 χιλιάδες άνεργοι προβλέπεται να συμμετάσχουν σε προγράμματα απασχόλησης που θα χρηματοδοτηθούν από το Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και από το Πρόγραμμα «Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή» του ΕΣΠΑ 2021-2027. Παράλληλα, όμως, η κυβέρνηση μείωσε κατά 75% τους πόρους του ΛΑΕΚ που χρηματοδοτεί προγράμματα ενδο- και διεπιχειρησιακής κατάρτισης, περικόπτοντας την υποχρεωτική εργοδοτική εισφορά, ενώ μείωσε τους ίδιους πόρους του ΟΑΕΔ που χρηματοδοτούν ενεργητικά προγράμματα απασχόλησης και κατάρτισης, περικόπτοντας τις ασφαλιστικές εισφορές υπέρ ανεργίας. Προκειμένου για την εξασφάλιση της ομαλής εκταμίευσης των ευρωπαϊκών πόρων, ο Ν. 4763/2020 εισήγαγε θεσμικές βελτιώσεις στο σύστημα της ΣΕΚ ως προς τη διακυβέρνηση και τη διασφάλιση της ποιότητας της κατάρτισης. Ωστόσο, έναν χρόνο μετά τη θέση του σε ισχύ, το θεσμικό πλαίσιο βρίσκεται στον αέρα ως προς την πιστοποίηση των προγραμμάτων κατάρτισης και των μαθησιακών αποτελεσμάτων των καταρτιζόμενων, και είναι άγνωστο αν και πότε θα υλοποιηθεί ο νόμος ως προς αυτές τις κρίσιμες διαστάσεις. Μέχρι τότε, το κράτος θα αδυνατεί να εγγυηθεί στους καταρτιζόμενους την ποιότητα της κατάρτισης και την αναγνώριση των προσόντων τους, ώστε να μπορέσουν να διεκδικήσουν ανάλογη θέση εργασίας ή καλύτερη αμοιβή και επαγγελματική εξέλιξη. Τέλος, ο κυβερνητικός σχεδιασμός προβλέπει την υποχρέωση συμμετοχής των επιδοτούμενων ανέργων σε κατάρτιση ως μέσο ελέγχου και «κόφτη» του επιδόματος ανεργίας, θέτοντας υπό αίρεση ένα ασφαλιστικό δικαίωμα των εργαζομένων.

Οι κίνδυνοι από τη μετατροπή της χώρας, τα επόμενα χρόνια, σε ένα απέραντο εκπαιδευτήριο κατάρτισης του εργατικού δυναμικού είναι κυρίως ιδεολογικοί. Ο πρώτος κίνδυνος είναι η εμπέδωση της κυρίαρχης ερμηνείας της ανεργίας, ότι αυτή οφείλεται στο ότι οι άνεργοι δεν έχουν τα ζητούμενα από τις επιχειρήσεις προσόντα και δεξιότητες για να προσληφθούν στις προσφερόμενες θέσεις εργασίας που δήθεν επαρκούν για όλους-ους. Ως εκ τούτου, η κατάρτιση των ανέργων μετατρέπεται σε πανάκεια, και όποιος-α δεν καταρτιστεί φέρει ατομική ευθύνη για την ανεργία του-της, που δεν οφείλεται σε έλλειμμα ζήτησης, αλλά είναι αποκλειστικά και μόνο διαρθρωτική.

Ο δεύτερος κίνδυνος από τη μαζικοποίηση της ΣΕΚ, εάν μάλιστα συνδυαστεί, όπως φαίνεται, με την υποτίμηση των απαραίτητων για την απορρόφηση της ανεργίας δημόσιων επενδύσεων σε προγράμματα απασχόλησης στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα, είναι η υποκατάσταση του δικαιώματος στην εργασία από το δικαίωμα στην κατάρτιση ή –αλλιώς– στην απασχολησιμότητα. Όμως, το δικαίωμα στην κατάρτιση δεν μπορεί να υποκαθιστά, αλλά μόνο να υπηρετεί, το «δικαίωμα σε αξιοπρεπή και καλή εργασία», το οποίο για την Αριστερά και τις προοδευτικές δυνάμεις έχει απόλυτη προτεραιότητα ως θέση αρχής.

Ο τρίτος κίνδυνος προέρχεται από την απόδοση στους εργαζομένους της κύριας ευθύνης για τη χαμηλή παραγωγικότητα της εργασίας στην οικονομία, η οποία αποσπά την προσοχή από την τεχνολογική υστέρηση και την παραγωγική διάρθρωση της τελευταίας, την ελλιπή δημιουργία θέσεων εργασίας υψηλών δεξιοτήτων από τις επιχειρήσεις, τις χαμηλές επενδύσεις στην ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση κ.λπ.



Η ΣΕΚ μπορεί να συμβάλει στην παραγωγική ανασυγκρότηση, αναδιάρθρωση και αναβάθμιση της οικονομίας, στον οικολογικό της μετασχηματισμό και στην άνοδο της παραγωγικότητας, εφόσον ενταχθεί στον αναπτυξιακό σχεδιασμό, συγχρονιστεί με παραγωγικές επενδύσεις και θεσμικές αλλαγές στο πλαίσιο λειτουργίας της οικονομίας που προάγουν την τεχνολογική/οργανωτική αλλαγή και την καινοτομία και συμπληρωθεί από ένα σύστημα εργασιακών σχέσεων και διαμόρφωσης μισθών που μειώνει την εργασιακή επισφάλεια και εξασφαλίζει στους εργαζομένους αξιοπρεπείς και καλούς μισθούς και συνθήκες εργασίας. Οι επιλογές αυτές, που συνδέονται με τα συμφέροντα του κόσμου της εργασίας, των οποίων η εκπροσώπηση αποτελεί ταυτοτικό και υπαρξιακό στοιχείο της Αριστεράς και των προοδευτικών δυνάμεων, βρίσκονται στον αντίποδα των πολιτικών επιλογών της κυβέρνησης, που εξαρχής προχώρησε στη θεσμική αποδυνάμωση της συλλογικής διαπραγματευτικής δύναμης των μισθωτών, στην εξατομίκευση των εργασιακών σχέσεων, την περαιτέρω ελαστικοποίηση των όρων εργασίας και την καθήλωση των μισθών, των οποίων η αγοραστική δύναμη μειώνεται σήμερα ξανά, μετά την εμπειρία των Μνημονίων, λόγω του πληθωρισμού που πυροδότησε η ενεργειακή κρίση.



I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με βάση την ευρωπαϊκή και την ελληνική νομοθεσία, η συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση (ΣΕΚ) του ενήλικου πληθυσμού ορίζεται ως αυτή που συμπληρώνει, εκσυγχρονίζει και αναβαθμίζει τις γνώσεις, ικανότητες και δεξιότητες που αποκτήθηκαν από τα συστήματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ή αρχικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης ή μη τυπικής εκπαίδευσης ή από επαγγελματική εμπειρία (άτυπη μάθηση), με στόχο την ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας, τη διασφάλιση της εργασίας και την επαγγελματική και προσωπική ανάπτυξη. Συνεπώς, η συνήθης θεώρηση της ΣΕΚ ως απλή/φυσική προέκταση της αρχικής δευτεροβάθμιας ή μεταδευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης είναι λανθασμένη και περιοριστική.

Η ιδιαιτερότητα της ΣΕΚ είναι ότι αποτελεί πεδίο σύζευξης μεταξύ της πολιτικής απασχόλησης, της εκπαιδευτικής και της αναπτυξιακής πολιτικής. Η ΣΕΚ ήταν παραδοσιακά ένα από τα δύο βασικά είδη των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας. Τη δεκαετία του 2000, με τη διεύρυνση των ορίων της εκπαιδευτικής πολιτικής μέσω της έννοιας της διά βίου μάθησης, η ΣΕΚ εντάχθηκε στο ευρύ πεδίο της «πολιτικής εκπαίδευσης και κατάρτισης», η οποία αποτελεί έναν από τους πυλώνες της αναπτυξιακής πολιτικής.

Στην Ελλάδα, το πεδίο της ΣΕΚ παραμένει μέχρι σήμερα υπανάπτυκτο, άναρχο και αναποτελεσματικό. Παρόλο που, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, εισέρευσαν μεγάλης κλίμακας ευρωπαϊκοί πόροι για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων κατάρτισης του εργατικού δυναμικού, με πράξεις και παραλείψεις των κυβερνήσεων του τότε δικομματισμού, οι δημόσιοι φορείς κατάρτισης οδηγήθηκαν σε μαρασμό προς όφελος του ιδιωτικού τομέα, ενώ ουδέποτε αναπτύχθηκε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διασφάλισης της ποιότητας της παρεχόμενης κατάρτισης και επικύρωσης των αποτελεσμάτων της. Αντίθετα, λόγω αυτών των πράξεων και παραλείψεων αυτών των κυβερνήσεων, η ΣΕΚ αποτέλεσε προνομιακό πεδίο ανάπτυξης ενδημικής διαπλοκής, πριν φτάσουμε στη ολική απορρύθμιση του συστήματος το 2012 και την πλήρη κοινωνική του απαξίωση το 2013-2014 με τα προγράμματα voucher. Το σκάνδαλο «σκόιλ ελικίκου» της σημερινής κυβέρνησης της ΝΔ στο ξεκίνημα της πανδημικής κρίσης, συνιστά θλιβερή υπενθύμιση του πρόσφατου παρελθόντος.

Το διάστημα 2015-2019 πραγματοποιήθηκαν σημαντικές ενέργειες οικοδόμησης των προϋποθέσεων αλλαγής του μοντέλου κατάρτισης στη βάση της σύζευξης των εξατομικευμένων αναγκών των ανέργων και αυτών της αγοράς εργασίας, αφενός με τη δημιουργία και θεσμοθέτηση του Μηχανισμού Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας, αφετέρου με τη μεταρρύθμιση του ΟΑΕΔ (ενίσχυση των συμβουλευτικών υπηρεσιών του Οργανισμού προς τους ανέργους με σύγχρονα ηλεκτρονικά εργαλεία και προσωπικό, σχεδιασμός και πιλοτική εφαρμογή από τον ΟΑΕΔ ενός νέου μοντέλου παροχής διαρκώς ανοιχτών προγραμμάτων απασχόλησης, επιχειρηματικότητας και κατάρτισης). Όμως, ως προς τις θεσμικές αλλαγές στο πεδίο της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΕΕΚ), οι κυβερνήσεις του ΣΥΡΙΖΑ έριξαν το κύριο βάρος τους στις αλλαγές του συστήματος της αρχικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΑΕΕΚ), με επίκεντρο την ουσιαστική βελτίωση των ΕΠΑΛ και την ανάπτυξη του μεταλυκειακού έτους μαθητείας, και δεν πρόλαβαν να ολοκληρώσουν την αναγκαία μεταρρύθμιση στο πεδίο της ΣΕΚ.

Σύμφωνα με τον μέχρι τώρα σχεδιασμό της κυβέρνησης της ΝΔ, η συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας θα χρηματοδοτηθεί την επόμενη επταετία με περίπου 2 δισ. ευρώ από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία (ΕΣΠΑ 2021-2027), ενώ αναμένονται πρόσθετοι ευρωπαϊκοί πόροι από άλλες πηγές (π.χ. Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης κ.α.). Τα προγράμματα απασχόλησης είναι ο φτωχός συγγενής με μικρό προϋπολογισμό. Ο κυβερνητικός σχεδιασμός συμβαδίζει με τις προτεραιότητες της ευρωπαϊκής πολιτικής



εκπαίδευσης και κατάρτισης για την επόμενη δεκαετία. Η συμμετοχή του 60% των ενηλίκων σε κατάρτιση ετησίως, αποτελεί έναν από τους τρεις κεντρικούς στόχους στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, που έχει θέσει η Ε.Ε. στα κράτη-μέλη προς επίτευξη μέχρι το 2030. Ωστόσο, στην Ελλάδα η (ακόμα) μαζική ανεργία αντανακλά ένα τεράστιο έλλειμμα θέσεων εργασίας και ένα επενδυτικό κενό και δεν επιλύεται μόνο με πολιτικές όπως αυτή της κατάρτισης, που είναι κατάλληλες για την αντιμετώπιση μόνο της διαρθρωτικής ανεργίας.

Δεδομένης της αυστηρής εποπτείας που θα ασκεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου, για την εκταμίευση των πόρων του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, προϋπόθεση για την ομαλή ροή των ευρωπαϊκών πόρων ήταν ο εξορθολογισμός και η αναβάθμιση της ποιότητας του συστήματος ΣΕΚ. Ο Ν. 4763/2020 εισήγαγε μεν βελτιώσεις στο σύστημα διακυβέρνησης και στα κριτήρια αδειοδότησης και λειτουργίας των ΚΔΒΜ αλλά, ένα χρόνο μετά την ισχύ του, η πιστοποίηση των προγραμμάτων και των γνώσεων και δεξιοτήτων των αποφοίτων βρίσκεται κυριολεκτικά στον αέρα και εκεί θα παραμείνει για απροσδιόριστο διάστημα. Επιπλέον, ο σαφής προσανατολισμός της κυβέρνησης τη ΝΔ στην εξυπηρέτηση των μεγάλων ιδιωτικών συμφερόντων στο πεδίο της εκπαίδευσης και αρχικής κατάρτισης (ιδιωτικά σχολεία, ΙΕΚ και κολλέγια), αυξάνει τις πιθανότητες ο πακτωλός ευρωπαϊκών πόρων που θα χρηματοδοτήσει τα επόμενα χρόνια τη ΣΕΚ να ευνοήσει κυρίως τους μεγάλους παίκτες της αγοράς κατάρτισης και πιστοποίησης δεξιοτήτων, και να δώσει ώθηση στη συγκέντρωση του κεφαλαίου και στην είσοδο νέων εγχώριων, ξένων και μικτών εταιρειών στο πεδίο, δημιουργώντας ένα περιβάλλον ευνοϊκό για την ανάπτυξη φαινομένων διαπλοκής.

Οι μεγαλύτεροι όμως κίνδυνοι από τη μετατροπή της χώρας τα επόμενα χρόνια σε ένα απέραντο εκπαιδευτήριο κατάρτισης του εργατικού δυναμικού είναι ιδεολογικοί, με αντανάκλαση στον τρόπο που (επανα)καθορίζονται και νομιμοποιούνται τα κοινωνικά δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των πολιτών σε μια περίοδο όπου σχεδιάζονται μεγάλες οικονομικές και κοινωνικές ανακατατάξεις. Ο πρώτος είναι η αναγόρευση της κατάρτισης των εργαζομένων σε πανάκεια για την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας και της κατάρτισης των ανέργων σε πανάκεια καταπολέμησης της ανεργίας. Ο δεύτερος είναι η υποκατάσταση του δικαιώματος των πολιτών στην εργασία από το δικαίωμα στην κατάρτιση ή – αλλιώς – στην απασχολησιμότητα.

Στην πραγματικότητα, η κατάρτιση των εργαζομένων έχει σημαντική επίδραση στην παραγωγικότητα της εργασίας μόνο σε συνδυασμό με τις παραγωγικές επενδύσεις σε τεχνολογικές και οργανωτικές αλλαγές, η κατάρτιση των ανέργων δεν δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας αλλά επιδιώκει να δώσει ίσες ευκαιρίες πρόσβασης στις υπάρχουσες κενές θέσεις εργασίας στους ανέργους με τα λιγότερα προσόντα, ένα πολύ μικρό μέρος των ανέργων θα μπορούσε να απορροφηθεί στις κενές θέσεις εργασίας που παραμένουν ακάλυπτες λόγω δυσκολίας εύρεσης υποψηφίων με τα κατάλληλα προσόντα, ενώ το κράτος οφείλει να εφαρμόζει προγράμματα απασχόλησης, που επιδοτούν τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα.

Στη μελέτη αυτή επιδιώκουμε να εξετάσουμε κριτικά τις σημερινές κυβερνητικές παρεμβάσεις και σχεδιασμούς στο πεδίο της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης του εργατικού δυναμικού και να θέσουμε τις βάσεις μιας αριστερής προοδευτικής μεταρρύθμιση της ΣΕΚ. Ξεκινάμε με την κριτική επισκόπηση της ευρωπαϊκής πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης και διά βίου μάθησης, αναλύοντας το θεωρητικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο στηρίζεται, τις προτεραιότητες που θέτει για την ανάκαμψη από την πανδημική κρίση και τους στόχους της Ε.Ε. για την συμμετοχή του ενήλικου πληθυσμού στην κατάρτιση την επόμενη δεκαετία (μέρος II). Κατόπιν περιγράφουμε συνοπτικά τις ιδιαιτερότητες και τις διαφορετικές φάσεις ανάπτυξης του ελληνικού συστήματος συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, συμπεριλαμβανόμενης της πρόσφατης περιόδου των μνημονίων και ιδιαίτερη αναφορά στα πεπραγμένα των κυβερνήσεων ΣΥΡΙΖΑ (μέρος III). Στη συνέχεια περιγράφουμε τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα το σύστημα, σκιαγραφούμε τις αλλαγές που έχει δρομολογήσει η κυβέρνηση της ΝΔ, με πρώτο βήμα το Ν. 4763/2020 και δεύτερο το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (μέρος IV) και κλείνουμε με τις βασικές παραδοχές και αρχές μιας αριστερής προοδευτικής μεταρρύθμισης (μέρος V).



II. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ, ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΣΗ, ΚΡΙΤΙΚΗ

Η ΣΕΚ αφορά το σύνολο του ενήλικου πληθυσμού που έχει αποφοιτήσει σε διαφορετικές εποχές από τα διαφορετικά επίπεδα και κλάδους της εκπαίδευσης (γενική/τεχνική-επαγγελματική, θεωρητική/τεχνολογική-επαγγελματική), έχει αποκτήσει μικρότερη ή μεγαλύτερη επαγγελματική εμπειρία στην αγορά εργασίας και επιμόρφωση σε θέσεις εργασίας με μεγάλη, μικρή ή καθόλου συνάφεια με το επίπεδο, το είδος και το αντικείμενο σπουδών του, που καταλαμβάνει θέσεις σταθερές ή επισφαλείς, με προοπτική ή όχι επαγγελματικής εξέλιξης, ενδιαφέρεται να παραμείνει στην εργασία του ή να αλλάξει δουλειά, ή δεν έχει εργασία και επιθυμεί να βρει κάποια αντίστοιχη με τα προσόντα του.

Όπως και άλλα πεδία πολιτικής, που δεν είχαν ιστορικά αναπτυχθεί στην Ελλάδα πριν από την ένταξή της στην ΕΟΚ, έτσι και αυτό της επαγγελματικής κατάρτισης του εργατικού δυναμικού και της διά βίου μάθησης έχει επηρεαστεί από την ευρωπαϊκή πολιτική, ενώ οι κοινωνικές πιέσεις για συμμόρφωση της χώρας στις κατευθύνσεις της τελευταίας έχουν ασκηθεί με διάφορα μέσα: από απλές συστάσεις μέχρι την αναστολή των χρηματοδοτήσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και τις μνημονιακές δεσμεύσεις.

Λόγω της επίδρασης της στην εθνική πολιτική, σ' αυτήν την ενότητα παρουσιάζουμε τη γένεση και εξέλιξη της πολιτικής της Ε.Ε. για την επαγγελματική κατάρτιση και τη διά βίου μάθηση, τους πολιτικούς και θεωρητικούς λόγους δικαιολόγησής της και την κριτική της.

Η πολιτική της Ε.Ε. για την επαγγελματική κατάρτιση και τη διά βίου μάθηση

Η επαγγελματική κατάρτιση – vocational training – ορίσθηκε ως πεδίο κοινοτικής δράσης από τη Συνθήκη της Ρώμης (1957), με την ίδρυση της ΕΟΚ. Αντίθετα, η εκπαίδευση αναγνωρίστηκε ως πεδίο κοινοτικού ενδιαφέροντος με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) που ίδρυσε την Ε.Ε., η οποία αναγνώρισε μεν στα κράτη-μέλη αποκλειστική αρμοδιότητα στην εκπαιδευτική πολιτική, αλλά ταυτόχρονα θεσμοθέτησε τη συνεργασία τους για τη βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης και τον επικουρικό ρόλο της Κοινότητας.

Μετά την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1986), η οποία επιτάχυνε το σχέδιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης, και ιδίως από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο χρηματοδότησε τη ΣΕΚ με τεράστιας κλίμακας πόρους, ιδίως στα κράτη-μέλη και τις περιφέρειες της Ε.Ε. με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και περιφερειακής σύγκλισης.

Ωστόσο, η γένεση μιας συνεκτικής ευρωπαϊκής πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης και διά βίου μάθησης ανάγεται στο Λευκό Βιβλίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την *Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση. Οι προκλήσεις και η αντιμετώπισή τους για τη μετάβαση στον 21^ο αιώνα* (1993). Το Βιβλίο έδωσε μεγάλη βαρύτητα στο ρόλο της εκπαίδευσης, της κατάρτισης και της διά βίου μάθησης ως εργαλεία πρόληψης και καταπολέμησης της ανεργίας και αναπτυξιακής πολιτικής. Ο ρόλος αυτός αναπτύχθηκε λεπτομερέστερα στο Λευκό Βιβλίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την *Εκπαίδευση και Κατάρτιση. Προς μια Κοινωνία της Μάθησης* (1995) που προέβη και σε συστάσεις πολιτικής.



Το Λευκό Βιβλίο για την *Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση* έθεσε τις βάσεις για δύο μεγάλους σταθμούς στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης: την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (1997), που έθεσε κοινές κατευθύνσεις και στόχους για τις εθνικές πολιτικές καταπολέμησης της ανεργίας των κρατών μελών της Ε.Ε., και τη Στρατηγική της Λισαβόνας (2000), που έθεσε ως στρατηγικό στόχο για την Ε.Ε. τη μετατροπή της στην πιο δυναμική οικονομία της γνώσης στον κόσμο. Η πολιτική της Ε.Ε. για την εκπαίδευση και την κατάρτιση ήταν απόρροια της Στρατηγικής της Λισαβόνας και της αναγνώρισης του ρόλου της εκπαίδευσης και της κατάρτισης στην επίτευξη των κεντρικών στόχων που αυτή έθεσε για την ανάπτυξη, την απασχόληση και την κοινωνική συνοχή.

Τόσο η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Λευκό Βιβλίο όσο και η Στρατηγική της Λισαβόνας δικαίως υπέστησαν σφοδρή κριτική από τη ριζοσπαστική αριστερά τις δεκαετίες του 1990 και του 2000. Αποτύπωναν τον λεόντειο συμβιβασμό της γαλλικής σοσιαλδημοκρατίας με το γερμανικό ορντοφιλελευθερισμό και τον αγγλοσαξονικό νεοφιλελευθερισμό και, στη συνέχεια, τον «τρίτο δρόμο». Το αποτέλεσμα ήταν η συμπίεση της ζήτησης στο εσωτερικό των κρατών μελών της Ε.Ε. με αντιπληθωριστική πολιτική, δημοσιονομική πειθαρχία και ιδιωτικοποιήσεις στο όνομα της δημιουργίας της ΟΝΕ και του κοινού νομίσιματος, με συνέπεια την όξυνση του διακρατικού ανταγωνισμού στο εσωτερικό της Ενιαίας Αγοράς μέσω φορολογικού και κοινωνικού ντάμπινγκ, καθώς και η πλήρης έκθεση των ευρωπαϊκών οικονομιών στον παγκόσμιο ανταγωνισμό με την μείωση των εξωτερικών δασμών της Ε.Ε. στο ελάχιστο και με την πλήρη ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών στις διεθνείς χρηματαγορές.

Τα παραπάνω αποτέλεσαν το «Μεγάλο Σχέδιο» παγίδευσης των εργατικών τάξεων της ευρωπαϊκής ηπείρου και καθυπόταξής τους στα συμφέροντα του κεφαλαίου και των ισχυρότερων μερίδων του, με την όξυνση του ανταγωνισμού μεταξύ ευρωπαϊκών οικονομιών στο έδαφος των εργασιακών δικαιωμάτων και των κοινωνικών κατακτήσεων. Το σχέδιο των Γάλλων σοσιαλιστών της δεκαετίας του 1980 για υπέρβαση των αδιεξόδων του κεϋνσιανισμού σε εθνικό επίπεδο με τη μετατόπισή του στο ευρωπαϊκό ενταφιάστηκε.

Το Λευκό Βιβλίο για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση (1993): Ο διττός ρόλος της εκπαίδευσης και της κατάρτισης

Με το Λευκό Βιβλίο για την *Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση*, που κατατέθηκε και συζητήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 1993, ένα μήνα μετά έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε μια ολοκληρωμένη στρατηγική καταπολέμησης της ανεργίας στην Ε.Ε., που είχε αναρριχηθεί το 1993 στο 11%, ως αποτέλεσμα της διεθνούς ύφεσης των αρχών της δεκαετίας του 1990. Ο βασικός λόγος εκπόνησης της στρατηγικής ήταν ο φόβος για περαιτέρω άνοδο της ανεργίας αφού, στο πλαίσιο της Συνθήκης, με το Σύμφωνο Σταθερότητας και με στόχο τη δημιουργία της ΟΝΕ, τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. είχαν μόλις αναλάβει την υποχρέωση να ασκήσουν μέχρι το τέλος της δεκαετίας περιοριστική δημοσιονομική και νομισματική πολιτική.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και πρόεδρος της Ζακ Ντελόρ συνέδεσαν τη νέα πολιτική κατά της ανεργίας με μια συνολική πρόταση αναπτυξιακής στρατηγικής για την Ένωση, στις νέες συνθήκες διεθνούς ανταγωνισμού που είχαν προκύψει από την άνοδο των νέων βιομηχανικών χωρών, κυρίως αυτών της Ν.Α. Ασίας, την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης και των δορυφορικών της χωρών και τη δυναμική είσοδο της Κίνας στην παγκόσμια αγορά. Πρώτη μεταξύ των προτεινόμενων δράσεων υπέρ της απασχόλησης ήταν η «στήριξη της διά βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης», με δεύτερη την αύξηση της ευελιξίας των αγορών εργασίας. Το σύστημα επαγγελματικής κατάρτισης παρουσιάστηκε ως αποτελεσματικό εργαλείο καταπολέμησης της ανεργίας, με το να διευκολύνει την ενσωμάτωση των νέων και την επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας και την επανειδίκευση του



προσωπικού που καθίσταται διαθέσιμο λόγω τεχνολογικής προόδου. Η πρόταση αποτέλεσε αργότερα τον πρώτο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Παράλληλα, το Λευκό Βιβλίο επισήμανε ότι τα συστήματα εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης πρέπει να προσαρμοστούν ώστε να ανταποκριθούν ταυτόχρονα και στον αναπτυξιακό τους ρόλο, αφού μπορούν να συμβάλουν καθοριστικά:

Α) Στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και στην αύξηση της απασχόλησης, ιδιαίτερα μέσω της διευκόλυνσης της αφομοίωσης και της διάδοσης των νέων τεχνολογιών, και στη διαμόρφωση και ενίσχυση, σε συνδυασμό με μέτρα βιομηχανικής και εμπορικής πολιτικής, πολιτικής έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης κ.λπ., μιας κοινωνίας της πληροφορίας και οικονομίας της γνώσης.

Β) Στην προσαρμογή των επαγγελματικών ειδικοτήτων και δεξιοτήτων του πληθυσμού εργασίμης ηλικίας στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και της κοινωνικής ζωής.

Τέλος, αναγορεύοντας την εκπαίδευση και κατάρτιση σε κεφαλιώδους σημασίας εργαλεία πολιτικής απασχόλησης και αναπτυξιακής πολιτικής και εισάγοντας για πρώτη φορά την προσέγγιση και τον όρο «διά βίου μάθηση», το Λευκό Βιβλίο αναγνώρισε παράλληλα την ανάγκη για μεγάλες δημόσιες επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο, καλώντας τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. να τις χρηματοδοτήσουν μέσω της αναδιάρθρωσης των δημοσίων δαπανών εις βάρος των λειτουργικών, και πρότεινε τη δραστηριοποίηση της Ε.Ε. σε αυτόν τον τομέα.

Το Λευκό Βιβλίο για την Εκπαίδευση και Κατάρτιση (1995): Συνεχιζόμενη κατάρτιση και διά βίου μάθηση για μια κοινωνία της μάθησης

Το 1995, το Λευκό Βιβλίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την *Εκπαίδευση και Κατάρτιση. Διδασκαλία και Μάθηση. Προς μια κοινωνία της μάθησης* εξειδίκευσε το διττό ρόλο της εκπαίδευσης και κατάρτισης (καταπολέμηση της ανεργίας, προώθηση της ανάπτυξης) στο πνεύμα του Λευκού Βιβλίου για την *Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση*. Προκειμένου για την άμεση και μακροπρόθεσμη αντιμετώπιση των ελλειμμάτων σε γνώσεις και δεξιότητες, που προκαλούν η ραγδαία ανάπτυξη της κοινωνίας της πληροφορίας, η διεθνοποίηση των οικονομιών και η επιτάχυνση του ρυθμού επιστημονικής και τεχνολογικής προόδου, το Λευκό Βιβλίο υποστήριξε την ανάγκη προσανατολισμού των χωρών της Ε.Ε. στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής «κοινωνίας της μάθησης». Όρισε δε την τελευταία ως μια κοινωνία που θα στηρίζεται στην πρόσβαση όλων των μελών της σε μια στέρεη και ευρεία βάση γραμματισμού και φιλοσοφικών, επιστημονικών, τεχνικών και πρακτικών γνώσεων και στην δυνατότητά τους να είναι απασχολήσιμοι καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου, μέσω της πρόσβασης στην εκπαίδευση και τη συνεχιζόμενη κατάρτιση και της αναγνώρισης των δεξιοτήτων που αποκτώνται.

Το Λευκό Βιβλίο πρότεινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναλάβει δράση σε έξι τομείς: (α) τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος πιστοποίησης των τεχνικών και επαγγελματικών δεξιοτήτων για την άμεση αξιολόγηση των προσόντων των ατόμων καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής τους (β) τη σύνδεση της εκπαίδευσης με τον κόσμο της εργασίας μέσω της επέκτασης των θεσμών της μαθητείας και της πρακτικής άσκησης (γ) την ανάπτυξη της κατάρτισης σε νέα επαγγέλματα των υπηρεσιών και για την ίδρυση επιχειρήσεων (δ) την παροχή δεύτερης ευκαιρίας στους νέους που δεν έχουν τελειώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση (ε) την προώθηση της άριστης γνώσης τριών γλωσσών από τους μαθητές (στ) την αναγνώριση των επενδύσεων των επιχειρήσεων στην κατάρτιση των εργαζομένων τους ως παραγωγικών, ώστε να φορολογούνται το ίδιο, και τη λογιστική καταγραφή των ίδιων επενδύσεων ως άυλες.



Από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (1997) και τη Στρατηγική της Λισαβόνας (2000), στην πολιτική της Ε.Ε. για την εκπαίδευση και την κατάρτιση (2002)

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ), που θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, εγκαινίασε την προσπάθεια των κοινοτικών οργάνων για σύγκλιση των πολιτικών εθνικής αρμοδιότητας μέσω της «ανοιχτής μεθόδου συντονισμού», μιας διαδικασίας που επρόκειτο να επεκταθεί σε όλα τα πεδία κοινωνικής πολιτικής μετά την υιοθέτηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2000.

Η ΕΣΑ πρότεινε στα κράτη-μέλη τρεις κατευθύνσεις για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας, που αποτέλεσαν και τους τρεις πρώτους πυλώνες της: απασχολησιμότητα ανέργων - ευελιξία της αγοράς εργασίας¹ - επιχειρηματικότητα. Η επαγγελματική κατάρτιση θεωρήθηκε ως το κύριο εργαλείο του πρώτου πυλώνα.

Συγκεκριμένα, η βελτίωση της απασχολησιμότητας των ανέργων νέων και ενηλίκων μέσω προγραμμάτων κατάρτισης, επανακατάρτισης, πρακτικής άσκησης ή μέσω επιδοτούμενης θέσης εργασίας θεωρήθηκε απαραίτητη προϋπόθεση πρόληψης και καταπολέμησης της νεανικής και της μακροχρόνιας ανεργίας. Ορίστηκε μάλιστα ως ποσοτικός στόχος για όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. η συμμετοχή τουλάχιστον 20% των ανέργων σε ενεργητικά προγράμματα αγοράς εργασίας και η προοδευτική σύγκλιση με τα ποσοστά συμμετοχής των ανέργων στα κράτη-μέλη με τις τρεις καλύτερες επιδόσεις. Επιπλέον, στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, υπήρξε προτροπή να δοθούν κίνητρα στις επιχειρήσεις για να επενδύσουν στην ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση του προσωπικού τους.

Θέτοντας ως στρατηγικό στόχο της Ε.Ε. για το 2010 τη μετατροπή της τελευταίας στην πιο δυναμική οικονομία της γνώσης στον κόσμο, η Στρατηγική της Λισαβόνας (2000) υπήρξε καθοριστική για την ανάπτυξη της πολιτικής της Ε.Ε. για την εκπαίδευση και τη διά βίου μάθηση. Ως άμεση απόρροια, δρομολογήθηκε ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης σε επίπεδο Ε.Ε., με βάση τους κοινούς στόχους που υιοθετήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης (2001), το κοινό πρόγραμμα εργασίας που αποφάσισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης (2002) και τη διαδικασία ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ 31 ευρωπαϊκών χωρών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πεδίο της επαγγελματικής εκπαίδευσης που συμφωνήθηκε στην Κοπεγχάγη (2002). Οι κοινοί στόχοι του συντονισμού των εθνικών πολιτικών ήταν η βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης, η προαγωγή της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και της διά βίου μάθησης και η ενίσχυση της κινητικότητας του ειδικευμένου εργατικού δυναμικού σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με την αναγνώριση/αντιστοίχιση των επαγγελματικών προσόντων. Το πρόγραμμα εργασίας της Βαρκελώνης και η διαδικασία της Κοπεγχάγης αναμορφώθηκαν το 2010, όταν το νέο στρατηγικό πλαίσιο συνεργασίας των κρατών μελών της Ε.Ε. «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2020», αποτέλεσε μέρος της νέας στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Εν τω μεταξύ, την περίοδο 2005-2009, στο πλαίσιο των αναθεωρήσεων της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης και της συνεργασίας των κρατών μελών της Ε.Ε. στο πεδίο της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, εκδόθηκε σειρά αποφάσεων και συστάσεων

¹ Ο πυλώνας της ευελιξίας της αγοράς εργασίας είχε ως τίτλο «ενθάρρυνση της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων και των μισθωτών τους» και προέτρεπε σε μέτρα προώθησης ευέλικτων μορφών/ συμβάσεων εργασίας και ευέλικτων διευθετήσεων του χρόνου εργασίας, σε συνδυασμό με την παροχή επαρκούς ασφάλειας στους εργαζόμενους ή τη μείωση του χρόνου εργασίας.



των κοινοτικών οργάνων² για τον ορισμό των βασικών ικανοτήτων (competences) που πρέπει να διαθέτει το εργατικό δυναμικό σε όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. και για την υιοθέτηση κοινών εργαλείων που επιτρέπουν την αμοιβαία αναγνώριση και αντιστοίχιση εκπαιδευτικών προσόντων (qualifications) και επαγγελματικών δεξιοτήτων (skills)³. Σημαντικό μεταγενέστερο γεγονός είναι η έγκριση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας Δεξιοτήτων το 2016, ενώ η κορυφαία εξέλιξη της περιόδου πριν την πανδημική κρίση είναι η ενσωμάτωση το 2017 του «δικαιώματος σε ποιοτική και χωρίς αποκλεισμούς εκπαίδευση, κατάρτιση και διά βίου μάθηση» ως πρώτη αρχή του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Προφανώς, ο στόχος του 60% είναι δυνατόν επιτευχθεί από τις χώρες που βρίσκονται κοντά ή πάνω από το σημερινό μέσο όρο της Ε.Ε. (42%) αλλά είναι εντελώς αδύνατο να πραγματοποιηθεί από χώρες σαν την Ελλάδα, που έχουν τις χαμηλότερες επιδόσεις στην Ε.Ε. ως προς τη συμμετοχή των ενηλίκων σε κατάρτιση (βλ. παρακάτω).

² Πρόκειται για τις Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης 2005-2008 (2005), το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Αναφοράς για τις Βασικές Ικανότητες στη Δια Βίου Μάθηση (2006), το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Προσόντων – EQF (2008), το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διασφάλισης της Ποιότητας στην Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση - EQARF (2009) και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Μεταφοράς Πιστωτικών Μονάδων – ECVET (2009).

³ Για τις ευρωπαϊκές πολιτικές και εργαλεία στο χώρο της εκπαίδευσης καθώς για τη σημασία της υιοθέτησης της προσέγγισης των μαθησιακών αποτελεσμάτων για τον ανασχεδιασμό της εκπαιδευτικής πολιτικής, βλ. Αθανασούλη (2018).



ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ Ε.Ε. ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ (1997)

Στόχος για κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε.

Συμμετοχή τουλάχιστον 20% των ανέργων σε ενεργητικά μέτρα βελτίωσης της απασχολησιμότητας (κατάρτιση, επανακατάρτιση, πρακτική άσκηση κ.λπ.) και βαθμιαία επίτευξη του μέσου ποσοστού συμμετοχής στα τρία κράτη-μέλη με τις καλύτερες επιδόσεις

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ (2000)–ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ (2002)

Στόχοι για την Ε.Ε. μέχρι το 2010

1. Το μέσο ποσοστό ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 10%
2. Το 85% των ατόμων ηλικίας 22 ετών θα πρέπει να έχουν ολοκληρώσει την ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση
3. Το μέσο επίπεδο συμμετοχής στη διά βίου μάθηση θα πρέπει να είναι τουλάχιστον 12,5% του ενήλικου ενεργού πληθυσμού 25-64 ετών

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ «ΕΥΡΩΠΗ 2020»–ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ (2010)

Στόχοι για την Ε.Ε. μέχρι το 2020

1. Μείωση του ποσοστού πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου στο 10%
2. Αύξηση σε τουλάχιστον 40% του πληθυσμού ηλικίας 30-34 ετών που έχει ολοκληρώσει τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΑΣΚΕΨΗ ΚΟΡΥΦΗΣ ΤΟΥ ΠΟΡΤΟ-ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ (2021)

Στόχοι για την Ε.Ε. μέχρι το 2030

Συμμετοχή του 60% των ενηλίκων 25-64 ετών κάθε χρόνο σε κατάρτιση*

* Επιπλέον, σύμφωνα με τη νέα Ευρωπαϊκή Ατζέντα Δεξιοτήτων (2020) ο στόχος αυτός για το έτος 2025 ορίζεται στο 50% και συμπληρώνεται από τρεις ειδικότερους με ορίζοντα επίσης το 2025:

- α) Το 30% των ενηλίκων χαμηλής ειδίκευσης 25-64 ετών να συμμετέχουν κάθε χρόνο σε κατάρτιση,
- β) Το 20% των ανέργων να έχουν πρόσφατη εμπειρία μάθησης,
- γ) Το 70% των ατόμων ηλικίας 16-74 ετών να διαθέτουν τουλάχιστον βασικές ψηφιακές δεξιότητες.

Τέλος, από το 2002 μέχρι σήμερα, στην αρχή κάθε δεκαετίας, η Ε.Ε. ορίζει τους κεντρικούς μακροπρόθεσμους ποσοτικούς στόχους της δεκαετίας για την πολιτική εκπαίδευσης και κατάρτισης (πίνακας 1). Η αύξηση της συμμετοχής του ενήλικου πληθυσμού στη συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση/διά βίου μάθηση ήταν ένας από τους τρεις κεντρικούς στόχους της δεκαετίας του 2000, ενώ απουσίαζε από αυτούς της δεκαετίας του 2010. Κατά τη διάρκεια της κρίσης του κορονοϊού, επανήλθε και είναι ο μοναδικός στόχος της Ε.Ε. για τη δεκαετία του 2020. Συγκεκριμένα, μέχρι το 2030, πρέπει να έχει επιτευχθεί η συμμετοχή κάθε χρόνο σε κατάρτιση του 60% του πληθυσμού 25-64 ετών της Ε.Ε., ενώ έχουν καθοριστεί και ενδιάμεσοι επί μέρους στόχοι για το 2025 (βλ. σημείωση πίνακα 1).



Πανδημική κρίση, Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία και ψηφιακή μετάβαση: Η μαζική συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση ως προτεραιότητα (2021)

Ο νέος φιλόδοξος στόχος της Ε.Ε. για την επόμενη δεκαετία στο πεδίο της πολιτικής εκπαίδευσης και κατάρτισης έφερε στο προσκήνιο ως απόλυτη προτεραιότητα τη μαζική επαγγελματική κατάρτιση του ενήλικου πληθυσμού, υποκαθιστώντας τον στόχο της προηγούμενης δεκαετίας για την αύξηση της συμμετοχής των νέων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Είναι άμεσα συνυφασμένος με τις νέες αναπτυξιακές προτεραιότητες της Ε.Ε. και την προσπάθεια να δρομολογήσει την έξοδο από την τριπλή κρίση της πανδημίας (υγειονομική, οικολογική και οικονομική) αντιμετωπίζοντας τις γεωπολιτικές προκλήσεις.

Η κρίση της πανδημίας επιτάχυνε την ψηφιακή μετάβαση των οικονομιών με την επέκταση της τηλεργασίας, της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης και των ηλεκτρονικών συναλλαγών και αποκάλυψε τις ελλείψεις ειδικευμένων εργαζομένων σε στρατηγικούς τομείς και βασικές υπηρεσίες κοινωνικής αναπαραγωγής καθώς και την ανάγκη ψηφιακής ετοιμότητας. Παράλληλα, η ραγδαία κλιμάκωση της κλιματικής κρίσης κατέστησε επιτακτική την υλοποίηση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας. Η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση προβλέπεται μεν ότι θα δημιουργήσουν θέσεις εργασίας αλλά και ότι θα εξαφανίσουν πολλές άλλες και θα αλλάξουν δραστικά τα επαγγέλματα και τις απαιτούμενες δεξιότητες. Τούτων δεδομένων, είκοσι χρόνια μετά τις αποφάσεις της Βαρκελώνης και την έναρξη της διαδικασίας της Κοπεγχάγης, ο οικονομικός και κοινωνικός ρόλος της εκπαίδευσης και της κατάρτισης θεωρείται από τα κοινοτικά όργανα ακόμα πιο σημαντικός, ενώ η διά βίου μάθηση ακόμα πιο απαραίτητη εξαιτίας του ρυθμού της πληθυσμιακής γήρανσης και της επιμήκυνσης της ηλικίας συνταξιοδότησης. Το αποδεικνύουν η νέα Ευρωπαϊκή Ατζέντα Δεξιοτήτων και η σύσταση του Συμβουλίου για την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, που δημοσιεύτηκαν λίγους μήνες μετά τα πρώτα λοκντάουν (Ιούλιος 2020).

Η νέα Ευρωπαϊκή Ατζέντα Δεξιοτήτων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020) περιέλαβε ένα κατάλογο κομβικών δράσεων: Σύμφωνο για τις δεξιότητες μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών, βελτίωση της πληροφόρησης για τη ζήτηση δεξιοτήτων σε κλαδικό και περιφερειακό επίπεδο, υποστήριξη των κρατών μελών για την εκπόνηση Εθνικών Στρατηγικών Δεξιοτήτων και των δημόσιων οργανισμών απασχόλησης για την υλοποίησή τους, νέα Σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την ΕΕΚ, πρωτοβουλία για την ανάπτυξη διεθνών συμμαχιών μεταξύ ευρωπαϊκών πανεπιστημίων και ενός κοινού πλαισίου ικανοτήτων για τους ερευνητές, αύξηση των αποφοίτων στους τομείς των θετικών επιστημών, της τεχνολογίας, της μηχανικής και των μαθηματικών (STEM) και ενίσχυση των οριζόντιων δεξιοτήτων, διαμόρφωση μιας ταξινόμησης των πράσινων δεξιοτήτων, προώθηση της ανάπτυξης των βασικών πράσινων δεξιοτήτων που χρειάζεται η αγορά εργασίας και ενίσχυση των ψηφιακών δεξιοτήτων μέσω ενός Σχεδίου Δράσης για την Ψηφιακή Εκπαίδευση, γενική εκπαίδευση ενηλίκων σε βασικές γνώσεις που αφορούν τα μέσα επικοινωνίας, οικονομικά και περιβαλλοντικά ζητήματα, θέματα υγείας και δεξιότητες του πολίτη, ατομικοί λογαριασμοί μάθησης, ευρωπαϊκό πρότυπο μικρο-διαπιστευτηρίων⁴ κ.λπ. Για τα δύο τελευταία εργαλεία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε πρόσφατα δύο προτάσεις Συστάσεων του Συμβουλίου (European Commission 2021a, 2021b).

⁴ Αποτελούν τίτλους αναγνώρισης των μαθησιακών αποτελεσμάτων προγραμμάτων κατάρτισης σύντομης διάρκειας.



Η θεωρητική δικαιολόγηση των δημόσιων επενδύσεων στην κατάρτιση και η κριτική της: Διαρθρωτική ανεργία, παραγωγικότητα, καινοτομία

Ασχολούμαστε σε αυτή τη μελέτη διεξοδικά με το Λευκό Βιβλίο για την *Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση* (1993) διότι αποτελεί κατά τη γνώμη μας κομβικής και ιστορικής σημασίας κείμενο πολιτικής για δύο λόγους. Ο πρώτος είναι ότι υπαγόρευσε κατά γράμμα τη μελλοντική πολιτική απασχόλησης και την αναπτυξιακή στρατηγική της Ε.Ε., οι οποίες παραμένουν ίδιες και अपαράλλακτες μέχρι σήμερα, τριάντα χρόνια μετά.

Ο δεύτερος λόγος είναι ότι αξιοποίησε ένα μείγμα θεωρητικών προσεγγίσεων για να δικαιολογήσει αφενός την πολιτική επιλογή της οριστικής εγκατάλειψης των κεϋνσιανών μακροοικονομικών πολιτικών, των κάθετων βιομηχανικών πολιτικών, των ανταγωνιστικών υποτιμήσεων και του προστατευτισμού από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. ως εργαλεία ανάπτυξης και καταπολέμησης της ανεργίας στην πορεία προς την ΟΝΕ, αφετέρου την πολιτική επιλογή υποκατάστασης των παραπάνω παραδοσιακών εργαλείων από πολιτικές ευελιξίας της αγοράς εργασίας και επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο σε ένα διεθνές περιβάλλον αυξανόμενου ανοίγματος των αγορών και μετασχηματισμού των αναπτυγμένων χωρών σε «κοινωνίες της πληροφορίας» και «οικονομίες της γνώσης». Εξειδικεύοντας, το Λευκό Βιβλίο για την *Εκπαίδευση και Κατάρτιση* (1995) ανέδειξε τη σημασία της κατάρτισης ως συνοδευτικό εργαλείο των μεταβολών της οργάνωσης της εργασίας και των νέων απαιτήσεων σε δεξιότητες που γεννώνται από την τεχνολογική αλλαγή.

Να σημειώσουμε ότι το Λευκό Βιβλίο για την *Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση* απέκλεισε την εναλλακτική πρόταση ενός κεϋνσιανισμού στην κλίμακα της Ε.Ε., δηλαδή μιας συντονισμένης σε κοινοτικό επίπεδο αύξησης των μισθών και των δημοσίων επενδύσεων ως απάντηση στην υψηλή ανεργία και ως προϋπόθεση διαμόρφωσης ενός αναπτυξιακού προτύπου του οποίου η δυναμική πηγάζει από την εσωτερική αγορά της Ε.Ε. και τη διαρκή βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των λαών της. Αυτή ήταν η πρόταση που υποστήριξαν τότε πολλοί διεθνιστές και κριτικοί ευρωπαϊστές αριστεροί οικονομολόγοι και αριστερές και προοδευτικές πολιτικές δυνάμεις, υπέρμαχοι μιας προοδευτικής κατεύθυνσης της ευρωπαϊκής ενοποίησης εναλλακτικής της ΟΝΕ, του Συμφώνου Σταθερότητας και των προτάσεων του Λευκού Βιβλίου για την απασχόληση.

Το κεντρικό επιχείρημα όσων τότε άσκησαν κριτική στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, την ΟΝΕ και το Λευκό Βιβλίο του Ντελόρ και αργότερα στη Συνθήκη της Λισαβόνας ήταν ότι, στο όνομα του εμπορικού ανταγωνισμού της Ε.Ε. με τους άλλους πόλους της παγκόσμιας οικονομίας, οι κεντρικές τους πολιτικές επιλογές οδηγούσαν αναπότρεπτα σε φορολογικό και κοινωνικό ντάμπινγκ εντός της Ε.Ε., εναρμονιζόμενες με τα συμφέροντα των ηγεμονικών μερίδων του κεφαλαίου και χωρών της Ε.Ε. Δεδομένου ότι το συντριπτικά μεγαλύτερο μερίδιο των εξωτερικών συναλλαγών των κρατών μελών της Ε.Ε. πραγματοποιούνταν στο εσωτερικό της Ενιαίας Αγοράς, ο αγώνας δρόμου για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και η στροφή όλων των ευρωπαϊκών οικονομιών στο μοντέλο ανάπτυξης μέσω των εξαγωγών (export-led growth) θα οδηγούσε στη διάβρωση και το ξήλωμα των εργασιακών και κοινωνικών κατακτήσεων των ευρωπαϊκών λαών μέσα από πολιτικές εργασιακής ευελιξίας και περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές (Ioakimoglou & Karamessini 2001). Οι προβλέψεις αυτές έμελλε να επιβεβαιωθούν τις επόμενες δεκαετίες.



Στη συνέχεια θα παρουσιάσουμε αναλυτικά τα θεωρητικά επιχειρήματα δικαιολόγησης της πολιτικής επιλογής του Λευκού Βιβλίου προώθησης της επαγγελματικής κατάρτισης ως εργαλείο της πολιτικής καταπολέμησης της ανεργίας και της αναπτυξιακής στρατηγικής, ώστε να μπορέσουμε στη συνέχεια να αναπτύξουμε την κριτική σε αυτά τα επιχειρήματα.

Εργατικό κόστος, μισθοί και παραγωγικότητα: Ο ρόλος της κατάρτισης στην καταπολέμηση της διαρθρωτικής ανεργίας (I)

Αν και αναγνώρισε τις επιπτώσεις της διεθνούς ύφεσης των αρχών της δεκαετίας του 1990 στην ανεργία, το Λευκό Βιβλίο για την *Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση* προσπέρασε αδιάφορα το κυκλικό μέρος της ανεργίας και επικεντρώθηκε στο διαρθρωτικό μέρος, που άρρηκτα θεώρησε ως το σημαντικότερο και άξιο να ασχοληθεί. Αντλώντας από τα κυρίαρχα θεωρητικά ρεύματα της εποχής (μονεταριστικό, νεο-κεϋνσιανό), ερμήνευσε το διαρθρωτικό μέρος της ανεργίας ως συνέπεια του υψηλού εργατικού κόστους που οφείλεται στις ακαμψίες των θεσμών της αγοράς εργασίας. Μάλιστα συνδύασε τη διαρθρωτική ανεργία, λόγω υψηλού εργατικού κόστους, με τη θέση της Ε.Ε. στο διεθνή καταμερισμό εργασίας, συγκεκριμένα με την αδυναμία της τελευταίας να εδραιώσει ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα σε τομείς τεχνολογικής αιχμής ώστε να αντισταθμίσει τις απώλειες από τον ανταγωνισμό που υφίσταται στους παραδοσιακούς κλάδους από τις νέες βιομηχανικές χώρες που έχουν χαμηλότερο εργατικό κόστος.

Το Λευκό Βιβλίο διέκρινε τρεις εναλλακτικές κατευθύνσεις πολιτικής για τη μείωση του εργατικού κόστους και την ανάκτηση/διατήρηση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων: α) τη δραστική μείωση των μισθών, λύση που το Βιβλίο θεώρησε κοινωνικά απαράδεκτη και πολιτικά μη διαχειρίσιμη, β) τον περιορισμό του μη μισθολογικού κόστους εργασίας, λύση που το Βιβλίο εκτιμούσε ότι είχε στενά περιθώρια εφαρμογής, λόγω των αναμενόμενων κοινωνικών αντιδράσεων εάν ο περιορισμός συνεπάγονταν σοβαρές περικοπές στην κοινωνική ασφάλιση και γ) την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, τόσο με μέτρα ευελιξίας των συμβάσεων εργασίας και του εργάσιμου χρόνου, όσο και με επενδύσεις στις γνώσεις, ικανότητες και δεξιότητες του εργατικού δυναμικού καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού βίου, λύση που το Βιβλίο προέκρινε.

Οι πολιτικές επιλογές που προκρίθηκαν από το Λευκό Βιβλίο για την καταπολέμηση της ανεργίας (εκπαίδευση και κατάρτιση - ευελιξία της εργασίας) και αποτυπώθηκαν το 1997 στους δύο κύριους πυλώνες της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (απασχολησιμότητα ανέργων - προσαρμοστικότητα επιχειρήσεων και μισθωτών) διατρέχουν σταθερά την ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης από τότε μέχρι σήμερα. Όμως, σε αντίθεση με τις πολιτικές ευελιξίας που μειώνουν το εργατικό κόστος απορρυθμίζοντας τις εργασιακές σχέσεις, οι επενδύσεις στη εκπαίδευση και την κατάρτιση είναι ένας προοδευτικός τρόπος μείωσης του εργατικού κόστους, εφόσον αυξάνουν την παραγωγικότητα της εργασίας χωρίς να περιστέλλουν τα εργασιακά δικαιώματα.

Ανθρώπινο κεφάλαιο, τεχνολογική αλλαγή και καινοτομία: Ο αναπτυξιακός ρόλος της εκπαίδευσης και κατάρτισης

Σύμφωνα με το Λευκό Βιβλίο, οι επενδύσεις στην εκπαίδευση και κατάρτιση μειώνουν την ανεργία μέσα από ένα δεύτερο κανάλι: αυξάνοντας το ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης. Αυτό ήταν και το κεντρικό επιχείρημα της θεωρίας του ανθρώπινου κεφαλαίου (Schultz 1960), πάνω στο οποίο στηρίχθηκε η κυβέρνηση του John Kennedy στις ΗΠΑ τη δεκαετία



του 1960 για να προβεί σε μαζικές επενδύσεις στην εκπαίδευση και κατάρτιση). Στο Λευκό Βιβλίο το επιχείρημα έχει προσαρμοστεί σε συνθήκες ανοιχτών οικονομιών: Αυξάνοντας την παραγωγικότητα της εργασίας, οι επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο μειώνουν το εργατικό κόστος και βελτιώνουν την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, που με τη σειρά της επιταχύνει το ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης και δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας.

Η πολιτική επιλογή του Λευκού Βιβλίου, εκτός από το επιχείρημα της θεωρίας του ανθρώπινου κεφαλαίου, αντανάκλα επίσης την επίδραση τόσο της νεοκλασικής θεωρίας της ενδογενούς ανάπτυξης όσο και των νεο-σομπετεριανών και θεσμικών θεωριών της καινοτομίας, της γνώσης και της εκμάθησης, που αναπτύχθηκαν το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980 και το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990.

Στη θεωρία της ενδογενούς ανάπτυξης, το ανθρώπινο κεφάλαιο είναι κομβική ερμηνευτική μεταβλητή της ανάπτυξης (Lucas 1988, Romer 1990, Barro 1991).⁵ Σε αντίθεση με τις προγενέστερες νεοκλασικές θεωρίες που θεωρούσαν την τεχνολογία εξωγενή, η θεωρία αυτή αντιμετώπισε την τεχνολογία ως ενδογενή μεταβλητή, της οποίας η παραγωγή και συνεχής βελτίωση εξαρτώνται από την εκπαίδευση, την έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη (Romer 1986, 1990, Grossman & Helpman 1991) και τη «μάθηση μέσω της πράξης» (Lucas 1988). Πρόδρομος της θεωρίας υπήρξε ο Arrow, στις αρχές της δεκαετίας του 1960.⁶

Όσον αφορά τις νέο-σομπετεριανές και τις θεσμικές θεωρίες της καινοτομίας, της γνώσης και της εκμάθησης (Lundvall, Freeman, Dosi, Hodgson, Johnson, Nelson, Perez, Soete, κ.α.), όλες θεωρούν την καινοτομία ως κομβικό παράγοντα της αναπτυξιακής δυναμικής μιας χώρας ή περιοχής, που εξαρτάται αφενός από την εσωτερική οργάνωση των επιχειρήσεων αφετέρου από την ύπαρξη ενός εθνικού/τοπικού συστήματος καινοτομίας, δηλαδή ενός πλέγματος ιδιωτικών και δημόσιων θεσμών που ευνοούν την παραγωγή, εισαγωγή, τροποποίηση και διάχυση νέων τεχνολογιών καθώς και την κυκλοφορία και τη διάχυση των γνώσεων που προάγουν την καινοτομία και την εκμάθηση (Mazzucato 2013).

Η γνώση είναι σωρευτική, οικοδομείται στο εσωτερικό τεχνολογικών παραδειγμάτων, ακολουθεί τεχνολογικές τροχιές και εξελικτικές και προκαθορισμένες διαδρομές και είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με τους ανθρώπους (Lundvall & Borrás 1996, Perez 2010). Γι' αυτό και η νέα τεχνολογία, που είναι ενσωματωμένη στα μηχανήματα και την παραγωγική διαδικασία, δεν μπορεί να οδηγήσει σε παραγωγικές και οικονομικές επιδόσεις, χωρίς να συνοδεύεται από την κατάρτιση των εργαζομένων και αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας. Εδώ οι νέο-σομπετεριανές/θεσμικές οικονομικές θεωρίες συναντούν τις κοινωνιολογικές για τη νέα οργάνωση της εργασίας, που υποστηρίζουν ότι η μετα-τεϊλορική οργάνωση της εργασίας δημιουργεί νέες απαιτήσεις επανειδίκευσης και πολυειδίκευσης της εργασίας και γι' αυτό αυξάνει τη ζήτηση για κατάρτιση του εργατικού δυναμικού. Οι κοινωνιολογικές θεωρίες έχουν τις απαρχές τους στις έρευνες της δεκαετίας του 1980 και 1990 κυρίως στις επιχειρήσεις των ΗΠΑ (Wood 1989, Appelbaum & Batt 1994, Osterman 1994). Επίσης συναντούν τις οικονομικές θεωρίες που υποστηρίζουν ότι η εκπαίδευση και η κατάρτιση δεν είναι σημαντικές μόνο για την παραγωγή νέας γνώσης και την καινοτομία, αλλά και για τη διάχυση της γνώσης (Nelson & Phelps 1966, Benhabib & Spiegel 2005).

Ο ρόλος των επενδύσεων στη διά βίου μάθηση του εργατικού δυναμικού έχει ακόμα μεγαλύτερη σημασία από τη στιγμή που οι αναπτυγμένες οικονομίες έχουν χαρακτηριστεί από τη δεκαετία του 1990 ως «οικονομίες της γνώσης» (OECD 1996), δηλαδή ως οικονομίες των οποίων οι δραστηριότητες και διαδικασίες έντασης γνώσης καταλαμβάνουν και απασχολούν το μεγαλύτερο ή ένα πολύ μεγάλο και διαρκώς αυξανόμενο μέρος του

⁵ Για μία επισκόπηση και κριτική των θεωριών της ενδογενούς ανάπτυξης, βλ. Lundvall & Borrás (1996), Isaksson (2007), Woessmann (2014).

⁶ Για τη συνεισφορά του Arrow και άλλων προδρόμων βλ. Αγγελάκης (2017).



προϊόντος της οικονομίας, της παραγωγικής διαδικασίας και του εργατικού δυναμικού. Ωστόσο, η εκπαίδευση και η κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού είναι εξίσου σημαντικές και για τις καθυστερημένες τεχνολογικά οικονομίες προκειμένου να μπορέσουν να βελτιώσουν τις τεχνολογικές τους επιδόσεις με τη μεταφορά τεχνολογίας από το εξωτερικό μέσω της εισαγωγής μηχανημάτων που ενσωματώνουν προηγμένη τεχνολογία και ξένων άμεσων επενδύσεων.⁷ Η εκπαίδευση και κατάρτιση σε αυτές τις οικονομίες επιτρέπουν την υιοθέτηση, προσαρμογή, απορρόφηση και αξιοποίηση της εισαγόμενης τεχνολογίας. Πρόσφατη μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας έδειξε ότι η συμβολή της εκπαίδευσης στην αύξηση της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής ήταν 16% στις χώρες του ΟΟΣΑ και 49% στις αναπτυσσόμενες την περίοδο 2004-2014 (Kim & Loayza 2019).

Βέβαια η συμβολή της εκπαίδευσης είναι πολύ μικρότερη, εάν στη θέση της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής⁸, που κυριαρχεί πλέον ως μέγεθος στις ορθόδοξες οικονομικές αναλύσεις της παραγωγικότητας, είχαμε την παραγωγικότητα της εργασίας, που επηρεάζεται καθοριστικά από την ένταση κεφαλαίου (K/L) και την κλαδική διάρθρωση της παραγωγής, οι οποίες αγνοούνται από τις παραπάνω εμπειρικές έρευνες.

Δεξιότητες, αναντιστοιχίες προσφοράς-ζήτησης και απαξίωση γνώσεων-ικανοτήτων: Ο ρόλος της κατάρτισης στην αντιμετώπιση της διαρθρωτικής ανεργίας (II)

Την τελευταία δεκαπενταετία, οι δεξιότητες (skills) έχουν βρεθεί στο επίκεντρο της διεθνούς συζήτησης για τις πολιτικές εκπαίδευσης και κατάρτισης. Τα εκπαιδευτικά συστήματα και τα συστήματα κατάρτισης καλούνται να ανεβάσουν το επίπεδο δεξιοτήτων του πληθυσμού για να ανταποκριθούν στις ανάγκες της οικονομίας (άνοδος της παραγωγικότητας, κάλυψη ελλειμμάτων δεξιοτήτων, εξασφάλιση υψηλά ειδικευμένου εργατικού δυναμικού για την έρευνα και την καινοτομία) και για να συμβάλουν στην πρόληψη και την καταπολέμηση της ανεργίας (διατήρηση στην εργασία επαπειλούμενων από την ανεργία μισθωτών, ένταξη ή επιστροφή στην εργασία ανέργων και μη ενεργών) και της διεύρυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων και της κοινωνικής περιθωριοποίησης, που συνιστούν μείζονα απειλή της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης.

Δεν υπάρχει συναίνεση γύρω από την έννοια των δεξιοτήτων, γι' αυτό συμβατικά μπορεί να δεχθεί κανείς τον ορισμό του CEDEFOP, σύμφωνα με τον οποίο οι δεξιότητες ταυτίζονται με την «ικανότητα εφαρμογής γνώσεων και αξιοποίησης τεχνογνωσίας για την εκπλήρωση εργασιών και την επίλυση προβλημάτων» (Λιντζέρης 2017). Αν οι δεξιότητες αναφέρονται σε συγκεκριμένες εργασίες εντός ενός επαγγέλματος, τότε τα επαγγελματικά προσόντα αφορούν την κατά τεκμήριο – τίτλοι σπουδών, πιστοποιητικά – γενική επάρκεια εκτέλεσης του συνόλου ενός επαγγέλματος ή και μιας ομάδας επαγγελμάτων (ό.π.). Οι δεξιότητες διακρίνονται σε τεχνικές-επαγγελματικές και σε οριζόντιες, αλλά περιλαμβάνουν και ικανότητες που έχουν να κάνουν με χαρακτηριστικά της προσωπικότητας των ατόμων.

Η συζήτηση για τη σχέση των δεξιοτήτων με την ανεργία ανάγεται στις οικονομικές θεωρίες περί διαρθρωτικής ανεργίας, την οποία προκαλεί όχι το υψηλό εργατικό κόστος (βλ. παραπάνω) αλλά η αναντιστοιχία μεταξύ των δεξιοτήτων που κατέχει το εργατικό δυναμικό και αυτών που ζητούν οι επιχειρήσεις. Αναντιστοιχία μεταξύ προσφερόμενων και

⁷ Για επισκόπηση των σχετικών θεωριών και ερευνών βλ. Isaksson (2007).

⁸ Ορίζεται ως η ποσότητα προϊόντος που παράγεται από μια δεδομένη ποσότητα συντελεστών παραγωγής και άνοδος της αντιστοιχεί στο μέρος της αύξησης του ΑΕΠ που δεν οφείλεται στη μεταβολή της ποσότητας των παραγωγικών συντελεστών (εργασία, υλικό κεφάλαιο, πρώτες ύλες).



ζητούμενων δεξιοτήτων παράγουν τόσο οι διαρκείς τεχνολογικές και κλαδικές αναδιαρθρώσεις του παραγωγικού συστήματος όσο και η απαξίωση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού, που προκαλεί η μακροχρόνια ανεργία. Αναντιστοιχία σημαίνει ότι είτε το σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης δεν παρέχει τις ζητούμενες επαγγελματικές γνώσεις και δεξιότητες στην οικονομία είτε η τελευταία δεν παράγει το είδος εκείνο θέσεων εργασίας που να αντιστοιχούν στις επαγγελματικές γνώσεις και δεξιότητες των ατόμων.

Το ILO (2020) διακρίνει έξι διαφορετικά είδη αναντιστοιχιών, εκ των οποίων τα τέσσερα αφορούν τις δεξιότητες και τα δύο τα εκπαιδευτικά προσόντα:

Α) *Ελλειψη δεξιοτήτων*: Όταν οι εργοδότες δεν μπορούν να βρουν αρκετούς υποψήφιους με τις απαραίτητες δεξιότητες.

Β) *Ελλειμμα/πλεόνασμα δεξιοτήτων*: Όταν οι εργαζόμενοι δεν έχουν ή έχουν περισσότερες από τις απαιτούμενες δεξιότητες για να κάνουν καλά τη δουλειά τους.

Γ) *Απαξίωση δεξιοτήτων*: Όταν οι εργαζόμενοι χάνουν δεξιότητες με το πέρασμα του χρόνου επειδή δεν τις χρησιμοποιούν ή όταν αυτές γίνονται άχρηστες λόγω αλλαγών στον κόσμο της εργασίας

Δ) *Αναντιστοιχία σταδιοδρομίας*: Όταν οι δουλειές και οι δεξιότητες δεν ταιριάζουν στη διάρκεια της καριέρας.

Ε) *Υπερ/υπο-εκπαίδευση ή κάθεται αναντιστοιχία*: Όταν το επίπεδο εκπαίδευσης του εργαζόμενου είναι υψηλότερο ή χαμηλότερο από το αναμενόμενο επίπεδο της εργασίας ή του επαγγέλματος.

ΣΤ) *Κλάδος σπουδών ή οριζόντια αναντιστοιχία*: Όταν οι εργαζόμενοι είναι εκπαιδευμένοι σε έναν κλάδο σπουδών και δουλεύουν σε άσχετο αντικείμενο εργασίας.

Η επαγγελματική κατάρτιση αποτελεί εργαλείο αντιμετώπισης των τριών πρώτων ειδών αναντιστοιχίας. Ωστόσο, όταν οι αναντιστοιχίες δεξιοτήτων αφορούν συγκεκριμένα επαγγέλματα, βασική προϋπόθεση για να είναι αποτελεσματική η συνεχιζόμενη κατάρτιση είναι αυτή να στηρίζεται σε ένα στέρεο εκπαιδευτικό υπόβαθρο των καταρτιζόμενων. Υπενθυμίζουμε ότι η οικονομική θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου υπερασπίστηκε την «προσαρμοστική» λειτουργία της εκπαίδευσης, υποστηρίζοντας συγκεκριμένα ότι, σε περιόδους έντονης τεχνολογικής αλλαγής και αναδιάρθρωσης, η εκπαίδευση επιτρέπει μία ομαλότερη προσαρμογή του εργατικού δυναμικού στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της οικονομίας, εφόσον η επιμόρφωση στα υπάρχοντα και η επανεκπαίδευση σε νέα επαγγέλματα είναι ευκολότερες και συντομότερες για τους εκπαιδευμένους (Schultz 1973).

Flexicurity, αλλαγές εργασίας και κίνδυνος ανεργίας: Το δικαίωμα στην κατάρτιση ως αντίβαρο-νομιμοποίηση της επισφάλειας

Ως γνωστόν, η βαθμιαία εξάπλωση των άτυπων μορφών και συμβάσεων εργασίας σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. τις δεκαετίες του 1980, 1990 και 2000, κυρίως στις γυναίκες, τους νέους, τους μετανάστες και τα άτομα χαμηλής εκπαίδευσης, ως αποτέλεσμα των πολιτικών και μέτρων ευελιξίας της αγοράς εργασίας που εφάρμοσαν με δική τους πρωτοβουλία οι κυβερνήσεις και, από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, και με την προτροπή της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης, αύξησε τον κατακερματισμό των επαγγελματικών διαδρομών σε ένα ολοένα διευρυνόμενο τμήμα του εργατικού δυναμικού. Αυτό που είναι λιγότερο γνωστό και αξίζει να υπογραμμιστεί είναι ότι η εξάπλωση των άτυπων και ευέλικτων μορφών και συμβάσεων εργασίας αποτέλεσε τον πολιορκητικό κριό για τη μείωση της προστασίας από τις απολύσεις των μισθωτών με σταθερή απασχόληση.

Στο πλαίσιο της κυρίαρχης νεοκεϋνσιανής ερμηνείας της διαρθρωτικής ανεργίας, η αυξημένη προστασία των insiders κατονομάστηκε ως υπεύθυνη για τη διατήρηση του εργατικού κόστους σε υψηλά επίπεδα, τη μειωμένη ζήτηση εργασίας από τις επιχειρήσεις



και την ανεργία των outsiders και την κατάτμηση της αγοράς εργασίας (Lindbeck & Snower 2001). Ως λύση στο πρόβλημα της ανεργίας προτάθηκε η αποδυνάμωση των insiders με τη μείωση της προστασίας από τις απολύσεις, που εισήχθη στις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση τη δεκαετία του 2000, στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής της flexicurity (Καραμεσίνη 2014).

Η «ευελιξία με ασφάλεια» (flexicurity) είχε καταστεί το νέο σλόγκαν της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση περί τα μέσα της δεκαετίας του 2000, συνοψίζοντας την πολιτική διαχείριση των συμφερόντων του κεφαλαίου από τις κυβερνήσεις μέσω της προσπάθειας να δημιουργήσουν τεχνητή σύγκρουση συμφερόντων στους κόλπους των μισθωτών. Τι είδους συμφωνία πρότειναν οι κυβερνήσεις στα συνδικάτα, τους μισθωτούς και τους ανέργους με την πρόταση για «ευελιξία με ασφάλεια»; Πρώτο, τη μείωση της προστασίας των μισθωτών με σταθερή απασχόληση από τις απολύσεις, με παράλληλη αύξηση των δικαιωμάτων των επισφαλώς εργαζομένων, και, δεύτερο, τη μείωση της εισοδηματικής προστασίας των ανέργων μέσω επιδομάτων και την αντικατάστασή της με το δικαίωμά τους όχι στην εργασία αλλά στην κατάρτιση και την απασχολησιμότητα, που αυξάνει μεν τις πιθανότητες εύρεσης εργασίας αλλά δεν αποτελεί εγγύηση γι' αυτήν.

Έτσι, δεδομένων των κατακερματισμένων επαγγελματικών διαδρομών του πιο επισφαλούς τμήματος του εργατικού δυναμικού που βίωνε συχνές εναλλαγές μεταξύ διαστημάτων ανεργίας και απασχόλησης ή προκειμένου να ενθαρρύνουν την κινητικότητα των εργαζομένων μεταξύ επιχειρήσεων και τη δημιουργία επαγγελματικών αγορών εργασίας, εφαρμόστηκαν σε αρκετές χώρες της Ε.Ε. «ατομικοί λογαριασμοί μάθησης», που καθιστούν τα δικαιώματα κατάρτισης μεταβιβάσιμα από μια εργασία ή μια εργασιακή κατάσταση σε μία άλλη. Βρήκε δηλαδή εφαρμογή η πρόταση του Λευκού Βιβλίου (1993) για τη θέσπιση γενικευμένων και πολυδύναμων συστημάτων «πιστώσεων κατάρτισης» ως κεφάλαιο που μπορεί να διατεθεί υπό ελαστικούς όρους καθ' όλη τη διάρκεια της επαγγελματικής ζωής των ατόμων για την επικαιροποίηση γνώσεων και δεξιοτήτων και την απόκτηση νέων.

Τα παραπάνω εξηγούν πώς το ατομικό δικαίωμα στην ποιοτική κατάρτιση και διά βίου μάθηση βρέθηκε να αποτελεί, από κοινού με το δικαίωμα στην εκπαίδευση, την πρώτη από τις είκοσι αρχές του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων (2017).

Πράσινη ανάπτυξη, τέταρτη βιομηχανική επανάσταση και δίκαιη μετάβαση: Ο ρόλος της κατάρτισης στην ανάπτυξη και στην πρόληψη της διαρθρωτικής ανεργίας

Η νέα αναπτυξιακή στρατηγική της Ε.Ε., την οποία εισηγήθηκε μετά τις ευρωεκλογές του 2019 η νέα πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν ως απάντηση στην κλιματική κρίση και την τεχνολογική υστέρηση της Ε.Ε. έναντι των ΗΠΑ και της Κίνας (Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, Ευρωπαϊκή Ψηφιακή Στρατηγική, Βιομηχανική Πολιτική και Πολιτική για τις ΜμΕ), καθώς και οι νέες προκλήσεις που ανέδειξε η κρίση της πανδημίας (τηλεργασία, εξ αποστάσεως εκπαίδευση, έκρηξη ηλεκτρονικών συναλλαγών), έχουν ενισχύσει τη σημασία της κατάρτισης για τη διαμόρφωση ενός ευρωπαϊκού μοντέλου βιώσιμης ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς και έχουν αυξήσει τους διαθέσιμους δημόσιους πόρους χρηματοδότησής της (Next Generation EU).

Ειδικότερα, στα επίσημα κοινοτικά κείμενα, όπως η νέα Ευρωπαϊκή Ατζέντα Δεξιοτήτων (2020), η κατάρτιση του εργατικού δυναμικού θεωρείται κρίσιμη προϋπόθεση αφενός για να καλυφθούν το υπαρκτό έλλειμμα του ενήλικου πληθυσμού σε βασικές ψηφιακές δεξιότητες που αποκάλυψε η πανδημία καθώς και τα προβλεπόμενα ελλείμματα πράσινων και προηγμένων ψηφιακών και άλλων δεξιοτήτων που απαιτούν ο οικολογικός μετασχηματισμός της οικονομίας και η τέταρτη βιομηχανική επανάσταση, αφετέρου για να



είναι να είναι η διπλή μετάβαση δίκαιη, αποτρέποντας την εκτόξευση της ανεργίας και των ανισοτήτων και φαινόμενα περιθωριοποίησης των πληττόμενων και ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Γι' αυτό, ένας από τους τρεις κεντρικούς στόχους της Ε.Ε. για το 2030 που υιοθέτησαν οι ηγέτες των κρατών μελών στην κοινωνική σύνοδος κορυφής του Πόρτο (Μάιος 2021) είναι η συμμετοχή σε κατάρτιση του 60% των ενηλίκων 25-64 ετών κάθε χρόνο, στόχος που στο εξής θα παρακολουθείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Η ειδοποιός διαφορά της σημερινής συγκυρίας σε σχέση με τις προηγούμενες δεκαετίες είναι ότι η πολιτική επιλογή της μαζικής κατάρτισης για την αναβάθμιση των γνώσεων και δεξιοτήτων και την επανειδίκευση του εργατικού δυναμικού ανταποκρίνεται σε μια υπαρκτή ή προβλεπόμενη ζήτηση από την πλευρά του παραγωγικού συστήματος, επιδιώκοντας τόσο να αποφύγει ένα έλλειμμα οριζόντιων και επαγγελματικών δεξιοτήτων που θα φρέναρε την αναπτυξιακή δυναμική και τον μετασχηματισμό της οικονομίας όσο και να προλάβει τη διαρθρωτική ανεργία που παράγει εκ των πραγμάτων ο τελευταίος.

Αν η αυξημένη απειλή διαρθρωτικής ανεργίας λόγω παραγωγικής αναδιάρθρωσης συνδυαστεί με την περαιτέρω μείωση της προστασίας από τις απολύσεις των μισθωτών με σταθερή απασχόληση, προτροπή που επαναλαμβάνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με την έγκριση των νέων κατευθύνσεων για την πολιτική απασχόλησης των κρατών μελών στη μετά-την-πανδημία εποχή, τότε θα πρέπει να αναμένει κανείς μεγάλη επέκταση της εργασιακής επισφάλειας την επόμενη δεκαετία. Σε αυτές τις συνθήκες, η παροχή από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. ενός ατομικού δικαιώματος στην κατάρτιση υπό τη μορφή «ατομικών λογαριασμών μάθησης» καθίσταται επιτακτική ανάγκη, ως νομιμοποιητικό αντίβαρο της πολιτικής ευελιξίας και εντέλει απορρύθμισης της αγοράς εργασίας, που συστηματικά προωθεί η Ε.Ε. από τη δεκαετία του 1990 σε όλο και μεγαλύτερες δόσεις.

Η συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση ως εργαλείο πολιτικής καταπολέμησης της ανεργίας: Αποτελεσματικότητα, όρια, προϋποθέσεις

Δεδομένου ότι η συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση ανέργων υπήρξε και είναι το σημαντικότερο είδος ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας του σκανδιναβικού μοντέλου κοινωνικού κράτους, ότι η κατάρτιση εργαζομένων και ανέργων αποτελεί από τη δεκαετία του 1980 κεντρικό πυλώνα των χρηματοδοτήσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και ότι οι δημόσιες δαπάνες στο πεδίο της κατάρτισης θα είναι τεράστιες τα επόμενα χρόνια, με τις ενισχύσεις που θα παρέχουν ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και άλλα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά εργαλεία, αξίζει να αναφερθούμε στο πως η διεθνής βιβλιογραφία έχει αποτιμήσει την αποτελεσματικότητα της κατάρτισης στην προώθηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης και στην καταπολέμηση της ανεργίας, ώστε να ξεκαθαριστεί το τί μπορεί να κάνει ως εργαλείο πολιτικής και υπό ποιες προϋποθέσεις.

Γενικότερα, η διεθνής βιβλιογραφία αξιολόγησης διαπιστώνει ότι η κατάρτιση των ανέργων ασκεί θετική επίδραση στην πρόσβαση των τελευταίων στην απασχόληση, παρόλο που η ένταση της επίδρασης δεν είναι πάντα πολύ ισχυρή (Klune 2010) και διαφέρει ανάλογα με την ποιότητα του σχεδιασμού και τη συγκυρία υλοποίησης των προγραμμάτων (Warler et al. 2018). Επίσης, η επίδραση δεν είναι άμεση, αλλά εκδηλώνεται σε απόσταση 2-3 ετών μετά το τέλος των τελευταίων (Card et al. 2018, Vooren et al. 2019). Αυτό που όμως οφείλουμε να υπογραμμίσουμε είναι, ότι η συντριπτική πλειονότητα των μελετών αξιολόγησης και όλων αυτών που υπεισέρχονται στις μετα-αναλύσεις, συγκρίνουν τις επιδόσεις των ανέργων που έχουν συμμετάσχει σε ένα πρόγραμμα, με τις επιδόσεις αυτών που δεν έχουν συμμετάσχει και έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά με τους πρώτους. Άρα αποτιμούν τη δυνατότητα της κατάρτισης να λειτουργεί ως εργαλείο εξισορρόπησης των



ευκαιριών πρόσβασης στην εργασία μεταξύ των ανέργων με τα λιγότερα προσόντα και αυτών με τα περισσότερα. Το γενικό λοιπόν συμπέρασμα αυτών των μελετών είναι ότι η κατάρτιση, υπό την προϋπόθεση του σωστού σχεδιασμού, μπορεί να είναι αποτελεσματικό εργαλείο αντιμετώπισης της *επιλεκτικότητάς* της ανεργίας. Κι αυτό διότι βελτιώνει την *απασχολησιμότητα των πιο ευάλωτων ομάδων* και ατόμων και τις ευκαιρίες πρόσβασής τους σε (ποιοτική) εργασία και *αποτρέπει τον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας* των ανέργων των οποίων απαξιώνονται οι γνώσεις και δεξιότητες λόγω μακροχρόνιας ανεργίας.

Δεύτερη σημαντική παρατήρηση: Η κατάρτιση δεν γεννά από μόνη της θέσεις εργασίας. Συμβάλλει στη μείωση της ανεργίας μόνο στο μέτρο που συνεισφέρει – μαζί με την εκπαίδευση – στην κάλυψη των κενών θέσεων εργασίας στην οικονομία που οφείλονται σε ελλείμματα επαγγελμάτων και δεξιοτήτων και όχι σε έλλειψη ελκυστικών όρων απασχόλησης και συνθηκών εργασίας. Όταν οι κενές θέσεις εργασίας που οφείλονται σε αυτά τα ελλείμματα υπολείπονται κατά πολύ του αριθμού των ανέργων, η μαζική αναβάθμιση των γνώσεων και δεξιοτήτων των ανέργων στο επάγγελμά τους ή η επανειδίκευση τους σε συναφές επάγγελμα αδυνατεί να απορροφήσει στην ανεργία και μεταφέρει στους ανέργους την ευθύνη για τη μη εύρεση εργασίας.

Η ανεργία αυξάνεται όταν οι οικονομίες βρίσκονται σε ύφεση και πολύ περισσότερο όταν περνούν μια μεγάλη κρίση που είναι βαθύτερη και διαρκέστερη των υφέσεων γιατί οφείλεται σε δομικούς παράγοντες. Όποια και εάν είναι η αιτία της ύφεσης ή της μεγάλης κρίσης, κατά τη διάρκειά τους σημειώνεται μείωση του ποσοστού κέρδους, που επιφέρει κάμψη της παραγωγής και επιβράδυνση του ρυθμού συσσώρευσης του κεφαλαίου ή και καταστροφή παραγωγικού δυναμικού λόγω εκκαθάρισης των πιο αδύναμων κεφαλαίων. Ως αποτέλεσμα μειώνονται οι θέσεις εργασίας και το έλλειμμα ζήτησης εργασίας σε σχέση με την προσφορά αυξάνει την ανεργία. Επιδρώντας επί της προσφοράς εργασίας, η κατάρτιση αδυνατεί να αντιμετωπίσει την ανεργία που προέρχεται από έλλειμμα ζήτησης εργασίας.

Θεωρητικά, σε μακροοικονομικό επίπεδο, η κατάρτιση ασκεί έμμεση επίδραση στον ύψος της απασχόλησης μέσω της αλυσίδας: *παραγωγικότητα – ανταγωνιστικότητα – οικονομική μεγέθυνση – απασχόληση*. Σε αυτό το σημείο εγείρονται δύο σοβαρές ενστάσεις ως προς αναμενόμενο αποτέλεσμα της συνεχιζόμενης κατάρτισης επί του ρυθμού μεγέθυνσης και δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας. *Πρώτον*, η κατάρτιση και επιμόρφωση του εργατικού δυναμικού είναι ένας, και μόνον ένας, από τους προσδιοριστικούς παράγοντες του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας και αυτό υπό όρους. Οι παραγωγικές επενδύσεις σε μηχανήματα και εξοπλισμό που ενσωματώνουν την τεχνολογική πρόοδο, οι αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας και η καλή αρχική εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού ασκούν καθοριστικότερη επίδραση στην παραγωγικότητα. *Δεύτερον*, το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα που μπορεί να προκύψει για μία οικονομία από την κατάρτιση του εργατικού της δυναμικού έναντι των ανταγωνιστριών της περιορίζεται ή ακυρώνεται όταν και οι υπόλοιπες οικονομίες ασκούν παρόμοιες πολιτικές σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, όπως συμβαίνει σήμερα με τις περισσότερες αναπτυσσόμενες οικονομίες.

Από την άλλη πλευρά, οι εμπειρικές έρευνες για τη σχέση ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης-παραγωγικότητας ειδικότερα δείχνουν μεν ότι αυτή είναι θετική, αλλά επίσης ότι οι επιχειρήσεις που παρέχουν κατάρτιση στο προσωπικό τους είναι και αυτές που είναι οι πιο καινοτόμες και εισάγουν νέες τεχνολογίες (Isaksson 2007). Τα ευρήματα αυτά επιβεβαιώνουν ότι η κατάρτιση του εργατικού δυναμικού δεν επιδρά αυτόνομα και άμεσα στη βελτίωση της παραγωγικότητας της εργασίας αλλά έμμεσα, ως διευκολυντικός παράγοντας-προϋπόθεση-συμπλήρωμα της τεχνολογικής και οργανωτικής αλλαγής. Ως εκ τούτου, είναι εύλογο να υποθέσουμε ότι η κατάρτιση μπορεί να λειτουργήσει και ως ασπίδα κατά της διαρθρωτικής ανεργίας που γεννά η τεχνολογική και οργανωτική αλλαγή.



Συμπερασματικά, η ΣΕΚ αποτελεί ενεργητικό όπλο κατά της επιλεκτικότητας της ανεργίας απέναντι στις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες και του αποκλεισμού των μακροχρόνια ανέργων από την αγορά εργασίας, μέσο πρόληψης της τεχνολογικής και διαρθρωτικής ανεργίας και αναγκαία αλλά όχι ικανή συνθήκη για την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας. Είναι εντελώς ακατάλληλη για την αντιμετώπιση της μαζικής ανεργίας που προκαλείται από τις үφέςεις και τις μεγάλες οικονομικές κρίσεις.

**Δικαίωμα στην κατάρτιση και σε αξιοπρεπή και ποιοτική εργασία:
Πλήρης απασχόληση, εργασιακές σχέσεις και το «τρίγωνο της
ανάπτυξης»**

Η κατάρτιση δεν καταλαμβάνει την ίδια θέση μεταξύ των ενεργητικών προγραμμάτων αγοράς εργασίας σε όλα τα μοντέλα κοινωνικού κράτους. Το αγγλοσαξονικό μοντέλο δεν έδινε/δίνει προτεραιότητα στα προγράμματα κατάρτισης, που θεωρούνται ακριβότερα και βραδύτερης ένταξης στην εργασία, αλλά στα προγράμματα απασχόλησης, αποσκοπώντας στην άμεση ένταξη των ανέργων στην εργασία (work-first) και την ταχύτερη δυνατή μείωση της ανεργίας με το μικρότερο δυνατό δημοσιονομικό κόστος. Αυτό δεν εξασφάλιζε/ει ποιοτική σύζευξη ανέργων και θέσεων εργασίας, με αποτέλεσμα είτε την ανακύκλωση των ανέργων σε επισφαλείς θέσεις εργασίας που δεν εξασφαλίζουν σταθερή εργασιακή ένταξη είτε τη μειωμένη παραγωγικότητα και απαξίωση των δεξιοτήτων των πιο ειδικευμένων.

Αντίθετα, στο σκανδιναβικό μοντέλο κοινωνικού κράτους, η επαγγελματική κατάρτιση των ανέργων καταλάμβανε μεταπολεμικά μια κεντρική θέση μεταξύ των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας με στόχο την πλήρη απασχόληση. Η προσέγγιση αυτή καταπολέμησης της ανεργίας απέρριπτε τα μέτρα άμεσης εξώθησης των ανέργων με χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και προσόντα σε χαμηλόμισθες και επισφαλείς θέσεις εργασίας. Η προηγούμενη κατάρτισή τους θεωρείτο αναγκαία προϋπόθεση επίτευξης μιας σταθερής, μακροχρόνιας και ποιοτικής (επαν)ένταξής τους στην αγορά εργασίας, σε καλές θέσεις εργασίας με προοπτική επαγγελματικής εξέλιξης. Το δικαίωμα στην κατάρτιση, εξασφαλισμένο από το κράτος σε όλους τους άνεργους που το είχαν πραγματικά ανάγκη, δεν αποτελούσε υποκατάστατο του δικαιώματος στην εργασία. Ήταν απόλυτα συμπληρωματικό με το τελευταίο, αναβαθμίζοντάς το μάλιστα σε «δικαίωμα σε αξιοπρεπή και ποιοτική εργασία». Παράλληλα, το δικαίωμα στην κατάρτιση συνέβαλλε στον περιορισμό των ανισοτήτων πρόσβασης των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων σε καλές θέσεις εργασίας, σύμφωνα με την ισχυρή αναδιανεμητική προσέγγιση του σκανδιναβικού μοντέλου κοινωνικού κράτους.

Σε μακροοικονομικό επίπεδο υπήρχε συμβατότητα μεταξύ των στόχων της πλήρους απασχόλησης, της ποιότητας της εργασίας και της μείωσης των κοινωνικών ανισοτήτων, εφόσον το κορπορατιστικό μοντέλο εργασιακών σχέσεων και οι εκτεταμένες ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας – προγράμματα κατάρτισης και απασχόλησης – τροφοδοτούσαν ταυτόχρονα τη διαρκή άνοδο της παραγωγικότητας και τη διατήρηση/ βελτίωση της ανταγωνιστικότητας σε μικρές, ανοιχτές στον ανταγωνισμό και εξαγωγικά προσανατολισμένες οικονομίες (export-led growth), όπως ήταν οι σκανδιναβικές. Επιπλέον, στο σουηδικό μεταπολεμικό μοντέλο μακροοικονομικής πολιτικής των Rehn-Meidner, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης εξυπηρετούσαν ταυτόχρονα τους στόχους της πλήρους απασχόλησης και της συγκράτησης του πληθωρισμού σε χαμηλό επίπεδο, υποκαθιστώντας την επεκτατική μακροοικονομική πολιτική στο ρόλο της (Καραμεσίνη 2005). Όμως, σε περιόδους ύφεσης, που ο ιδιωτικός τομέας παρήγαγε ανεργία και για όσο διάστημα αδυνατούσε να την απορροφήσει, το σκανδιναβικό μοντέλο επιστράτευε την άμεση δημιουργία θέσεων εργασίας στο δημόσιο τομέα για την άμβλυνσή της (ό.π.).



Το σκανδιναβικό μοντέλο εξετάστηκε σε βάθος στη διάρκεια της εικοσαετίας που προηγήθηκε της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 από νεοκεϋνσιανούς οικονομολόγους που αξιοποίησαν τη θεωρία του κορπορατισμού,⁹ από νεομαρξιστές και νεοσομπετεριανούς οικονομολόγους της ανάπτυξης και του διεθνούς εμπορίου, που αμφισβήτησαν τη νεοφιλελεύθερη επίθεση στα εργατικά και κοινωνικά δικαιώματα ως μονόδρομο για την προσαρμογή και επιβίωση των οικονομιών στον διεθνή ανταγωνισμό¹⁰ και από το ρεύμα της πολιτικής οικονομίας, που είχε ως αντικείμενο έρευνας τις «ποικίλες εκδοχές του καπιταλισμού» (varieties of capitalism) και τη δυναμική τους¹¹.

Τα ετερόδοξα ρεύματα της πολιτικής οικονομίας εμπέδωσαν στη διεθνή βιβλιογραφία την τυπολογία περί «υψηλού» και «χαμηλού» δρόμου προς την ανταγωνιστικότητα (high/low road to competitiveness). Ο πρώτος δρόμος, που ακολούθησαν μεταπολεμικά και συνεχίζουν να ακολουθούν οι σκανδιναβικές χώρες, παραπέμπει σε μια κρατική πολιτική που προωθεί τη διατήρηση/οικοδόμηση των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων της οικονομίας σε υψηλής προστιθέμενης αξίας και ποιότητας προϊόντα μέσω της διαρκούς αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας και της καινοτομίας. Η διαρκής αύξηση στηρίζεται σε ένα συγκεντρωτικό μοντέλο εργασιακών σχέσεων με ισχυρά συνδικάτα και θεσμούς συλλογικής διαπραγμάτευσης, σε υψηλούς μισθούς, καλούς όρους εργασίας και ισχυρή κοινωνική προστασία. Αντίθετα, ο δεύτερος δρόμος υποδηλώνει ότι η κρατική πολιτική προσπαθεί να διατηρήσει/βελτιώσει τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα μιας οικονομίας στο διεθνή ανταγωνισμό σε χαμηλού κόστους, ποιότητας και προστιθέμενης αξίας προϊόντα μέσω της περιστολής των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων και της αναδιανομής του εισοδήματος και της θεσμικής ισχύος εις βάρος των μισθωτών και των εργαζομένων τάξεων και υπέρ του κεφαλαίου και των κατόχων του πλούτου.

Μια σημαντική συνεισφορά των ανωτέρω ρευμάτων ήταν να καταδείξουν τη σημασία που έχει για τις αναπτυξιακές επιδόσεις μιας οικονομίας η θεσμική συμπληρωματικότητα μεταξύ των τριών κορυφών του «τριγώνου της ανάπτυξης»: του μοντέλου εργασιακών σχέσεων και διαμόρφωσης των μισθών, του ύψους των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο και των χαρακτηριστικών του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης, και του συστήματος καινοτομίας (Burroni et al. 2019). Αυτό σημαίνει ότι η (συνεχιζόμενη) επαγγελματική κατάρτιση του εργατικού δυναμικού δεν θα πρέπει απλά να οδηγεί σε επαγγελματική αναγνώριση των αποκτηθέντων προσόντων - κάτι που έχει σήμερα ταυτιστεί με την ανάπτυξη μιας επικερδούς ιδιωτικής αγοράς φορέων πιστοποίησης των μαθησιακών αποτελεσμάτων - αλλά στην θεσμική κατοχύρωσή τους με συλλογικές συμβάσεις, επιχειρησιακές συμφωνίες κ.α. ως στοιχεία που γεννούν αξιώσεις μισθολογικής αναβάθμισης και επαγγελματικής εξέλιξης από την πλευρά των μισθωτών.

⁹ Βλ. ενδεικτικά: Calmfors & Driffil 1988, Carlin et al. 1990, Calmfors 1993.

¹⁰ Βλ. ενδεικτικά: Boyer 1996, Dosi et al. 1990.

¹¹ Βιβλίο αναφοράς είναι αυτό των Hall & Soskice (2001).



III. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΥΝΕΧΙΖΟΜΕΝΗΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ, ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΑΡΙΣΤΕΡΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Το ελληνικό σύστημα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης παρουσιάζει μεγάλες ιδιαιτερότητες σε σχέση με τις άλλες χώρες της Ε.Ε. Το πολύ μεγάλο ύψος πόρων των ΚΠΣ και ΕΣΠΑ που διατέθηκαν για την αναβάθμιση των προσόντων του εργατικού δυναμικού σπαταλήθηκε από ένα σύστημα που δεν μπόρεσε να παρέχει ποιοτική κατάρτιση και το μόνο που κατάφερε ήταν να διανείμει προσόδους στους επιχειρηματίες-ιδιοκτήτες-μετόχους των ΚΕΚ και εισόδημα σε καρτιζόμενους και εκπαιδευτές. Οι ευρωπαϊκοί πόροι δημιούργησαν από το μηδέν έναν ολόκληρο κλάδο ιδιωτικής οικονομικής δραστηριότητας, με μικρά και μεγάλα συμφέροντα, με τα οποία το κράτος διατήρησε καθ' όλη τη διαδρομή – με εξαίρεση την περίοδο 2015-2019 – σχέσεις πελατείας και διαπλοκής. Αυτές οι σχέσεις υπαγόρευαν και τα όρια των κρατικών παρεμβάσεων εξορθολογισμού των δεκαετιών του 1990 και 2000, υπό την πίεση και επιρροή της Ε.Ε., των οποίων τα περιορισμένα θετικά αποτελέσματα σαρώθηκαν ολοκληρωτικά την περίοδο 2012-2014.

Από την υπανάπτυξη στην άναρχη εμπορευματοποίηση και από τη δημόσια παροχή κατάρτισης στην κυριαρχία του ιδιωτικού τομέα (1950-1999)

Υπάρχει πλούσια βιβλιογραφία για το ελληνικό σύστημα ΕΕΚ, που μας επιτρέπει να σκιαγραφήσουμε συνοπτικά την εξέλιξή του από τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι σήμερα. Όσον αφορά το υποσύστημα της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, αυτό ήταν μέχρι και τη δεκαετία του 1970 υποτυπώδες και υπανάπτυκτο. Το πεδίο μονοπωλούσαν δημόσιοι φορείς που ιδρύθηκαν τη δεκαετία του 1950 και παρείχαν επιμόρφωση σε εργαζομένους : τα Κέντρα Ταχύρρυθμης Εκπαίδευσης Ενηλίκων του ΟΑΕΔ για τις τεχνικές ειδικότητες στη βιομηχανία, τα Κέντρα Γεωργικής Εκπαίδευσης για τις αγροτικές ειδικότητες στη γεωργία και το ΕΛΚΕΠΑ για την κατάρτιση στελεχών επιχειρήσεων και οργανισμών καθώς και επιχειρηματιών, με σκοπό τη βελτίωση της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων. Η απογείωση του συστήματος έγινε χάρη στους σημαντικότερους πόρους που εισέρευσαν στην χώρα για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων κατάρτισης μετά ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ. Προς αξιοποίηση των σημαντικών ευρωπαϊκών πόρων μετά το 1981, επιστρατεύτηκαν επικουρικά τη δεκαετία του 1980 και άλλοι δημόσιοι φορείς, όπως ο θεσμός της Λαϊκής Επιμόρφωσης και ο νεοσύστατος ΕΟΜΜΕΧ, για να παρέχουν κατάρτιση στο εργατικό δυναμικό της χώρας (Καραλής 2010, Κόκκος κ.α. 2021). Ως προς τα είδη επαγγελματικής κατάρτισης, πραγματοποιήθηκαν κυρίως ενδοεπιχειρησιακά προγράμματα εργαζομένων και προγράμματα ανέργων (Δημουλάς 2005).

Η απόλυτη κυριαρχία των δημόσιων φορέων στην παροχή προγραμμάτων συνεχιζόμενης κατάρτισης εργαζομένων και ανέργων έληξε στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και είχε πλήρως αντιστραφεί υπέρ του ιδιωτικού τομέα στα τέλη της δεκαετίας του 1990.



Ο μεγάλος όγκος των πόρων του Α' ΚΠΣ για τη συνεχιζόμενη κατάρτιση δημιούργησαν εκ του μηδενός έναν ολόκληρο ιδιωτικό κλάδο οικονομικής δραστηριότητας με χιλιάδες επιχειρήσεις παροχής προγραμμάτων κατάρτισης χαμηλής ποιότητας, που λειτουργούσαν ανεξέλεγκτα και με αθέμιτες πρακτικές εκμετάλλευσης των χρηματοδοτήσεων σε ένα εντελώς αρρύθμιστο πεδίο (Ιωαννίδης 2017). Γι' αυτό, στις διαπραγματεύσεις με την ελληνική κυβέρνηση για την έγκριση του Β' ΚΠΣ (1994-1999), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε ως προϋπόθεση για τη συνέχιση της χρηματοδότησης από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία τη διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού συστήματος συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, αρχής γενομένης από το νομικό πλαίσιο (Karalis & Vergidis 2004). Ως αποτέλεσμα, το 1994, θεσπίστηκαν οι όροι και οι προϋποθέσεις σύστασης Κέντρων Άτυπης Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ) καθώς και τα κριτήρια πιστοποίησής τους, και ιδρύθηκε το Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΕΚΕΠΙΣ). Μετά από καθυστερήσεις στην ενεργοποίησή του, το τελευταίο επανιδρύθηκε το 1997 και ολοκλήρωσε την πρώτη αξιόπιστη διαδικασία πιστοποίησης των ΚΕΚ το 1998, μετά την πίεση που άσκησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τη διετή αναστολή των χρηματοδοτήσεων του Β' ΚΠΣ. Η πιστοποίηση οδήγησε στη δραστική μείωση του αριθμού των ΚΕΚ που συνέχισαν να λειτουργούν. Από αυτά που πιστοποιήθηκαν το 55% ήταν ιδιωτικά, ενώ τα υπόλοιπα ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση, σε πανεπιστήμια, φορείς του δημόσιου τομέα, κοινωνικούς εταίρους και επιμελητήρια (ό.π.). Το 1999, οι ιδιώτες πάροχοι υλοποιούσαν το 69,5% των προγραμμάτων συνεχιζόμενης κατάρτισης που χρηματοδοτούσε το Β' ΚΠΣ, ενώ τα ΚΕΚ των κοινωνικών εταίρων το 10,5%, αυτά της τοπικής αυτοδιοίκησης το 11%, και εκείνα του λοιπού δημόσιου τομέα το υπόλοιπο 9% (ό.π.).

Η δημιουργία ενός νέου κλάδου επένδυσης και κερδοφορίας του ιδιωτικού κεφαλαίου κατέστησε τους δημόσιους παρόχους συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης και μάλιστα τους πιο αξιόπιστους – ΟΑΕΔ, ΕΛΚΕΠΑ – εμπόδιο στην περαιτέρω επέκταση των ιδιωτών (Καραμεσίνη 2017). Το ΕΛΚΕΠΑ έκλεισε το 1997, ενώ η ανάγκη ξεκαθαρίσματος του τοπίου ενόψει της έναρξης του Γ' ΚΠΣ οδήγησε το 2001 στο πέρασμα των ΚΕΚ του ΟΑΕΔ στη θυγατρική του «Επαγγελματική Κατάρτιση ΑΕ» (ΕΚΑΕ), που έκλεισε μερικά χρόνια αργότερα. Έτσι έληξε άδοξα και στη συνέχεια ξεχάστηκε ο ιστορικός ρόλος του ΟΑΕΔ στο πεδίο της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, που υπήρξε πρωτοποριακός ιδίως τις δεκαετίες 1980 και 1990 (ό.π.). Την περίοδο 1983-2001, οι εκπαιδευτικές δομές του Οργανισμού είχαν υλοποιήσει μεγάλης εμβέλειας ποιοτικά προγράμματα κατάρτισης εννεάμηνης διάρκειας, με πιστοποίηση της ειδίκευσης που αποκτούσαν οι συμμετέχοντες, παράλληλα με τα κλασικά προγράμματα ταχύρρυθμης κατάρτισης. Επίσης, από τον ΟΑΕΔ είχαν ξεκινήσει και εφαρμοστεί για πρώτη φορά τη δεκαετία του 1990 τα προγράμματα εναλλασσόμενης επαγγελματικής κατάρτισης (συνδυασμός θεωρητικής κατάρτισης σε ΚΕΚ και πρακτικής άσκησης σε επιλεγμένες επιχειρήσεις σύμφωνα με το αντικείμενο κατάρτισης). Η λογική αυτή πέρασε σε προγράμματα της ΕΚΑΕ για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες της περιόδου 2002-2008 και επεκτάθηκε αργότερα σε μαζικά προγράμματα.

Συνέπεια όλων των παραπάνω ήταν, ότι τη στιγμή που υιοθετείτο σε επίπεδο Ε.Ε. η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (1997), της οποίας ο πρώτος πυλώνας για τη «βελτίωση της απασχολησιμότητας των ανέργων» προέτρεπε τα κράτη-μέλη για μεγάλες δημόσιες επενδύσεις στην κατάρτιση των ανέργων νέων και των μακροχρόνια ανέργων, στην Ελλάδα η πιστοποίηση των ΚΕΚ από το ΕΚΕΠΙΣ απελευθέρωνε τις χρηματοδοτήσεις του Β' ΚΠΣ γι' αυτό το σκοπό, ενώ είχε ήδη ολοκληρωθεί η πλήρης ανατροπή του μίγματος δημόσιο-ιδιωτικό στην προσφορά κατάρτισης υπέρ των ιδιωτών παρόχων.

Η εικόνα και η σύντομη ιστορική επισκόπηση του συστήματος συνεχιζόμενης κατάρτισης θα ήταν ελλιπείς χωρίς ειδική αναφορά στη σύσταση, το 1994, του Ειδικού Λογαριασμού Προγραμμάτων Επαγγελματικής Κατάρτισης και Εκπαίδευσης (ΕΛΠΕΚΕ), που μετονομάστηκε το 1996 σε Λογαριασμό Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΛΑΕΚ), με υποχρεωτικές εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων και κύριο σκοπό τη



συνεχιζόμενη κατάρτιση των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα. Ο ΛΑΕΚ τροφοδότησε το σύστημα με πρόσθετους πόρους, που χρηματοδότησαν μέχρι και τη δεκαετία του 2000 περίπου το 50% των προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης εργαζομένων. Το 2014, μεσούντος του δεύτερου Μνημονίου, καταρτίστηκαν μέσω προγραμμάτων του ΛΑΕΚ το 10% των μισθωτών ιδιωτικού δικαίου της χώρας. Ο ΛΑΕΚ επίσης χρηματοδότησε εξ αρχής τα ΚΕΚ των κοινωνικών εταιριών, που βαθμιαία εξελίχθηκαν σε πολύ μεγάλους παίκτες της αγοράς, διεκδικώντας τόσο ευρωπαϊκά προγράμματα – το 1999 υλοποιούσαν το 10,5% των προγραμμάτων του Β' ΚΠΣ – όσο και προγράμματα του ΛΑΕΚ. Ο ρόλος του ΛΑΕΚ ως βασικό συστατικό στοιχείο του συστήματος ΣΕΚ έχει υποτιμηθεί στην ελληνική βιβλιογραφία

Το ελληνικό σύστημα ΕΕΚ χαρακτηρίζεται στη βιβλιογραφία ως «κρατικιστικό» (Πρόκου 2020, Γούλας και Φωτόπουλος 2021). Ο χαρακτηρισμός επιβεβαιώνεται καταρχήν από το ότι, ενώ νομοθετήθηκε η σύσταση τριών συστημάτων διακυβέρνησης της ΕΕΚ στο διάστημα μιας εικοσαετίας (1989, 2003, 2010), τα οποία κατοχύρωναν το θεσμικό ρόλο των κοινωνικών εταιριών, αυτά ουδέποτε λειτούργησαν (βλ. παρακάτω). Ως αποτέλεσμα της έλλειψης θεσμοθετημένων σημείων μόνιμου κοινωνικού διαλόγου, σε σχετική έρευνα, οι εκπρόσωποι των κοινωνικών εταιριών υπογράμμιζαν τη μη συστηματικότητα και τον ad hoc χαρακτήρα του διαλόγου, την αποσπασματικότητα του με τη διεξαγωγή της διαβούλευσης μόνο για επί μέρους θέματα, τον προσχηματικό χαρακτήρα του ως μέσο επικύρωσης-νομιμοποίησης προειλημμένων κυβερνητικών αποφάσεων ή την έλλειψη δεσμευτικότητας των αποφάσεων και μηχανισμού παρακολούθησης της υλοποίησης (Ζαρίφης κ.α. 2017)

Ωστόσο, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και ιδίως τη δεκαετία του 2000, το κρατικιστικό μοντέλο είχε αρχίσει να μετατρέπεται σε υβριδικό. Οι κοινωνικοί εταίροι επηρέαζαν ολοένα και περισσότερο τις κυβερνητικές αποφάσεις στο πεδίο της ΕΕΚ όχι μόνο με τη συμμετοχή σε επιτροπές παρακολούθησης των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ ή μικτές ομάδες εργασίας (π.χ. μαθητεία) αλλά κυρίως με την θεσμοθέτηση της εκπροσώπησής τους στα ΔΣ οργανισμών όπως ο ΟΑΕΔ, το ΕΙΕΑΔ και ο ΕΟΠΠΕΠ. Μάλιστα, τη δεκαετία του 2000, τους ανατέθηκαν από το κράτος σημαντικές συστημικές δράσεις στο πεδίο της ΕΕΚ, όπως η εκπόνηση των επαγγελματικών περιγραμμάτων. Αναμφισβήτητα, το μέρος του συστήματος ΣΕΚ που αποκλίνει περισσότερο από το κρατικιστικό μοντέλο είναι ο ΛΑΕΚ, τον οποίο από το 1996 μέχρι σήμερα διαχειρίστηκαν οι κοινωνικοί εταίροι με πολύ μεγάλο βαθμό αυτονομίας. Ο ΛΑΕΚ αξίζει να λάβει την επιστημονική και πολιτική προσοχή που του αξίζει, αφού χρηματοδοτεί τις τελευταίες δεκαετίες τη συνεχιζόμενη κατάρτιση των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα εξίσου ή και περισσότερο απ' ότι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Από τις ατελέσφορες προσπάθειες εξορθολογισμού και βελτίωσης του συστήματος (2000-2011) στην πλήρη απορρύθμισή του (2012-2014)

Η δεκαετία του 2000 χαρακτηρίζεται από τη συνέχιση της προσπάθειας εξορθολογισμού και βελτίωσης του συστήματος ΕΕΚ, που ξεκίνησε το 1994. Οι θεσμικές πρωτοβουλίες που πάρθηκαν επηρεάστηκαν από τις εξελίξεις στην Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση, διαδικασία Κοπεγχάγης για το συντονισμό των πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης) και τις δεσμεύσεις των ελληνικών κυβερνήσεων απέναντι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομαλή απορρόφηση των πόρων του Γ' ΚΠΣ (2000-2006) και του ΕΣΠΑ (2007-2013). Όμως οι προσπάθειες εξορθολογισμού και βελτίωσης είχαν αποδειχθεί ατελέσφορες, πριν ακόμα ανατραπούν από την απορρύθμιση του 2012, που οδήγησε σε δραματικό πισωγύρισμα, τη στιγμή που χρειαζόταν ώθηση προς τα μπρος.

Οι βασικές εξελίξεις της δεκαετίας του 2000 είχαν ως εξής. Καταρχήν, το 2001, δημιουργήθηκε ένας μόνιμος μηχανισμός πιστοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης



των ΚΕΚ από το ΕΚΕΠΙΣ, που αποσκοπούσε στον διαρκή έλεγχο από το κράτος της ποιότητας των παρόχων κατάρτισης και την επιβράβευση των καλύτερων. Στη συνέχεια, το 2005, εγκαινιάστηκε η «απελευθέρωση της αγοράς», με την κατάργηση περιορισμών για την ίδρυση των ΚΕΚ ως προς το εύρος δραστηριότητας των επενδυτών, τη γεωγραφική εμβέλεια και τη θεματική εξειδίκευση των ΚΕΚ, τον ανώτατο αριθμό παραρτημάτων κ.λπ. (Ιωαννίδης 2017). Ο σκοπός της άρσης των συγκεκριμένων περιορισμών ήταν η μεγέθυνση των τελευταίων, η εξώθησή τους σε επιχειρηματικές συνεργασίες και η διευκόλυνση της εισόδου μεγαλύτερων εταιρειών από άλλους τομείς δραστηριότητας.

Σταθερό χαρακτηριστικό της δεκαετίας ήταν οι επανειλημμένες αλλά ατελέσφορες προσπάθειες εξορθολογισμού της ΣΕΚ, εντός του ευρύτερου συστήματος επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΕΕΚ). Δεκατέσσερα χρόνια μετά τον πρώτο νόμο του 1989, με τον οποίο είχε συσταθεί το Εθνικό Συμβούλιο Επαγγελματικής Κατάρτισης και Απασχόλησης (ΕΣΕΚΑ), που ουδέποτε ενεργοποιήθηκε, ο Ν. 3191/2003 θεσμοθέτησε το Εθνικό Σύστημα Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (ΕΣΣΕΕΚΑ) προσπαθώντας να οριοθετήσει, να ενοποιήσει και να συντονίσει όλα τα υποσυστήματα του συστήματος επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και να συνδέσει το τελευταίο με την αγορά εργασίας. Όπως το ΕΣΕΚΑ, έτσι και το ΕΣΣΕΕΚΑ κατέληξε άδοξα, πριν ακόμα καταφέρει να λειτουργήσει κανονικά. Επτά χρόνια αργότερα, ο Ν.3879/2010 για τη διά βίου μάθηση έβαλε και τυπικά τέλος στο ΕΣΣΕΕΚΑ, αντικαθιστώντας το με το Εθνικό Δίκτυο Διά βίου Μάθησης (φορείς διακυβέρνησης και παροχής υπηρεσιών, συλλογικά όργανα σχεδιασμού και σύνδεσης με την απασχόληση, αποκεντρωμένες λειτουργίες στις Περιφέρειες και στους Δήμους), το οποίο πάλι έμεινε στα χαρτιά.

Παράλληλα, και άλλες μικρότερης εμβέλειας θεσμικές πρωτοβουλίες βελτίωσης της ποιότητας του συστήματος ΣΕΚ είτε δεν μπόρεσαν να υλοποιηθούν είτε είχαν περιορισμένα αποτελέσματα. Για παράδειγμα, ο Ν. 3369/2005 προέβλεψε το σχεδιασμό και την πιστοποίηση επαγγελματικών περιγραμμάτων και περιέγραψε διαδικασίες έγκρισης, πιστοποίησης και αξιολόγησης προγραμμάτων διά βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης, ενώ ο Ν.3879/2010 περιέγραψε κι αυτός τις βασικές κατευθύνσεις για την ανάπτυξη ενός συστήματος διασφάλισης της ποιότητας εκπαιδευτών και προγραμμάτων, κινήτρων διά βίου μάθησης και ενός Εθνικού Πλαισίου Προσόντων. Όμως, η πιστοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ και αυτά παρέμειναν εντελώς ασύνδετα με τις ανάγκες των ανέργων, των εργαζομένων και των επιχειρήσεων και με τις ευκαιρίες απασχόλησης στην αγορά εργασίας. Επίσης, ουδέποτε θεσπίστηκαν συγκεκριμένα κίνητρα διά βίου μάθησης, τα επαγγελματικά περιγράμματα που εκπονήθηκαν¹² δεν συνοδεύτηκαν από οδηγίες σχεδιασμού εκπαιδευτικών προγραμμάτων, ενώ το Εθνικό Πλαίσιο Προσόντων ολοκληρώθηκε μετ' εμποδίων μόνο στο τέλος του 2015, αφήνοντας πίσω του εκκρεμότητες.

Στις θετικές εξελίξεις της δεκαετίας του 2000 συγκαταλέγονται αναμφίβολα οι προδιαγραφές ίδρυσης, πιστοποίησης και αξιολόγησης των ΚΕΚ, που επέδρασαν εξυγιαντικά στον κλάδο, καθώς επίσης η συγκρότηση του μητρώου εκπαιδευτών και η υλοποίηση ενός μεγάλου εθνικού προγράμματος επιμόρφωσής τους (2007-2009).

Όμως, ακόμα και οι θετικές αλλαγές στο σύστημα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης σαρώθηκαν επί δεύτερου Μνημονίου, με την πλήρη απορρύθμιση της αγοράς (Ιωαννίδης 2017 ή, ακριβέστερα, του ρυθμισμένου μέρους του συστήματος (INE-ΓΣΕΕ 2020).¹³ Ο Ν. 4093/2012 κατάργησε τη διαδικασία πιστοποίησης των ΚΕΚ, τα οποία μετονόμασε σε Κέντρα Διά βίου Μάθησης (ΚΔΒΜ) και τα διαβάθμισε σε επιπέδου 1 και 2, και την αντικατέστησε με μία διαδικασία αδειοδότησής τους με βάση μόνο κτιριολογικά

¹² Διακόσια περιγράμματα αναπτύχθηκαν μεταξύ 2008 και 2010, και άλλα έξι αργότερα.

¹³ Για την αναλυτική περιγραφή της πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης μέχρι το δεύτερο μνημόνιο βλ. Παϊδούση (2013).



κριτήρια από τον ΕΟΠΠΕΠ, που ιδρύθηκε το 2011, κατόπιν συγχώνευσης του ΕΚΕΠΙΣ με τον ΕΟΠΠ. Η ρύθμιση έδωσε κίνητρο σε φροντιστήρια, κέντρα ξένων γλωσσών και εργαστήρια ελεύθερων σπουδών να αδειοδοτούνται ως ΚΔΒΜ και να υλοποιούν προγράμματα ΣΕΚ. Ως αποτέλεσμα, ο αριθμός των αδειοδοτημένων φορέων υλοποίησης προγραμμάτων συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης πέρασε από 274 το 2012 σε 1.681 το 2016.

Τέλος, το 2013, χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα η *επιταγή κατάρτισης (voucher)* ως εργαλείο απλοποίησης της μέχρι τότε χρονοβόρας διαδικασίας υλοποίησης και της διαχείρισης προγραμμάτων κατάρτισης. Αυτή ήταν μέχρι τότε μια χρονοβόρα διαδικασία προκηρύξεων και δημοσίων συμβάσεων μεταξύ Υπ. Εργασίας και ΚΕΚ, διάστικτη από φαινόμενα διαπλοκής ιδιωτικών συμφερόντων με το πολιτικό προσωπικό του κράτους (Ιωαννίδης 2017). Όμως, παρά τα διαχειριστικά του πλεονεκτήματα, εφαρμοζόμενο μέσα σε μία ανεξέλεγκτη αγορά μη πιστοποιημένων φορέων και προγραμμάτων, το σύστημα των *voucher* έδρασε ταυτόχρονα ως βολικό εργαλείο και ως αποδιοπομπαίος τράγος του άναρχου «συστήματος» συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης που σκόπιμα δημιούργησε η κυβέρνηση ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ με τη θεσμική απορρύθμιση του 2012, η οποία εκκόλαψε τα νέα φαινόμενα διαπλοκής σε συνθήκες αδιαφάνειας και έλλειψης κανόνων και ελέγχων.

Σε αυτό το άναρχο σύστημα, η *επιταγή κατάρτισης (voucher)* αποτέλεσε επιτομή της πελατειακής λογικής της τότε κυβέρνησης συνεργασίας ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ υπό τον Α. Σαμαρά, η οποία βρήκε στα μαζικά προγράμματα κατάρτισης της περιόδου 2012-2014 αφενός έναν τρόπο νομιμοποίησής της απέναντι στους άνεργους, στην κορύφωση της κρίσης απασχόλησης και έκρηξης της ανεργίας, αφετέρου εξυπηρέτησης επιχειρηματικών συμφερόντων (πάροχοι κατάρτισης, εταιρείες συμβούλων και ανθρώπινου δυναμικού, επιχειρήσεις πρακτικής άσκησης). Το σύστημα των *voucher* επέτρεψε τη γρήγορη χρηματοδότηση μαζικών μη πιστοποιημένων προγραμμάτων-κονσέρβα μηδενικής χρησιμότητας για τους χιλιάδες άνεργους που καταρτίστηκαν σε φτηνά γενικά αντικείμενα θεωρητικής κατάρτισης από αξιόπιστα και μη ΚΔΒΜ, τα οποία επιπλέον επιδόθηκαν σε ένα άγριο κυνήγι «πελατών» με θεμιτά και αθέμιτα μέσα. Για τους συμμετέχοντες λειτούργησαν ως επίδομα ανεργίας, για τις επιχειρήσεις πρακτικής άσκησης ως επιταγές δωρεάν κάλυψης των όποιων ελλείψεών τους σε εργατικό δυναμικό, ενώ για τις (μεγάλες) ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων και ανθρώπινου δυναμικού ως ευκαιρία επέκτασης της δραστηριότητάς τους ως προς την παροχή υπηρεσιών συμβουλευτικής σε ένα «κοινό» που μέχρι τότε μονοπωλούσαν τα ΚΔΒΜ. Αυτήν την κατάσταση παρέλαβε η κυβέρνηση συνεργασίας υπό τον ΣΥΡΙΖΑ, που συγκροτήθηκε μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου 2015.

Όσον αφορά την συμβολή της κατάρτισης στην πρόσβαση των ανέργων στην απασχόληση, αυτή ήταν απογοητευτική ακόμα και την περίοδο πριν την κρίση του 2008, όταν ο ρυθμός μεγέθυνσης της οικονομίας ήταν ικανοποιητικός. Τα στοιχεία του ΕΚΕΠΙΣ για το σύνολο των ανέργων της περιόδου 2003-2009, που συμμετείχαν σε προγράμματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης που χρηματοδοτήθηκαν από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Γ΄ ΚΠΣ, δείχνουν ότι τα ποσοστά απασχόλησής τους μετά τη λήξη των προγραμμάτων κυμάνθηκαν από 14% έως 18% (Ευστράτογλου & Κρικέλα 2014). Παρόμοια εκτίμηση – 16% – προέκυψε και από έρευνα του ΚΑΝΕΠ-ΓΣΕΕ για το ποσοστό αυτών που συμμετείχαν σε πρόγραμμα συνεχιζόμενης κατάρτισης τα έτη 2008-2009 και βρήκαν δουλειά το πρώτο εξάμηνο μετά την αποφοίτηση. Μάλιστα, μόνο στο 27% των τελευταίων το αντικείμενο εργασίας είχε συνάφεια με το αντικείμενο κατάρτισης (Φωτόπουλος κ.α. 2013). Από τα παραπάνω ποσοστά, αδιάψευστα τεκμήρια της τραγικής αναποτελεσματικότητας των προγραμμάτων ως προς το βαθμό εργασιακής ένταξης και την ποιότητα της τελευταίας, συμπεραίνουμε, ότι το μεγάλο ύψος δημοσίων πόρων των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ που χρηματοδότησαν την κατάρτιση υπηρέτησαν άλλους στόχους πλην αυτού της καταπολέμησης της ανεργίας.



Τα πεπραγμένα των κυβερνήσεων ΣΥΡΙΖΑ (2015-2019): Οικοδόμηση προϋποθέσεων αλλά καθυστέρηση ως προς την αναγκαία ριζική μεταρρύθμιση της ΣΕΚ

Την περίοδο 2015-2019, μέσα σε πολύ αντίξοες συνθήκες συνεχών εκβιασμών από τους δανειστές της χώρας και δημοσιονομικής και πιστωτικής ασφυξίας, οι κυβερνήσεις ΣΥΡΙΖΑ ήρθαν αντιμέτωπες με τρεις κατηγορίες προβλημάτων/προκλήσεων στο πεδίο της ΣΕΚ:

- Χρόνιες παθογένειες: έλλειψη σύνδεσης των προγραμμάτων κατάρτισης με τις ανάγκες των ανέργων/εργαζομένων και της αγοράς εργασίας σε επαγγελματικές ειδικότητες και δεξιότητες, υπερκοστολόγηση προγραμμάτων και χαμηλή απορροφητικότητα των καταρτιζόμενων στην αγορά εργασίας, απουσία συστήματος διασφάλισης της ποιότητας των προγραμμάτων και αναγνώρισης των αποκτηθέντων προσόντων.
- Πρόσφατες στρεβλώσεις: Κατάργηση της πιστοποίησης και αξιολόγησης φορέων, κραυγαλέα αναποτελεσματικότητα των προγραμμάτων voucher
- Αυτοδεσμεύσεις/αιρεσιμότητες ΕΣΠΑ 2014-2020 και μνημονιακές δεσμεύσεις.

Ένα χρόνο μετά τις εκλογές του 2015, το *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση* (2016) περιέγραψε αδρά τις βασικές κατευθύνσεις των αναγκαίων αλλαγών στο σύστημα ΣΕΚ. Αν και πολύ σημαντικές αλλαγές σε επί μέρους συστατικά μέρη του τελευταίου είχαν ήδη δρομολογηθεί ως απάντηση σε επιτακτικές ανάγκες παραγωγής πολιτικού αποτελέσματος ή πραγματοποιήθηκαν τα επόμενα χρόνια, οικοδομώντας τις προϋποθέσεις για αλλαγή του μοντέλου οργάνωσης και παροχής της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης στη χώρα, η καθυστέρηση ως προς τις αναγκαίες τομές στο σύστημα διακυβέρνησης και διασφάλισης της ποιότητας της ΣΕΚ δεν επέτρεψε μια ριζική μεταρρύθμιση του πεδίου, παρόλο που ήταν αναγκαία όσο ποτέ.

Άμεσες προτεραιότητες – ενέργειες στο πεδίο της συνεχιζόμενης κατάρτισης

Οι πρώτες και άμεσες ενέργειες της πρώτης κυβέρνησης του ΣΥΡΙΖΑ στο πεδίο της ΣΕΚ είχαν να κάνουν με το πεδίο ευθύνης του Υπ. Εργασίας:

(Α) Έγινε επανασχεδιασμός των προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων τύπου voucher που βρίσκονταν σε εξέλιξη και για τα οποία δεν είχαν ακόμα δημοσιοποιηθεί τα τελικά αποτελέσματα επιλογής των δικαιούχων. Η σφοδρή κριτική του ΣΥΡΙΖΑ απέναντι σε αυτά τα προγράμματα ως αντιπολίτευση απηχούσε την κοινωνική κατακραυγή και διαμαρτυρία πολλών νέων που συμμετείχαν σε αυτά. Στην περίπτωση ενός προγράμματος για νέους πτυχιούχους, που ο ΟΑΕΔ επανασχεδίασε και τροποποίησε σε χρόνο ρεκόρ (Απρίλιος 2015), ο Οργανισμός πέτυχε την απαλλαγή του από αχρείαστες μεγάλες εταιρείες συμβούλων επιχειρήσεων που θα κατένεμαν τους ανέργους στα ΚΔΒΜ και τις αντίστοιχες επιχειρήσεις πρακτικής άσκησης, ζήτησε από τις τελευταίες τη δημοσιοποίηση των αντικειμένων πρακτικής άσκησης και από τους ανέργους να επιλέξουν μόνοι τους ΚΔΒΜ και επιχείρηση και προέβη σε εξοικονόμηση πόρων που έκαναν δυνατή τη μεγάλη αύξηση του αριθμού των καταρτιζόμενων για τον ίδιο προϋπολογισμό. Με την απένταξη, τον επανασχεδιασμό και την επαναπροκήρυξη (φθινόπωρο 2016) άλλου προγράμματος από το Υπ. Εργασίας για την κατάρτιση ανέργων 29-64 ετών σε κλάδους αιχμής, επιτεύχθηκε αφενός μείωση κόστους και καλύτερη στόχευση σε ειδικότητες και δεξιότητες που παρουσιάζουν ζήτηση στην αγορά εργασίας, αφετέρου η εκπόνηση ποιοτικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων με τη συνεργασία των κοινωνικών εταίρων, ενώ προβλέφθηκε η παροχή επαγγελματικής



συμβουλευτικής σε όλους τους ανέργους καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος και ευκαιριών απασχόλησης σε επιδοτούμενες θέσεις εργασίας μετά το πέρας της πρακτικής άσκησης. Ο επανασχεδιασμός οδήγησε και στις δύο περιπτώσεις σε μεγαλύτερα ποσοστά απορρόφησης των καταρτισθέντων ανέργων σε θέσεις εργασίας απ' ό,τι στο παρελθόν.¹⁴

(B) Δόθηκε άμεση προτεραιότητα στην άρση της «αυτοδέσμευσης» της προηγούμενης κυβέρνησης έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το *πάγωμα όλων των δράσεων εκπαίδευσης, κατάρτισης και ανάπτυξης δεξιοτήτων* του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση» του ΕΣΠΑ 2014-2020, που εγκρίθηκε από την ΕΕ τον Δεκέμβριο του 2014, μέχρις ότου δημιουργηθεί από το Υπ. Εργασίας ένας μόνιμος *Μηχανισμός Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας* σε επαγγέλματα και δεξιότητες. Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο του τρίτου Μνημονίου, η κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ ανέλαβε τη δέσμευση να δημιουργήσει έως τον Δεκέμβριο του 2015 «ένα σύστημα για τον προσδιορισμό των αναγκών σε επίπεδο δεξιοτήτων και μια διαδικασία αναβάθμισης των προγραμμάτων και της πιστοποίησης». Το Υπ. Εργασίας πέτυχε εν τέλει να δρομολογήσει και να επιδείξει ουσιαστική πρόοδο στο έργο του Μηχανισμού Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας, που υλοποίησε το ΕΙΕΑΔ, με αποτέλεσμα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να απελευθερώσει τους πόρους του Επιχειρησιακού Προγράμματος τον Απρίλιο του 2016 μετά και τη θεσμοθέτηση του Μηχανισμού με τον Ν. 4368/2016. Σημειωτέον, ότι για πρώτη φορά ο Ν. 3191/2003 είχε προβλέψει «Σύστημα Έρευνας των Αναγκών της Αγοράς Εργασίας», το οποίο εκκρεμούσε επί δεκατρία χρόνια.

Την ίδια εποχή, τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας που χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΣΠΑ 2014-2020 απέκτησαν και ένα προαιρετικό σκέλος κατάρτισης δηλ. όσοι-ες άνεργοι-ες συμμετείχαν σε αυτά μπορούσαν να επιλέγουν να καταρτίζονται μία μέρα την εβδομάδα σε ψηφιακές δεξιότητες ή στην κοινωνική οικονομία, αντί να εργάζονται. Επιπλέον, με τον Ν. 4430/2016, θεσμοθετήθηκαν κίνητρα συμμετοχής των ανέργων στην εκπαίδευση και κατάρτιση. Συγκεκριμένα δόθηκε στους ανέργους που συμμετέχουν σε προγράμματα εκπαίδευσης ή επαγγελματικής κατάρτισης ιδιωτικών ή δημόσιων φορέων (ΙΕΚ, ΚΔΒΜ) το δικαίωμα να διατηρούν την ιδιότητα του ανέργου και σε όσους είναι επιδοτούμενοι να λαμβάνουν ταυτόχρονα και την τακτική επιδότηση ανεργίας και την αποζημίωση από την συμμετοχή τους στο πρόγραμμα εκπαίδευσης ή επαγγελματικής κατάρτισης, ανεξάρτητα από το ύψος της αποζημίωσης και χωρίς οποιονδήποτε συμψηφισμό.

¹⁴ Για παράδειγμα, τα αποτελέσματα του προγράμματος του ΟΑΕΔ κατάρτισης ανέργων πτυχιούχων ΑΕΙ-ΤΕΙ έως 29 ετών, που τροποποιήθηκε τον Απρίλιο 2015 και ολοκληρώθηκε τον Νοέμβριο του 2015 δείχνουν, ότι τον Ιανουάριο του 2016, παρά την τότε πολύ δυσμενή οικονομική συγκυρία, το ποσοστό απασχόλησης των καταρτισθέντων ανέρχονταν στο 20% (ΟΑΕΔ 2019). Παρόμοιο πρόγραμμα θεωρητικής κατάρτισης και πρακτικής άσκησης για την ίδια ακριβώς ομάδα-στόχο, που υλοποιήθηκε από τα μέσα του 2013 μέχρι τα μέσα του 2014, είχε ποσοστό διατήρησης καταρτισθέντων στην εργασία 14% (ΕΚΚΕ 2014). Αλλά και κατά την προ της κρίσης του 2008 περίοδο, παρά την ευνοϊκή οικονομική συγκυρία, η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων κατάρτισης ήταν χαμηλότερη από αυτήν του προγράμματος του ΟΑΕΔ, με βάση τα στοιχεία για το ποσοστό απασχόλησης των καταρτισθέντων που παραθέσαμε παραπάνω για την περίοδο 2003-2009.



Οικοδόμηση προϋποθέσεων για αλλαγή μοντέλου παροχής ΣΕΚ στους ανέργους: Η μεταρρύθμιση του ΟΑΕΔ, το πιλοτικό πρόγραμμα της Ελευσίνιας, δίκτυο ΚΔΒΜ ΟΑΕΔ

Η έλλειψη σύνδεσης των προγραμμάτων κατάρτισης με τις ανάγκες των ανέργων και της αγοράς εργασίας σε επαγγελματικές ειδικότητες και δεξιότητες υπήρξε χρόνια παθογένεια και αχίλλειος πτέρνα του συστήματος ΣΕΚ. Οι επανειλημμένες δηλώσεις πολιτικών προθέσεων σε νόμους που έμεναν στα χαρτιά και οι ποιοτικές προδιαγραφές που όριζαν τα υπουργεία Εργασίας και Οικονομίας για τους φορείς κατάρτισης ως προς το σχεδιασμό των προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνταν από το ΕΚΤ στο πλαίσιο των ΚΠΣ και ΕΣΠΑ,¹⁵ είχαν αποτύχει να φέρουν αποτέλεσμα. Η εξαιρετικά χαμηλή απορροφητικότητα των καταρτισθέντων ανέργων σε θέσεις εργασίας στην οικονομία καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000 αποτελεί αδιάψευστη απόδειξη της αναποτελεσματικότητας.

Πέντε είναι οι κομβικές αλλαγές που υλοποιήθηκαν ή δρομολογήθηκαν την περίοδο 2015-2019, με σκοπό την υπέρβαση της ανωτέρω χρόνιας αποτυχίας όλων των προηγούμενων κυβερνήσεων. Οι αλλαγές αυτές οικοδόμησαν τις προϋποθέσεις ριζικής αλλαγής του μοντέλου παροχής συνεχιζόμενης κατάρτισης στους ανέργους:

- Ο *Μηχανισμός Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας*, που θεσμοθετήθηκε το 2016 και επέτρεψε τη χαρτογράφηση και ανάλυση των τάσεων της προσφοράς και της ζήτησης στα επαγγέλματα και τις ειδικότητες κατά κλάδο και περιοχή και διευκόλυσε το σχεδιασμό προγραμμάτων κατάρτισης με βάση τις ανάγκες της αγοράς εργασίας.
- Η *μεταρρύθμιση του ΟΑΕΔ*, στο πλαίσιο του μεγάλου προγράμματος ριζικής αναδιοργάνωσης του επιχειρησιακού μοντέλου του Οργανισμού (reengineering) που αποτελούσε και μνημονιακή δέσμευση (ΟΑΕΔ 2019). Η μεταρρύθμιση περιέλαβε - μεταξύ πολλών άλλων - το σχεδιασμό και την καθολική εφαρμογή τριών κομβικών δράσεων με επίκεντρο τους εργασιακούς συμβούλους στα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης (ΚΠΑ). Αυτές ήταν (α) η νέα μέθοδος ανάλυσης του προφίλ των ανέργων (profiling) για τη διάγνωση του είδους της αναγκαίας εξατομικευμένης στήριξής τους από τον ΟΑΕΔ, με το συνδυασμό ενός ηλεκτρονικού εργαλείου επεξεργασίας των χαρακτηριστικών τους βάσει αλγορίθμου και της συνέντευξής τους με εργασιακό σύμβουλο (β) η σύνδεση όλων των ΚΠΑ με τη βάση δεδομένων του Μηχανισμού Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας σε πραγματικό χρόνο, μέσω μιας εύχρηστης ηλεκτρονικής εφαρμογής παροχής δεικτών και αναλυτικών στοιχείων για τις τάσεις της απασχόλησης, της επιχειρηματικότητας και της ανεργίας κατά επάγγελμα, κλάδο και περιοχή. Η εφαρμογή ανατέθηκε από τον ΟΑΕΔ στο ΕΙΕΑΔ και δημιουργήθηκε προκειμένου να καλύψει τις ανάγκες παροχής εξατομικευμένης επαγγελματικής συμβουλευτικής στους ανέργους από τους εργασιακούς του συμβούλους (γ) η υιοθέτηση της ευρωπαϊκής ταξινόμησης επαγγελμάτων, προσόντων, ικανοτήτων και δεξιοτήτων ESCO¹⁶ και η προετοιμασία της ενσωμάτωσής της στο ΟΠΣ του ΟΑΕΔ (δ) η δρομολόγηση της διαδικασίας διαμόρφωσης ενός εργαλείου αξιολόγησης δεξιοτήτων για τον προσδιορισμό των ειδικών και εξατομικευμένων αναγκών κατάρτισης των

¹⁵ Αναφερόμαστε στα ΕΣΔΕΚ των Γ' ΚΠΣ και ΕΣΠΑ 2007-2013 και τις πολλαπλές τροποποιήσεις τους.

¹⁶ Η ESCO υιοθετήθηκε από τον ΟΑΕΔ το 2018, έτος που ο Οργανισμός επίσης ανέλαβε την εκπροσώπηση της Ελλάδας στην ομάδα εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ESCO. Είχαν προηγηθεί δύο έτη προετοιμασίας, μέσω της συνεργασίας του ΟΑΕΔ με την ΕΛΣΤΑΤ για την αντιστοίχιση της επαγγελματικής ταξινόμησης ΣΤΕΠ-92, που χρησιμοποιούσε τότε το ΟΠΣ του Οργανισμού, με τη διεθνή επαγγελματική ταξινόμηση ISCO-08, που χρησιμοποιεί ως βάση η ESCO.



ανέργων, με βάση την ESCO, που δοκιμάστηκε πιλοτικά σε πρόγραμμα του ΟΑΕΔ στο Θριάσιο πεδίο, με προοπτική επέκτασής του (βλ. παρακάτω).

Συνδυαστικά, οι παραπάνω δράσεις άνοιξαν το δρόμο για την ανάπτυξη από τον ΟΑΕΔ ενός αξιόπιστου ολοκληρωμένου συστήματος διάγνωσης αναγκών κατάρτισης των ανέργων και καθοδήγησής τους με βάση και το νέο εργαλείο διάγνωσης αναγκών της εθνικής/περιφερειακής/τοπικής αγοράς εργασίας σε επαγγελματικές ειδικότητες σε πραγματικό χρόνο, που είχε αναπτύξει και θέσει σε εφαρμογή ο Οργανισμός.

- Η πρόσληψη το 2018 από τον ΟΑΕΔ μέσω ΑΣΕΠ 360 νέων μόνιμων εργασιακών συμβούλων υψηλών προσόντων, ώστε να λειτουργήσει το σύστημα εξατομικευμένης διάγνωσης αναγκών των ανέργων σε πανελλαδική κλίμακα, και η κατάρτιση όλων των εργασιακών συμβούλων του Οργανισμού, παλιών και νέων, στα νέα εργαλεία. Σημειωτέον ότι το Υπ. Συμβούλιο ενέκρινε με πράξη του τον Ιανουάριο του 2016 την πρόσληψη 1260 μόνιμων εργασιακών συμβούλων, των οποίων η πρόσληψη θα γίνονταν τμηματικά, λόγω των περιορισμών στις προσλήψεις στο δημόσιο που επέβαλλε το Τρίτο Μνημόνιο. Η πρόσληψη των 360 συμβούλων ήταν το πρώτο τμήμα.
- Ο ΟΑΕΔ δοκίμασε στην πράξη ένα νέο μοντέλο παροχής συνεχιζόμενης κατάρτισης στους ανέργους, με ένα πιλοτικό πρόγραμμα για ανέργους 45 ετών και άνω, το οποίο υλοποίησε στο Θριάσιο πεδίο (πιλοτικό Ελευσίνας). Το πρόγραμμα σχεδίασε και έβαλε σε εφαρμογή ο Οργανισμός το 2018, με τη στήριξη του Υπ. Εργασίας και με την τεχνική βοήθεια της Παγκόσμιας Τράπεζας¹⁷ (ΟΑΕΔ 2019, σελ. 42-44, Κόκκος κ.α. 2021, σελ. 118-119). Η καινοτομία του ήταν ότι παρείχε ταυτόχρονα στην ομάδα-στόχο μια δέσμη διαρκώς ανοιχτών προγραμμάτων κατάρτισης, απασχόλησης και επιχειρηματικότητας, όπου παραπέμπονταν οι άνεργοι ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους, τις κενές θέσεις εργασίας και την (αυτό)αξιολόγηση και εκτίμηση των αναγκών τους, σε συνεργασία με τον εργασιακό σύμβουλο (εξατομικευμένη προσέγγιση).

Ο σχεδιασμός της δράσης της κατάρτισης του πιλοτικού προγράμματος από τον ΟΑΕΔ ξεκίνησε από τον εντοπισμό των ελλείψεων των επιχειρήσεων του Θριάσιου πεδίου σε ανθρώπινο δυναμικό. Κατόπιν διαλόγου με τους εκπροσώπους των εργοδοτικών και συνδικαλιστικών φορέων στην περιοχή και αξιοποίησης των στοιχείων του Μηχανισμού Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας και των αποτελεσμάτων πρωτογενούς έρευνας αναγκών των τοπικών επιχειρήσεων που ανέθεσε ο ΟΑΕΔ στο ΕΙΕΑΔ, προσδιορίστηκαν δέκα επαγγελματικές ειδικότητες για τις οποίες και εκδηλώθηκε ενδιαφέρον από τις επιχειρήσεις και ήταν συμβατές με το επαγγελματικό προφίλ των ανέργων της ομάδας-στόχου. Οι άνεργοι για τους οποίους διαγνώστηκε ότι χρειάζονται κατάρτιση και επέλεξαν τις συγκεκριμένες ειδικότητες κατανεμήθηκαν στα ΚΔΒΜ και τις επιχειρήσεις της περιοχής για θεωρητική κατάρτιση και πρακτική άσκηση αντίστοιχα, ενώ επίσης αξιοποιήθηκε το πλησιέστερο ΚΕΚ του ΟΑΕΔ για κατάρτιση σε βασικές και οριζόντιες δεξιότητες. Η κατάρτιση ήταν ανάλογη σε είδος και διάρκεια με τις ατομικές ανάγκες των ανέργων, που προσδιορίστηκαν με βάση το ειδικό εργαλείο διάγνωσης αναγκών κατάρτισης (skills assessment tool) που ανέπτυξε ο Οργανισμός. Όλοι οι καταρτισθέντες πιστοποιήθηκαν για τα προσόντα που απέκτησαν. Η τελική έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας αναφέρει ότι το πρόγραμμα στέφθηκε από επιτυχία, ιδίως ως προς το σκέλος της κατάρτισης στο οποίο συμμετείχε το 95% του συνόλου των ωφελούμενων του προγράμματος. Οι άνεργοι-ες που συμμετείχαν στο πρόγραμμα είχαν υψηλότερο ποσοστό απασχόλησης μετά τη λήξη του συγκριτικά με αυτούς-ές που δεν συμμετείχαν και είχαν τα ίδια χαρακτηριστικά (World Bank 2021, σελ. 15).

¹⁷ Για λογαριασμό της Υπηρεσίας Στήριξης Διαρθρωτικών Προσαρμογών (SRSS) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.



Το νέο μοντέλο παροχής των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (ΕΠΑ) στη βάση των διαρκώς ανοιχτών προγραμμάτων, υιοθετήθηκε από το Υπ. Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2018) ως το νέο Στρατηγικό Πλαίσιο Ανασχεδιασμού των ΕΠΑ.

- Η πιστοποίηση από τον ΕΟΠΠΕΠ των έξι ΚΕΚ ΟΑΕΔ¹⁸, εκ των οποίων ένα αξιοποιήθηκε για την κατάρτιση ανέργων σε βασικές και οριζόντιες δεξιότητες στο πιλοτικό πρόγραμμα της Ελευσίνας, και η εκπόνηση, για πρώτη φορά μετά τη δεκαετία του 1990, μιας στρατηγικής του Οργανισμού για τη ΣΕΚ (ΟΑΕΔ 2019, σελ. 65-66). Η στρατηγική περιλάμβανε την ανάπτυξη εντός τετραετίας ενός ΚΔΒΜ και ενός ΚΔΒΜ ΑμεΑ και στις δεκατρείς Περιφέρειες της χώρας (κεντρικές δομές), με παραρτήματα σε όλες τις περιφερειακές ενότητες, και προσδιόριζε πέντε άξονες δράσης, στοχευμένους σε πέντε διαφορετικές ομάδες: α) άνεργοι που συμμετέχουν σε ανοιχτά προγράμματα τύπου πιλοτικού Ελευσίνας β) εργαζόμενοι του δημόσιου τομέα - κατάρτιση σε τεχνικές ειδικότητες γ) δήμοι, περιφέρειες, τοπικές οικονομίες, δ) απόφοιτοι σχολών Μαθητείας ΟΑΕΔ, ε) ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (ΑμεΑ, κρατούμενοι κ.λπ.). Όσον αφορά τις τελευταίες ομάδες, αξίζει να αναφερθούν ως εμβληματικές δράσεις της περιόδου 2015-2019 η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου του ΚΕΚ ΑμεΑ ΟΑΕΔ Θεσ/νίκης¹⁹ και τα προγράμματα κατάρτισης για φυλακισμένους από τα ΚΕΚ ΟΑΕΔ²⁰.

Εν κατακλείδι, τόσο η δημιουργία του Μηχανισμού Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας όσο και η τεράστια προσπάθεια συνολικής αναδιοργάνωσης του μοντέλου παροχής υπηρεσιών του ΟΑΕΔ με επίκεντρο την ανάπτυξη της συμβουλευτικής (εργαλεία profiling, τάσεων αγοράς εργασίας, αξιολόγησης δεξιοτήτων) και την αναβάθμιση του ρόλου των εργασιακών συμβούλων καθώς και η πιλοτική δοκιμή στο Θριάσιο πεδίο ενός νέου μοντέλου παροχής συνεχιζόμενης κατάρτισης στους ανέργους, ανάλογα με τις ατομικές τους ανάγκες, οικοδόμησαν την περίοδο 2015-2019 τις προϋποθέσεις μετάβασης σε ένα νέο σύστημα ΣΕΚ. Το σύστημα περιγράφηκε συνοπτικά από το Υπ. Οικονομίας και Ανάπτυξης και το Υπ. Εργασίας τον Οκτώβριο του 2018 στις *Γενικές Κατευθυντήριες για το σχεδιασμό και την υλοποίηση Προγραμμάτων Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΣΕΚ) ανέργων στο πλαίσιο των συγχρηματοδοτούμενων από το ΕΚΤ Δράσεων*²¹, ως εναλλακτικό των ανοιχτών προσκλήσεων των δικαιούχων προς τους ανέργους, που αποτελούσε την πάγια πρακτική στα προγράμματα κατάρτισης. Το νέο μοντέλο είναι αυτό που ισχύει στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε., με τη χώρα μας να αποτελεί ουραγό.

¹⁸ Ξεκίνησε η διαδικασία για όλα τα ΚΕΚ και ολοκληρώθηκε για τα μισά μέχρι τον Ιούλιο του 2019.

¹⁹ Με απόφαση της Διοικήτριας ΟΑΕΔ (ΦΕΚ 6107/Β/31-12-2018) ιδρύθηκε το Εκπαιδευτικό Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης Εφήβων και Νέων με Ειδικές Ανάγκες Θεσσαλονίκης (ΕΚΕΚ ΑμεΑ Θεσσαλονίκης), αναμορφώνοντας πλήρως το πρόγραμμα κατάρτισης της Πρότυπης Βιοτεχνικής Μονάδας Λακκιάς, απ' όπου μεταφέρθηκαν όλοι οι καταρτιζόμενοι και το προσωπικό. Το νέο πρόγραμμα προέβλεπε για πρώτη φορά σε δημόσιο φορέα επαγγελματικής κατάρτισης τη σύσταση «Κέντρων Προστατευμένης Εργασίας», με σκοπό να παρέχουν στους έφηβους και νέους που φοιτούν στο ΕΚΕΚ τη δυνατότητα εργασίας επί 3-4 έτη μετά την αποφοίτηση (ΟΑΕΔ 2019, σελ. 61).

²⁰ Εμβληματική δράση ΣΕΚ της περιόδου 2015-2019 για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες από τα ΚΕΚ ΟΑΕΔ ήταν η υλοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης για 150 φυλακισμένους σε έξι καταστήματα κράτησης, σε συνεργασία με το Υπ. Δικαιοσύνης, και η κατάθεση ολοκληρωμένης πρότασης Υπ. Δικαιοσύνης-ΟΑΕΔ για χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ της ίδρυσης ενός εργαστηρίου επαγγελματικής κατάρτισης και στα τριάντα τρία καταστήματα κράτησης της χώρας (ΟΑΕΔ 2019, σελ. 62-63).

²¹ <http://www.peponia.gr/wp-content/uploads/2019/01/1090462018-SEK-Katefthintiries-grammes.pdf>



Βέβαια, η αλλαγή συστήματος παροχής της ΣΕΚ αποτελεί μεταρρύθμιση μεγάλης εμβέλειας που απαιτεί πολλές συμπληρωματικές ενέργειες, μεγάλο χρονικό ορίζοντα και περισσότερους ανθρώπινους και χρηματοδοτικούς πόρους. Η κινητοποίηση των ΚΔΒΜ του ΟΑΕΔ για την υποστήριξη του προγράμματος της Ελευσίνας έδειξε το δρόμο για το ρόλο που μπορούν να παίξουν οι δημόσιες δομές στο νέο μοντέλο παροχής της ΣΕΚ, ενώ η δημιουργία πανελλαδικού δικτύου πιστοποιημένων ΚΔΒΜ από τον ΟΑΕΔ, στο πλαίσιο της στρατηγικής ΣΕΚ που εκπονήθηκε αλλά δεν πρόφτασε να υλοποιηθεί την περίοδο 2015-2019, αποτελεί έναν φιλόδοξο στόχο που έμεινε μετέωρος με την αλλαγή κυβέρνησης.

Συνεχιζόμενη κατάρτιση εργαζομένων – ΟΑΕΔ: Βελτίωση της διαφάνειας του ΛΑΕΚ

Ο ΛΑΕΚ, του οποίου τη διοικητική και οικονομική διαχείριση πραγματοποιεί από το 1996 ο ΟΑΕΔ, χρηματοδοτεί προγράμματα κατάρτισης μισθωτών διάρκειας μέχρι 100 ώρες, που οργανώνουν οι ίδιες οι επιχειρήσεις εφόσον απασχολούν προσωπικό 50 ατόμων και άνω, και προγράμματα κατάρτισης διάρκειας 40 ωρών, που οργανώνουν οι φορείς εκπροσώπησης των επιχειρήσεων που απασχολούν ένα έως 49 άτομα για τους μισθωτούς των τελευταίων. Το 2018 καταρτίστηκαν με αυτά τα προγράμματα 120 χιλιάδες εργαζόμενοι (ΟΑΕΔ 2019).

Το 2018, με πρωτοβουλία της Διοίκησης του ΟΑΕΔ και σε συνεννόηση με τους κοινωνικούς εταίρους, έγινε αναμόρφωση της εγκυκλίου του προγράμματος για τους εργαζομένους σε επιχειρήσεις 1-49 ατόμων και ξεκίνησε για πρώτη φορά στην ιστορία του ΛΑΕΚ η ηλεκτρονική καταγραφή των χαρακτηριστικών των ωφελούμενων και των επιχειρήσεων στις οποίες αυτοί εργάζονται και του αντικειμένου της κατάρτισής τους. Η πρωτοβουλία της Διοίκησης είχε ως αφορμή των εντοπισμό, κατόπιν ελέγχων, της μη ορθής υλοποίησης πολλών προγραμμάτων. Στόχος της αναμόρφωσης της εγκυκλίου του εν λόγω προγράμματος ήταν η διαφάνεια και η συγκέντρωση στοιχείων, ώστε αφενός να καταστεί ευκολότερος ο διοικητικός έλεγχος της τήρησης των όρων των προγραμμάτων, αφετέρου να μπορούν να εξαχθούν στατιστικά στοιχεία που θα επέτρεπαν την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων και θα διευκόλυναν την αναγκαία μεταρρύθμισή του ΛΑΕΚ. Τα πρώτα στοιχεία που εξήχθησαν για το έτος 2018 έδειξαν ότι πάνω από το 70% των προγραμμάτων αφορούσαν οριζόντιες δεξιότητες και όχι τεχνικές επαγγελματικές, επιβεβαιώνοντας την επιτακτική ανάγκη αναθεώρησης του όλου συστήματος.

Η αναμόρφωση του 2018 δεν επιδίωξε ούτε μπορούσε να αντιμετωπίσει άλλα σημαντικά προβλήματα λειτουργίας του ΛΑΕΚ. Αυτά ήταν το συστημικό πρόβλημα των καθυστερήσεων στην αποπληρωμή των προγραμμάτων κατάρτισης και το μπλοκάρισμα της υποβολής προτάσεων για χρηματοδότηση προγραμμάτων από τους φορείς εκπροσώπησης εργοδοτών, το οποίο δημιούργησε η επιβολή, με τον Ν.4144/2013, κανόνων δημόσιου λογιστικού στην οικονομική διαχείριση των προγραμμάτων ΛΑΕΚ από τον ΟΑΕΔ και προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Συγκεκριμένα, οι κανόνες δημόσιου λογιστικού απαιτούσαν από φορείς που δεν είχαν καμία οικονομική ή πιστοληπτική δυνατότητα, να προκαταβάλλουν τα έξοδα των προγραμμάτων κατάρτισης πριν λάβουν την κρατική αποζημίωση. Η αντιμετώπιση των ανωτέρω προβλημάτων, εκτός από διαχειριστικές βελτιώσεις, προϋπέθετε τη συνολική αναθεώρηση της λειτουργίας του ΛΑΕΚ, κατόπιν συμφωνίας κράτους και κοινωνικών εταίρων.

Η αναθεώρηση δεν πραγματοποιήθηκε τη διετία 2018-9 ούτε έχει συντελεστεί μέχρι σήμερα, παρόλο που η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση του 2018, την οποία συνυπέγραψαν η ΓΣΕΕ και οι εργοδοτικές οργανώσεις, όρισε ότι αυτές θα εξετάσουν το



ζήτημα της χρηματοδότησης της επαγγελματικής ενδοεπιχειρησιακής και διεπιχειρησιακής κατάρτισης των εργαζομένων και εναλλακτικές λύσεις για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του ΛΑΕΚ. Η ίδια «δέσμευση» επαναλήφθηκε και στην ΕΓΣΕΕ του 2021, χωρίς προς το παρόν κανένα αποτέλεσμα.

Όπως προείπαμε, οι κυβερνήσεις του ΣΥΡΙΖΑ ήρθαν αντιμέτωπες στο πεδίο της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης με τις χρόνιες παθογένειες του συστήματος και το άναρχο τοπίο που είχαν δημιουργήσει η απορρύθμιση του συστήματος πιστοποίησης των φορέων το 2012 και οι περαιτέρω στρεβλώσεις από την εξάπλωση των προγραμμάτων voucher. Η αντιστροφή της κατάστασης προϋπέθετε καταρχήν την άμεση αποκατάσταση και αναβάθμιση των ποιοτικών προδιαγραφών αδειοδότησης, λειτουργίας, παρακολούθησης και αξιολόγησης των ΚΔΒΜ που είχε καταργήσει το ο Ν. 4093/2012 και, στη συνέχεια, την εντατική προσπάθεια δημιουργίας των αντικειμενικών προϋποθέσεων πιστοποίησης των προγραμμάτων και αναγνώρισης των προσόντων των αποφοίτων, κάτι που θα αποτελούσε τομή σε σχέση με το παρελθόν.

Ενώ Ν.4547/2018 διατύπωσε με καθυστέρηση την πολιτική βούληση αλλαγών σε όλα τα ανωτέρω πεδία, οι υπουργικές αποφάσεις για τον Κανονισμό Λειτουργίας των ΚΔΒΜ και την πιστοποίηση των προγραμμάτων δεν πρόλαβαν να δημοσιευτούν πριν τις εκλογές του 2019 και η αναγκαία μεταρρύθμιση που χρειαζόταν το πεδίο της ΣΕΚ δεν πραγματοποιήθηκε. Κατά συνέπεια, η πρόοδος που συντελέστηκε ως προς την οικοδόμηση των προϋποθέσεων ενός νέου μοντέλου κατάρτισης, με τη δημιουργία του Μηχανισμού Διάγνωσης των Αναγκών της Αγοράς από το ΕΙΕΑΔ και την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών συμβουλευτικής του ΟΑΕΔ προς τους ανέργους, δεν μπόρεσε να πατήσει πάνω σε μια θεσμική τομή για μια αισθητή βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης κατάρτισης.



IV. ΣΗΜΕΡΙΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ – ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ

Οι σημερινές προκλήσεις στο πεδίο της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα είναι πολύ μεγάλες για δύο λόγους. Ο πρώτος είναι ότι, η ελληνική οικονομία και κοινωνία έχουν υποστεί επί δεκατέσσερα χρόνια τις συνέπειες δύο μεγάλων κρίσεων, που προκάλεσαν τεράστια παραγωγική και κοινωνική οπισθοδρόμηση. Κατά συνέπεια, ο ρόλος της ΣΕΚ είναι σήμερα πολύ δυσκολότερος σε συνθήκες ακόμα μαζικής ανεργίας, με υψηλό ποσοστό μακροχρόνια ανέργων, απορρυθμισμένων εργασιακών σχέσεων και εξασθένησης της παραγωγικής βάσης. Ο δεύτερος λόγος είναι ότι, στη διάρκεια των δύο κρίσεων, το σύστημα της ΣΕΚ, που τη δεκαετία του 2000 προσπαθούσε ασθμαίνοντας να παρακολουθήσει τις ευρωπαϊκές εξελίξεις και να εξορθολογιστεί, υπέστη ποιοτική υποβάθμιση, απόκλινε ακόμα περισσότερο από τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά συστήματα και βρέθηκε ως προς τις επιδόσεις στις τελευταίες θέσεις μεταξύ των χωρών της Ε.Ε.

Σε αυτό το μέρος της εργασίας παρουσιάζουμε τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα το σύστημα ΣΕΚ σε τομείς που θεωρητικά μπορεί να συνεισφέρει: τη μείωση της ανεργίας, την αύξηση της παραγωγικότητας, την παραγωγική ανασυγκρότηση και τον μετασχηματισμό της οικονομίας, και εξετάζουμε κριτικά την πολιτική της κυβέρνησης της ΝΔ.

Οι σημερινές προκλήσεις στην Ελλάδα: οι δυνατότητες και τα όρια της ΣΕΚ ως εργαλείο πολιτικής

Στις σημερινές συνθήκες, στη χώρα μας, οι βασικές προκλήσεις στην αντιμετώπιση των οποίων θα μπορούσε να συμβάλει η ΣΕΚ είναι (α) η αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας και η αποτροπή του κοινωνικού αποκλεισμού και (β) η διευκόλυνση της μετάβασης σε ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο που δεν θα στηρίζεται στη φθηνή και ελαστική εργασία, σε εξατομικευμένες εργασιακές σχέσεις και στη μονομερή επιβολή των όρων εργασίας από τους εργοδότες στους εργαζομένους μισθωτούς, αλλά στη διαρκή αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, τη βελτίωση των όρων εργασίας και την αναβάθμιση της ποιότητας των προϊόντων και σε παραγωγικές και καταναλωτικές δραστηριότητες που είναι συμβατές με την οικολογική ισορροπία και τη βιωσιμότητα της οικονομίας. Προϋποθέσεις για τη συμβολή της ΣΕΚ στις δύο παραπάνω προκλήσεις είναι η μεγέθυνση της κλίμακας των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων στην κατάρτιση, η αναβάθμιση της ποιότητας της τελευταίας, η αναγνώριση των προσόντων που αποκτώνται από τους καταρτιζόμενους και η αύξηση τους ποσοστού των επιχειρήσεων που παρέχουν κατάρτιση στο προσωπικό τους και των εργαζομένων τους που καταρτίζονται. Τελευταία, αλλά όχι ελάχιστη προϋπόθεση, είναι ο συνδυασμός της προσπάθειας για βελτίωση γνώσεων, ικανοτήτων και δεξιοτήτων των εργαζομένων με την επαγγελματική εξέλιξη και μισθολογική τους αναβάθμιση, καθώς και με τη βελτίωση των ατομικών και συλλογικών εργασιακών δικαιωμάτων και την επαναρρύθμιση των εργασιακών σχέσεων.



Μακροχρόνια ανεργία και κοινωνικός αποκλεισμός: ο ρόλος της κατάρτισης ως εργαλείο της πολιτική απασχόλησης

Ως γνωστό, παρά τη συνεχή αύξηση της απασχόλησης και την αποκλιμάκωση της ανεργίας την τελευταία εξαετία – με εξαίρεση το 2020 – η Ελλάδα δεν έχει ακόμα ξεφύγει από τη συνθήκη της μαζικής ανεργίας, που αποτελεί παρακαταθήκη της οικονομικής κρίσης του 2008 και της λιτότητας των Μνημονίων. Το 2020 το ποσοστό ανεργίας ήταν 16,3%²², ενώ η ανεργία για το 66,5% των ανέργων ήταν μακροχρόνια, δηλαδή είχε διάρκεια πάνω από ένα έτος και για το 48% πάνω από δύο. Το ποσοστό ανεργίας ήταν ακόμα υψηλότερο μεταξύ των γυναικών, των νέων, των μεταναστών και αυτών που έχουν χαμηλό και μεσαίο εκπαιδευτικό επίπεδο, με έξαρση στους αποφοίτους ΙΕΚ²³, ενώ το 73,4% των ανέργων ήταν ηλικίας 30 ετών και άνω και μόνο το 26,5% ήταν πτυχιούχοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ή είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών (πίνακας 2).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΣΥΝΘΕΣΗ ΑΝΕΡΓΩΝ (2020)		
	Ποσοστό (%) ανεργίας	Μερίδιο (%) συμμετοχής
ΣΥΝΟΛΟ	16,3	100
Άνδρες	13,5	46,3
Γυναίκες	19,8	53,7
ΗΛΙΚΙΑ		
15-19 ετών	38,0	1,1
20-24	34,6	9,1
25-29	27,2	16,3
30-44	15,9	38,2
45-64	12,6	34,0
65+	8,6	1,2
ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ		
Μέχρι γυμνάσιο	19,0	20,6
Απολυτήριο μέσης εκπαίδευσης	18,1	39,2
Μεταδευτεροβάθμια επαγγελματική κατάρτιση	19,9	13,7
Πτυχίο ΑΕΙ-ΤΕΙ	12,8	23,1
Μεταπτυχιακός τίτλος	8,6	3,4
ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΑ		
Ελληνική	15,6	89,9
Χώρας Ε.Ε.	27,4	1,6
Άλλη	29,1	8,5
ΝΕΟΙ ΑΝΕΡΓΟΙ*		18,5
ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΑΝΕΡΓΟΙ		66,5
*Χωρίς προηγούμενη εργασιακή εμπειρία.		
Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού.		

²² Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία του Νοεμβρίου 2021, το ποσοστό ανεργίας ανέρχονταν στην Ελλάδα στο 13,4% του εργατικού δυναμικού και ήταν το δεύτερο υψηλότερο στην Ε.Ε.

²³ Τα πολύ υψηλά ποσοστά ανεργίας στους αποφοίτους ΙΕΚ αντανακλούν – σε μεγάλο βαθμό – το χαμηλό ποσοστό που λαμβάνει μέρος και περνάει τις εθνικές εξετάσεις πιστοποίησης προσόντων. Σε πρόσφατη έρευνα του ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ που έγινε το 2020, το 60,2% των αποφοίτων ΙΕΚ δήλωσαν ότι δεν είχαν πιστοποιηθεί από τον ΕΟΠΠΕΠ (Γούλας & Φωτόπουλος 2021, σελ. 115-116).



Όπως σημειώσαμε emphaticά παραπάνω, η συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση των ανέργων – ως εργαλείο της πολιτικής απασχόλησης - δεν γεννά θέσεις εργασίας, εφόσον επιδρά στην προσφορά και όχι στη ζήτηση εργασίας. Άρα δεν έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει το συνολικό όγκο της ανεργίας σε μια οικονομία, παρά μόνο στο μέτρο που προσανατολίζεται και συμβάλλει στην κάλυψη από τους καταρτισθέντες ανέργους των όποιων ελλείψεων εργατικού δυναμικού και κενών θέσεων εργασίας. Αντίθετα, αποτελεί πολύτιμο εργαλείο για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας και την αποτροπή του κοινωνικού αποκλεισμού ιδιαίτερα στις μεσαίες παραγωγικές ηλικίες.

Η μακροχρόνια ανεργία μετατρέπει τη βραχυχρόνια ανεργία σε διαρθρωτική, με το να απαξιώνει γνώσεις και δεξιότητες, να μειώνει την αυτοπεποίθηση των ανέργων και να συνδέεται με αρνητικές προκαταλήψεις των εργοδοτών κατά τη διαδικασία πρόσληψης προσωπικού. Επίσης, η μακροχρόνια ανεργία ενδημεί σε ομάδες που υφίστανται διακρίσεις στην αγορά εργασίας εκ μέρους των επιχειρήσεων. Με το να αναβαθμίζει και να επικαιροποιεί γνώσεις και δεξιότητες, η ΣΕΚ αποτελεί το κατεξοχήν εργαλείο αύξησης των ευκαιριών εργασιακής (επαν)ένταξης των μακροχρόνια ανέργων, ιδίως αυτών με τα λιγότερα εκπαιδευτικά/επαγγελματικά εφόδια και των πιο αποθαρρημένων καθώς και όσων ανήκουν σε ομάδες κοινωνικής διάκρισης.

Η ΣΕΚ είναι αποτελεσματική για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας και διαρθρωτικής ανεργίας μόνο όταν είναι στοχευμένη στους πιο αδύνατους. Αντίθετα, μια μαζική πολιτική ΣΕΚ επιτελεί αναπτυξιακούς σκοπούς, δίδοντας συγκριτικό πλεονέκτημα πρόσβασης στην εργασία σε αυτούς που έχουν ήδη τα περισσότερα εκπαιδευτικά/επαγγελματικά εφόδια.

Τέλος, εκτός του ότι δεν γεννά θέσεις εργασίας, η ΣΕΚ δεν μπορεί να υποκαταστήσει τα εκπαιδευτικά ελλείμματα σε βασικές δεξιότητες και επαγγελματικά προσόντα που έχει ένα μεγάλο μέρος των ανέργων ούτε να αντισταθμίσει πλήρως τις διακρίσεις που υφίστανται ορισμένες ομάδες στην κοινωνία και την αγορά εργασίας. Εξ ου και η χαμηλή αποτελεσματικότητα που εμφανίζουν πολλά προγράμματα στην ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία αξιολόγησης. Αυτή η κατηγορία ανέργων, ιδίως οι νεότεροι εξ αυτών, θα είχαν περισσότερο ανάγκη από αρχική επαγγελματική εκπαίδευση-κατάρτιση, ενώ αυτοί που ανήκουν σε ομάδες κοινωνικής διάκρισης, θα είχαν ανάγκη ειδικά συνδυασμένα προγράμματα κατάρτισης-απασχόλησης και, γενικότερα, μέτρα θετικής δράσης.

Η Έκθεση Πισσαρίδη για τη χαμηλή παραγωγικότητα: Θεωρητικά προβληματικά και ταξικά μεροληπτική ερμηνεία

Η ανάγκη παραγωγικής ανασυγκρότησης της ελληνικής οικονομίας και αλλαγής του αναπτυξιακού της προτύπου, μετά από δύο αλληπάληλες μεγάλες κρίσεις και απέναντι στις νέες διεθνείς προκλήσεις της ψηφιοποίησης και του οικολογικού μετασχηματισμού των οικονομιών, συγκεντρώνει τη συναίνεση των πολιτικών δυνάμεων της χώρας και των κοινωνικών εταίρων. Το ίδιο και η ανάγκη αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας και βελτίωσης της ποιότητας των εγχωρίως παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών.

Οι διαφορές μεταξύ πολιτικών δυνάμεων εντοπίζονται στο εύρος της κρατικής παρέμβασης, στο είδος της αναπτυξιακής-βιομηχανικής πολιτικής (τομεακές-κλαδικές ή οριζόντιες πολιτικές, ρόλος δημόσιων επιχειρήσεων, στήριξη ΜμΕ και κοινωνικού τομέα) αλλά και ως προς το ρόλο των μισθών και των εργασιακών σχέσεων στο αναπτυξιακό μοντέλο. Σε ότι αφορά την εκπαιδευτική πολιτική, η οποία συνδέεται με την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας, που αποτελεί την μία από τις τρεις κορυφές του «τριγώνου της ανάπτυξης», η αντιπαράθεση διεξάγεται ανάμεσα σε



- μία πρώτη προσέγγιση, που υιοθετεί η κυβέρνηση, και η οποία αποδίδει στο εκπαιδευτικό σύστημα όλων των επιπέδων την ευθύνη για την ανεπαρκή τροφοδότηση του παραγωγικού συστήματος με ανθρώπινο δυναμικό με κατάλληλες δεξιότητες (έλλειμμα δεξιοτήτων) και στην αναντιστοιχία της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας την ανεργία και την ετεροαπασχόληση των πτυχιούχων (υπερεκπαίδευση),
- μία δεύτερη προσέγγιση, που υιοθετεί η αξιωματική αντιπολίτευση, και η οποία ενώ αναγνωρίζει τα προβλήματα και την ανάγκη βελτίωσης της δευτεροβάθμιας γενικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης, υπογραμμίζει το υψηλό επίπεδο γνώσεων και ικανοτήτων που παρέχει η τριτοβάθμια εκπαίδευση και αποδίδει στην υστέρηση του παραγωγικού συστήματος την ευθύνη για την ανεργία και την ετεροαπασχόληση των πτυχιούχων (υποαπασχόληση εκπαιδευμένου ανθρώπινου δυναμικού).

Απηχώντας περισσότερο την πρώτη προσέγγιση και στηριζόμενη στα αποτελέσματα του *Προγράμματος αποτίμησης των ικανοτήτων των ενηλίκων* του ΟΟΣΑ (PIAAC), που δείχνουν ότι, ανεξαρτήτως εργασιακής κατάστασης, ο ενήλικος πληθυσμός στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από χαμηλές γλωσσικές, αριθμητικές και ψηφιακές δεξιότητες, καθώς και από έλλειψη ικανοτήτων επίλυσης προβλημάτων σε προηγμένο τεχνολογικό περιβάλλον, η έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη (2020) συνέδεσε τις χαμηλές δεξιότητες του εργατικού δυναμικού με τη χαμηλή παραγωγικότητα της εργασίας, προτείνοντας ακολούθως την επέκταση της ΣΕΚ σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο μέρος του εργατικού δυναμικού.

Για την ακρίβεια, η Επιτροπή Πισσαρίδη (2020, σελ. 142) απέδωσε τη χαμηλή παραγωγικότητα της εργασίας στην Ελλάδα σε τρεις λόγους:

- (α) Στην αυξημένη παρουσία μικρών και ατομικών επιχειρήσεων στο επιχειρηματικό υπόδειγμα,
- (β) Στις χαμηλές δεξιότητες του εργατικού δυναμικού,
- (γ) Στην περιορισμένη κινητικότητα των εργαζομένων μεταξύ θέσεων εργασίας, λόγω της υπερβολικά προστατευτικής εθνικής νομοθεσίας απέναντι στις απολύσεις.²⁴

Η παραπάνω ερμηνεία των αιτιών της χαμηλής παραγωγικότητας στην Ελλάδα είναι θεωρητικά προβληματική. Αποσιωπώντας τη σχέση της παραγωγικότητας με το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας και με τις ολέθριες επιπτώσεις της πρόσφατης κρίσης του 2008, και περιορίζοντας όλα τα αίτια που απορρέουν από τις αδυναμίες του παραγωγικού συστήματος σε ένα και μοναδικό, το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων, η ερμηνεία της Επιτροπής Πισσαρίδη αποδίδει την κύρια ευθύνη για τη χαμηλή παραγωγικότητα στις χαμηλές δεξιότητες, ενώ δεν παραλείπει να αποδώσει επ' ευκαιρία μέρος της ευθύνης και στον «συνήθη ύποπτο», την ανεπαρκή ευελιξία της αγοράς εργασίας.

Ο ρόλος του μεγάλου κεφαλαίου, των επενδυτικών του αποφάσεων και των στρατηγικών του επιλογών και οι ευθύνες των κομμάτων και των κυβερνήσεων του δικομματισμού και του πολιτικού προσωπικού, που οδήγησαν τη χώρα στη χρεοκοπία και στα Μνημόνια, έχουν εξαφανιστεί από το κάδρο, ενώ υπόλογοι για τη χαμηλή παραγωγικότητα είναι μόνο οι εργαζόμενοι, οι μικρές επιχειρήσεις και το εκπαιδευτικό σύστημα. Η ερμηνεία της Επιτροπής Πισσαρίδη είναι λοιπόν και ταξικά μεροληπτική.

²⁴ Το υπόρρητο επιχείρημα είναι ότι η νομοθετική προστασία από τις απολύσεις στη χώρα μας εμποδίζει τις επιχειρήσεις να απομακρύνουν εύκολα το πλεονάζον προσωπικό, με αρνητική επίπτωση στην παραγωγικότητα. Εξ ου και η πρόταση της Επιτροπής για εκσυγχρονισμό του εργατικού δικαίου, προκειμένου οι επιχειρήσεις να μπορούν να προσαρμόζουν τον αριθμό των εργαζομένων στη μείωση της παραγωγής και οι σχετικές διατάξεις του Ν. 4808/2021 (Χατζηδάκη).



Στη συνέχεια εξετάζουμε τους προσδιοριστικούς παράγοντες της παραγωγικότητας της εργασίας που αγνόησε η έκθεση Πισσαρίδη, ώστε να επαναποθετήσουμε τη σχέση παραγωγικότητας και δεξιοτήτων μέσα σε ένα διαφορετικό ερμηνευτικό πλαίσιο, που θα μας επιτρέψει να συνάγουμε γενικά συμπεράσματα ως προς το ρόλο και τα όρια της κατάρτισης ως εργαλείο αναπτυξιακής πολιτικής και ως προς τις βασικές κατευθύνσεις μεταρρύθμισης του συστήματος ΣΕΚ.

Παραγωγικότητα, αποεπένδυση και επίπεδο δεξιοτήτων: Ο ρόλος και τα όρια της κατάρτισης ως εργαλείου αναπτυξιακής πολιτικής

Το ύψος και η εξέλιξη της παραγωγικότητας της εργασίας εξαρτάται από μια σειρά παραγόντων, όπως είναι η τεχνολογία και η ένταση κεφαλαίου της παραγωγής²⁵, ο όγκος και το είδος των παραγωγικών επενδύσεων, η ένταση του ρυθμού της εργασίας, η τομεακή/ κλαδική διάρθρωση του παραγωγικού συστήματος, το ύψος της ζήτησης για τα εγχώρια προϊόντα, ενώ επίδραση ασκούν και άλλοι παράγοντες, όπως η διεθνής εξειδίκευση της παραγωγής, οι συνθήκες ανταγωνισμού, οι θεσμοί κ.λπ. Όπως έχουμε ήδη προαναφέρει, το επίπεδο εκπαίδευσης και κατάρτισης του εργατικού δυναμικού παίζει αναμφίβολα ρόλο, αλλά η συμβολή του είναι σε πολύ μεγάλο βαθμό συναρτημένη με τις τεχνολογικές επιλογές των επιχειρήσεων και τις τεχνολογικές και οργανωτικές αλλαγές.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1990, το ύψος της ωριαίας παραγωγικότητας της εργασίας στην Ελλάδα ανέρχονταν στο 71% του μέσου όρου των χωρών της σημερινής Ε.Ε. των 27 κρατών μελών. Το 2007, πριν την έναρξη της παγκόσμια χρηματοπιστωτικής κρίσης, το ποσοστό αυτό είχε ανέβει στο 79%, λόγω της συγκριτικά μεγαλύτερης αύξησης της παραγωγικότητας στην Ελλάδα απ' ό,τι στην Ε.Ε.-27 μεταξύ 1995 και 2007 (πίνακας 3).

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ ΑΝΑ ΩΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ				
(πραγματική: σταθερές τιμές 2015)				
	1995-2007	2007-2009	2009-2014	2014-2019
Ελλάδα	36,8%	-4%	-15,2%	0,4%
Ε.Ε.-28	22,7%	-1,6%	6,5%	4,9%

Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO (Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

Η Μεγάλη Ύφεση που βίωσε η ελληνική οικονομία, ως αποτέλεσμα του αρχικού σοκ της παγκόσμιας κρίσης του 2008 και, κατόπιν, της λιτότητας και εσωτερικής υποτίμησης που επέβαλαν τα Μνημόνια, εκτός από τις ολέθριες κοινωνικές της επιπτώσεις οδήγησε και στη μεγάλη υποχώρηση της παραγωγικότητας της εργασίας μέσα από δύο κανάλια. Το πρώτο κανάλι-αιτία ήταν η δραματική μείωση των (ακαθάριστων) επενδύσεων παγίου κεφαλαίου, που οδήγησε στο φαινόμενο της αποεπένδυσης, δηλ. στην απομείωση του παγίου κεφαλαίου στην οικονομία,²⁶ καθ' όλο το διάστημα μεταξύ 2009 και 2019, παρά την αύξηση των ακαθάριστων επενδύσεων μετά το 2016. Το φαινόμενο αυτό, που δεν έχει προηγούμενο στη μεταπολεμική - και όχι μόνο - οικονομική ιστορία της χώρας, συνεχίστηκε κατά τη διάρκεια της πανδημικής κρίσης. Ως αποτέλεσμα, το απόθεμα επενδυμένου

²⁵ Η ένταση κεφαλαίου ορίζεται ως ο λόγος (υλικού) κεφαλαίου προς εργασία (K/L).

²⁶ Αυτό συμβαίνει διότι οι καθαρές επενδύσεις παγίου κεφαλαίου είναι αρνητικές. Οι καθαρές επενδύσεις προκύπτουν εάν από τις ακαθάριστες επενδύσεις αφαιρεθούν οι αποσβέσεις.



κεφαλαίου στην οικονομία ήταν το 2020 κατά 62% μικρότερο σε όγκο απ' ό,τι το 2009²⁷ και απομειώθηκε περαιτέρω το 2021, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η πρωτοφανούς κλίμακας αποεπένδυση δεν επέτρεψε καν την αναπλήρωση του φυσικά και οικονομικά απαξιωμένου παγίου κεφαλαίου – πολύ περισσότερο τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του – υπέσκαψε την τεχνολογική βάση του παραγωγικού συστήματος και είναι η κύρια αιτία της υποχώρησης της παραγωγικότητας της εργασίας κατά 15,2% μεταξύ 2009 και 2014 και της στασιμότητας της τελευταίας μεταξύ 2014 και 2019 (πίνακας 3). Τις ίδιες περιόδους, η μέση παραγωγικότητα της εργασίας στην Ε.Ε. αυξανόταν σωρευτικά κατά 6,5% και 4,9%. Ως αποτέλεσμα, η παραγωγικότητα ανά ώρα εργασίας στην Ελλάδα από το 79% του μέσου όρου της Ε.Ε. που ήταν το 2009 έπεσε στο 57% το 2019 και η χώρα υποβαθμίστηκε στην κατάταξη των χωρών της Ε.Ε., μεταπηδώντας από τη 16^η θέση το 2009 στην 26^η (προτελευταία) θέση στην Ε.Ε. το 2019, όπου παραμένει μέχρι σήμερα.

Δεύτερο σε σημασία κανάλι-αιτία για τη μείωση της παραγωγικότητας της εργασίας μεταξύ 2009 και 2014 ήταν η τομεακή-κλαδική αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος υπέρ δραστηριοτήτων υψηλότερης έντασης εργασίας, λόγω των άνισων επιπτώσεων της ύφεσης. Η τελευταία συμβάδισε με ένα νέο κύμα αποβιομηχάνισης, την κατάρρευση της οικοδομής και των κατασκευών και των συνδεδόμενων με αυτές κλάδους και την περαιτέρω εξάρτηση της οικονομίας αλλά και των ευκαιριών απασχόλησης του εργατικού δυναμικού από τον τουρισμό, τον μόνο αναπτυξιακό πόλο που γλύτωσε από την κρίση του 2008-2018 και επλήγη σφοδρά από την πανδημική κρίση. Οι βιομηχανικοί κλάδοι με μέση-προς-υψηλή τεχνολογία επλήγησαν συγκριτικά περισσότερο από την κρίση του 2008 και έχασαν το 46% των εργαζομένων τους (INE-ΓΣΕΕ 2019, σελ. 76). Μαζί με τους κλάδους υψηλής τεχνολογίας απασχολούσαν το 2018 μόνο το 12,5% των εργαζομένων στη μεταποίηση, έναντι 29% και 58,5% που απασχολούσαν αυτοί με μέση-προς-χαμηλή και χαμηλή τεχνολογία αντίστοιχα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΜΕΤΑΒΟΛΗ (%) ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΑΝΑ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ*			
	2000-2008	2008-2014	2014-2019
ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ	12,4	-23,3	10,7
Επίπεδο 1: Υψηλές δεξιότητες	33,9	-30,5	8,9
Διευθυντικά και διοικητικά, επιστημονικά/καλλιτεχνικά και τεχνολογικά/τεχνικά επαγγέλματα			
Επίπεδο 2: Μεσαίες δεξιότητες	0,8	-19,9	11,7
Υπάλληλοι γραφείου, πωλητές-τριες και εργαζόμενοι-ες στην παροχή υπηρεσιών, ειδικευμένοι-ες τεχνίτες-τριες και γεωργοί, χεριστές-ριες βιομηχανικών και μηχανολογικών εγκαταστάσεων			
Επίπεδο 3: Χαμηλές δεξιότητες	34,1	-21,1	10,9
Ανειδίκευτα επαγγέλματα			
* Σύμφωνα με τη Διεθνή Ταξινόμηση Επαγγελματίων (ISCO) - Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ILO).			
Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Eurostat, Ευρωπαϊκή Έρευνα Εργατικού Δυναμικού.			

²⁷ Το έχουμε υπολογίσει με βάση τα στοιχεία της βάσης δεδομένων AMECO για τις καθαρές επενδύσεις παγίου κεφαλαίου σε σταθερές τιμές 2015.



Η συρρίκνωση του παραγωγικού δυναμικού της χώρας και η κλαδική αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος είχε επιπτώσεις στη μεταβολή της απασχόλησης ανά επίπεδο δεξιοτήτων, σύμφωνα με τη διεθνή ταξινόμηση ISCO (ILO). Η απασχόληση στα επαγγέλματα υψηλών δεξιοτήτων μειώθηκε πολύ περισσότερο απ' ότι σε αυτά μεσαίων και χαμηλών δεξιοτήτων μεταξύ 2008 και 2014, ενώ ανέκαμψε σχετικά πολύ λιγότερο μεταξύ 2014 και 2019 (πίνακας 4). Ως αποτέλεσμα των παραπάνω εξελίξεων, το 2020, η Ελλάδα δεν είχε μόνο το δεύτερο χαμηλότερο επίπεδο παραγωγικότητας στη Ε.Ε. αλλά και το δεύτερο χαμηλότερο ποσοστό απασχολούμενων σε επαγγέλματα υψηλών δεξιοτήτων (Πίνακας 5).

Έχοντας υπολογίσει το τελευταίο ποσοστό ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας στις χώρες της Ε.Ε. το 2020, οι Γαβρόγλου και Κώτσιος (2021) τεκμηρίωσαν ότι η ελληνική υστέρηση δεξιοτήτων εμφανίζεται σε όλους τους κλάδους της οικονομίας, με εξαίρεση την εκπαίδευση και την υγεία, είναι ιδιαίτερα έντονη στο εμπόριο και τη μεταποίηση και οφείλεται στην ελλιπή δημιουργία θέσεων εργασίας υψηλών δεξιοτήτων από τις επιχειρήσεις. Καταλήγουν δε στο συμπέρασμα ότι, εκτός από την ανανέωση των προγραμμάτων σπουδών από το εκπαιδευτικό σύστημα, θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα και για την αναβάθμιση των θέσεων εργασίας που παρέχει το παραγωγικό σύστημα.

Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγούν και οι συντελεστές συσχέτισης της παραγωγικότητας με τις μεταβλητές του πίνακα 5, τους οποίους υπολογίσαμε με βάση τα στοιχεία των χωρών της Ε.Ε. για το 2020²⁸. Το επίπεδο της παραγωγικότητας της εργασίας εμφανίζει ισχυρή συσχέτιση ($R=0,670$) με το ποσοστό εργαζομένων σε διευθυντικά, επιστημονικά και τεχνολογικά-τεχνικά επαγγέλματα, η άσκηση των οποίων απαιτεί πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Αυτό σημαίνει ότι είναι η ζήτηση δεξιοτήτων από το παραγωγικό σύστημα και όχι η προσφορά τους από το εκπαιδευτικό σύστημα, η οποία καθορίζει το επίπεδο παραγωγικότητας της εργασίας. Η δε ζήτηση επαγγελματικών και άλλων δεξιοτήτων και οι προσλήψεις προσωπικού εξαρτώνται από τα τεχνικο-οργανωτικά δεδομένα της εργασιακής διαδικασίας, που μεταφράζονται σε καθήκοντα/απαιτήσεις των θέσεων εργασίας.

²⁸ Οι συντελεστές συσχέτισης παρουσιάζονται στην τελευταία γραμμή του πίνακα 4.



ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ, ΔΕΞΙΟΤΗΤΕΣ, ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ, ΚΕΝΕΣ ΘΕΣΕΙΣ

	Ωριαία παραγωγικότητα της εργασίας (επίπεδο)	Εργαζόμενοι με υψηλές δεξιότητες ¹ (%)	Συμμετοχή ενηλίκων στη δια βίου μάθηση ² (%)	Συμμετοχή ενηλίκων σε κατάρτιση ³ (%)	Κενές θέσεις εργασίας ⁴ (%)
	2020	2020	2020	2020	2020
Ιρλανδία	193,3	46,3	11,0	7,3	0,8
Λουξεμβούργο	177,5	62,1	16,3	13,5	1,5
Δανία	140,1	49,5	20,0	14,7	
Βέλγιο	136,8	49,3	7,4	5,2	3,1
Γαλλία	125,7	47,8	13,0	11,4	
Ολλανδία	122,4	50,3	18,8	11,3	2,5
Γερμανία	120,6	44,0	7,7	4,5	2,6
Αυστρία	117,3	43,6	11,7	8,0	2,6
Σουηδία	113,3	56,1	28,6	21,3	1,8
Φινλανδία	108,2	51,8	27,3	18,6	1,9
Ιταλία	102,0	36,7	7,2	4,7	0,8
Ε.Ε.27	100,0	41,6	9,2	6,4	1,8
Ισπανία	94,1	34,9	11,0	7,5	0,6
Σλοβενία	83,9	45,8	8,4	5,8	1,7
Τσεχία	78,5	38,5	5,5	4,1	5,3
Κύπρος	75,0	36,1	4,7	1,9	1,6
Σλοβακία	73,6	35,6	2,8	1,8	0,8
Μάλτα	73,4	46,0	11,0	7,3	1,6
Εσθονία	73,1	48,4	17,1	12,6	1,4
Λιθουανία	70,4	44,1	7,2	5,6	1,3
Ουγγαρία	68,5	37,1	5,1	3,8	2,0
Πορτογαλία	65,7	39,6	10,0	7,5	0,7
Πολωνία	63,9	40,4	3,7	2,7	0,7
Ρουμανία	63,8	24,8	1,0	0,5	0,8
Λετονία	61,5	43,9	6,6	4,3	2,2
Κροατία	60,9	38,1	3,2	1,2	1,1
Ελλάδα	57,1	31,8	4,1	1,2	0,4
Βουλγαρία	48,9	32,5	1,6	0,3	0,8
R (correlation) ⁵		0,670	0,518	0,538	
1.Εργαζόμενοι σε διευθυντικά, επιστημονικά, τεχνολογικά-τεχνικά επαγγέλματα. 2.Συμμετοχή του πληθυσμού 25-64 ετών σε τυπική ή μη τυπική εκπαίδευση ή κατάρτιση τους προηγούμενους 4 μήνες. 3.Συμμετοχή του πληθυσμού 25-64 ετών σε μη τυπική εκπαίδευση ή κατάρτιση τους προηγούμενους 4 μήνες. 4.Ποσοστό κενών θέσεων επί του συνόλου των κατειλημμένων και των κενών θέσεων εργασίας στο δευτερογενή τομέα και στις υπηρεσίες, εξαιρουμένων των οικιακών υπηρεσιών στα νοικοκυριά. 4. Συντελεστές συσχέτισης των δύο μεταβλητών με το επίπεδο παραγωγικότητας (δικοί μας υπολογισμοί).					
Πηγή: Eurostat online.					

Ο πίνακας 5 επίσης αποτυπώνει τη μεγάλη διακύμανση στην Ε.Ε. των ποσοστών συμμετοχής του ενήλικου πληθυσμού σε εκπαίδευση και κατάρτιση (διά βίου μάθηση) ή μόνο σε κατάρτιση, με την Ελλάδα να συγκαταλέγεται, μαζί με την Ρουμανία, τη Βουλγαρία και την Κροατία, στις χώρες της Ε.Ε. με τα χαμηλότερα ποσοστά και στην 4^η θέση από το τέλος. Ωστόσο, η συσχέτιση της συμμετοχής του ενήλικου πληθυσμού στη συνεχιζόμενη ή γενική κατάρτιση με το επίπεδο της παραγωγικότητας είναι μέτρια ($R=0,538$). Αυτό σημαίνει, ότι η κάλυψη - σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό - μέσω προγραμμάτων ΣΕΚ των ελλείψεων του εργατικού δυναμικού σε γνώσεις και δεξιότητες που δηλώνουν οι ελληνικές επιχειρήσεις σε σχετικές έρευνες (ΕΤΑΜ Α.Ε.-ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ 2015, ΣΕΒ 2019) θα έχει μεν θετική επίδραση στην παραγωγικότητα, αλλά πολύ μικρότερη συγκριτικά με την προσπάθεια τεχνολογικής και οργανωτικής ανανέωσης της παραγωγικής και εργασιακής διαδικασίας



των επιχειρήσεων σε όλους τους κλάδους παραγωγής και τη δημιουργία θέσεων εργασίας για πτυχιούχους τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε επιστημονικά και τεχνολογικά-τεχνικά επαγγέλματα, τα οποία απαιτούν υψηλές δεξιότητες.

Αντίθετα, η μεγαλύτερη συμμετοχή των ανέργων στην κατάρτιση προβλέπεται να έχει ασήμαντες επιπτώσεις στην ανεργία στη χώρα μας. Ο πίνακας 5 απεικονίζει το ποσοστό κενών θέσεων εργασίας στα κράτη-μέλη της Ε.Ε., με την Ελλάδα να εμφανίζει το χαμηλότερο ποσοστό²⁹. Επίσης, στην τελευταία ετήσια έρευνα επενδύσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, που διεξήχθη το 2021 στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις με πέντε εργαζομένους και πάνω, η χώρα μας βρισκόταν στην πέμπτη θέση από το τέλος μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. όσον αφορά το ποσοστό των επιχειρήσεων που δήλωσαν ότι η διαθεσιμότητα ειδικευμένου εργατικού δυναμικού αποτελεί εμπόδιο για την πραγματοποίηση επενδύσεων (EIB 2021).³⁰ Τα παραπάνω ευρήματα έρχονται σε αντίθεση με τα ευρήματα ερευνών του ΣΕΒ, ο οποίος ισχυρίζεται ότι οι ελληνικές επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν μεγάλο πρόβλημα κάλυψης κενών θέσεων εργασίας και δηλώνουν ως πρώτο λόγο δυσκολίας την έλλειψη κατάλληλων δεξιοτήτων (ΣΕΒ 2019).

Τέσσερα είναι τα κύρια συμπεράσματα από την παραπάνω ανάλυση. Πρώτο, το στοιχείο της παραγωγικής ανασυγκρότησης της οικονομίας και της αλλαγής του αναπτυξιακού της προτύπου είναι άμεσα συνυφασμένο με την ανάκαμψη της παραγωγικότητας της εργασίας και την είσοδό της σε σταθερή ανοδική τροχιά. Αυτό προϋποθέτει την πραγματοποίηση δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων μεγάλης κλίμακας, την τεχνολογική αναβάθμιση του παραγωγικού συστήματος και την αναδιάρθρωσή του προς όφελος δραστηριοτήτων υψηλής προστιθέμενης αξίας και της παραγωγής ποιοτικών προϊόντων. Τα παραπάνω είναι αδύνατον να επιτευχθούν χωρίς αναπτυξιακό σχέδιο στο οποίο η ενεργή βιομηχανική, τεχνολογική και, γενικότερα, αναπτυξιακή πολιτική να κατέχει κεντρική θέση και χωρίς το συνδυασμό οριζόντιων και κάθετων πολιτικών και μέτρων και ειδική μέριμνα για τις ΜμΕ.

Δεύτερο, το επίπεδο δεξιοτήτων των εργαζομένων μιας οικονομίας εξαρτάται κυρίως από τη διάρθρωση της ζήτησης για επαγγέλματα χαμηλών, μεσαίων και υψηλών δεξιοτήτων και από την τεχνολογία δηλ. από το είδος των θέσεων εργασίας που παράγει το παραγωγικό σύστημα. Η αναβάθμιση του επιπέδου δεξιοτήτων και η ζήτηση για αποφοίτους τριτοβάθμιας εκπαίδευσης αλλά και για ειδικευμένους τεχνίτες-τεχνικούς απόφοιτους της (μετα)δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης θα εξαρτηθεί τα επόμενα χρόνια από το ύψος και το τεχνολογικό επίπεδο των παραγωγικών επενδύσεων.

Τρίτο, η σταθερή ανάκαμψη της παραγωγικότητας δεν θα μπορέσει να συμβεί ούτε μόνο ούτε κυρίως, μέσα από τη βελτίωση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού, όπως υπαινίσσεται το *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία* της Επιτροπής Πισσαρίδη (2020), που ενέπνευσε το *Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας – Ελλάδα 2.0*. Η ΣΕΚ δεν αποτελεί πανάκεια για την αύξηση της παραγωγικότητας αλλά μόνο ένα από τα εργαλεία της αναπτυξιακής πολιτικής, που καλείται να συμβάλει στην επιτυχία του στοιχείου της παραγωγικής ανασυγκρότησης και του τεχνολογικού και οικολογικού μετασχηματισμού της οικονομίας, λειτουργώντας διευκολυντικά και συμπληρωματικά.

Τέταρτο, η μεγαλύτερη συμμετοχή των ανέργων στην επαγγελματική κατάρτιση δεν θα έχει ουσιαστική επίπτωση στη μείωση της ανεργίας λόγω χαμηλού ποσοστού κενών θέσεων.

²⁹ Το ποσοστό βρίσκεται στην Ελλάδα σε διαρκή πτώση από το 2009, που είχε φτάσει στο 2,6%.

³⁰ Στην ίδια περίπου θέση βρισκόταν μεταξύ 2016 και 2020, με βάση τα στοιχεία της ίδιας έρευνας.



Μεταρρύθμιση ΣΕΚ: Διασφάλιση ποιότητας και αποτελεσματικότητας, παροχή κατάρτισης από τις επιχειρήσεις, σύνδεση με μισθούς – εργασιακές σχέσεις

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας αναφερθήκαμε στην αναγκαία ριζική μεταρρύθμιση του ελληνικού συστήματος ΣΕΚ με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας της παρεχόμενης κατάρτισης μέσω της θέσπισης και εφαρμογής α) ποιοτικών προδιαγραφών στην αδειοδότηση, λειτουργία και αξιολόγηση των φορέων-παρόχων κατάρτισης, β) αρχών σχεδιασμού των προγραμμάτων κατάρτισης για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς τους ως προς τη σταθερή εργασιακή ένταξη των ανέργων και την διατήρηση της εργασίας και επαγγελματική εξέλιξη των εργαζομένων και γ) διαδικασιών πιστοποίησης των αποτελεσμάτων της κατάρτισης και αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων που αποκτήθηκαν. Επισημάναμε επίσης ότι η αναβάθμιση της ποιότητας απαιτεί καλύτερη ισορροπία μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων-παρόχων κατάρτισης, μέσω της περαιτέρω ανάπτυξης και ενδυνάμωσης δημόσιων φορέων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6: ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΕΝΗΛΙΚΩΝ (2016)		
% συμμετοχής τους προηγούμενους 12 μήνες		
	Ελλάδα	Ε.Ε.-27
Σύνολο πληθυσμού 25-64 ετών	11,5	34,6
Χρηματοδοτούμενη από τον εργοδότη	5,2	30,4
Μη χρηματοδοτούμενη από εργοδότη	6,3	4,2
Άνδρες	12,0	36,3
Γυναίκες	11,1	32,9
25-34 ετών	17,6	37,8
35-44	15,5	39,5
45-54	9,2	37,1
55-64	3,6	23,5
Χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο*	2,1	16,5
Μεσαίο	10,8	31,3
Υψηλό	21,5	53,2
Απασχολούμενοι	16,8	44,4
Άνεργοι	6,0	16,7
Εκτός εργατικού δυναμικού	2,2	7,2
Διευθυντές, επιστήμονες, τεχνικοί	28,5	59,7
Υπάλληλοι, πωλητές, εργ. υπηρεσιών	16,5	39,0
Ειδικευμένοι χειρώνακτες	6,2	30,2
Ανειδίκευτοι εργαζόμενοι	-	23,4
*Χαμηλό: μέχρι γυμνάσιο, μεσαίο: ανώτερη δευτεροβάθμια και μετα- δευτεροβάθμια μη τριτοβάθμια εκπαίδευση, υψηλό: τριτοβάθμια εκπαίδευση. Πηγή: Eurostat, Ευρωπαϊκή Έρευνα Εκπαίδευσης Ενηλίκων έτους 2016.		

Οι παραπάνω άξονες μεταρρύθμισης του συστήματος θα πρέπει οπωσδήποτε να συμπληρωθούν με δύο επιπλέον: την ανάγκη μεγαλύτερης εμπλοκής των επιχειρήσεων στην παροχή κατάρτισης στους εργαζόμενους τους και την απαραίτητη σύνδεση της κατάρτισης με τη μισθολογική αναβάθμιση και τη βελτίωση των εργασιακών δικαιωμάτων και σχέσεων. Σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία της *Ευρωπαϊκής Έρευνας*

Εκπαίδευσης Ενηλίκων, το 2016, μόνο το 11,6% του ενήλικου πληθυσμού της Ελλάδας ηλικίας 25-64 ετών είχε συμμετάσχει τους προηγούμενους 12 μήνες σε εργασιακή μη τυπική κατάρτιση (job related non-formal training) ή, αλλιώς, σε συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση. Το ελληνικό ποσοστό ήταν το δεύτερο χαμηλότερο στην Ε.Ε. μετά από εκείνο της Ρουμανίας. Όπως φαίνεται στον πίνακα 6, η διαφορά με τον μέσο όρο της Ε.Ε. οφειλόταν αποκλειστικά στο υπερβολικά χαμηλό ποσοστό της χρηματοδοτούμενης από τις επιχειρήσεις κατάρτισης, ενώ η απόκλιση από το μέσο όρο της Ε.Ε. ως προς τη συμμετοχή του ενήλικου πληθυσμού στην ΣΕΚ ήταν η μέγιστη μεταξύ των απασχολούμενων και μέτρια έως μικρή μεταξύ ανέργων και ατόμων εκτός εργατικού δυναμικού αντίστοιχα.³¹

Σε πλήρη εναρμόνιση με τα παραπάνω ήταν και τα ευρήματα της *Ευρωπαϊκής Έρευνας Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης* σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις που απασχολούσαν από 10 άτομα και πάνω, που πραγματοποιήθηκε το 2015. Από την Έρευνα προέκυψε ότι μόνο το 21,7% των ελληνικών επιχειρήσεων αυτού του μεγέθους παρέιχαν κατάρτιση στους εργαζόμενους τους έναντι 70,5% κατά μέσο όρο στην Ε.Ε., με το ελληνικό ποσοστό να είναι το δεύτερο χαμηλότερο στην Ε.Ε. μετά από αυτό της Ρουμανίας και την τεράστια υστέρηση των ελληνικών επιχειρήσεων έναντι των ευρωπαϊκών να είναι ανεξάρτητη μεγέθους (πίνακας 7).³² Η υστέρηση είναι ακόμα πιο αισθητή, δεδομένου ότι οι χρηματοδοτήσεις του ΛΑΕΚ θα έπρεπε κανονικά να διευκολύνουν την παροχή ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης από τις ελληνικές επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια, όπως σημειώσαμε και παραπάνω, η αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας του Λογαριασμού είναι αναγκαία προϋπόθεση αξιοποίησης των πόρων του από τις επιχειρήσεις για την αύξηση της παροχής ευκαιριών ποιοτικής κατάρτισης στους εργαζόμενους τους, σε μια εποχή που η ανάκαμψη και διαρκής άνοδος της παραγωγικότητας της εργασίας συνοψίζουν το στοίχημα της παραγωγικής ανασυγκρότησης της οικονομίας και αποτελούν τη βάση του νέου αναπτυξιακού προτύπου.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΑΡΕΧΟΥΝ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ*		
2015		
	Ελλάδα	Ε.Ε.-27
Σύνολο επιχειρήσεων**	21,7	70,5
10-49 εργαζόμενοι	18,6	66,9
50-249 εργαζόμενοι	40,2	84,3
250+ εργαζόμενοι	68,2	95,0
* Σεμινάρια ή άλλες μορφές (καθοδηγούμενη κατάρτιση πάνω στη δουλειά, εναλλαγή σε θέσεις εργασίας, αποσπάσεις, εκπαιδευτικές επισκέψεις, συμμετοχή σε συνέδρια, εργαστήρια, διαλέξεις, εμπορικές εκθέσεις, κύκλους ποιότητας/μάθησης κ.λπ.)		
** Επιχειρήσεις που απασχολούν 10 άτομα και άνω.		
Πηγή: Eurostat, Ευρωπαϊκή Έρευνα Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης.		

Η αύξηση της συμμετοχής των εργαζομένων στη ΣΕΚ συνδέεται άμεσα με τη βελτίωση της ποιότητας της τελευταίας. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Έρευνα Εκπαίδευσης Ενηλίκων, η μη

³¹ Κατά τα άλλα, όπως στην Ε.Ε., τα ποσοστά συμμετοχής των ανδρών, των ατόμων μικρότερης ηλικίας, των εργαζομένων και των ασκούντων διευθυντικά, επιστημονικά και τεχνικά επαγγέλματα ήταν και στη χώρα μας μεγαλύτερα από αυτά των γυναικών, των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας, αυτών με μεσαίο ή χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, των ανέργων και μη ενεργών και αυτών που ασκούσαν επαγγέλματα χαμηλότερου επιπέδου δεξιοτήτων.

³² Τα ποσοστά παροχής ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης που κατέγραψε η Έρευνα το 2016 για τις ελληνικές επιχειρήσεις με 50 άτομα και πάνω (βλ. πίνακα 6) ήταν πάρα πολύ χαμηλότερα αυτών που προέκυψαν από δειγματοληπτική έρευνα του ΣΕΒ το 2018: 69% για τις επιχειρήσεις με 50-150 άτομα και 90% για τις επιχειρήσεις με πάνω από 150 άτομα (ΣΕΒ 2019).



κατάλληλη προσφορά κατάρτισης ήταν ο τρίτος σημαντικότερος λόγος - μετά το κόστος και τους οικογενειακούς λόγους – για τον οποίο δεν συμμετείχε το 2016 στη ΣΕΚ, παρόλο που θα το ήθελε, το 40% των ενηλίκων 25-64 ετών στην Ελλάδα. Η προβληματική ποιότητα και οργάνωση των σεμιναρίων κατάρτισης ήταν το τρίτο στη σειρά αντικίνητρο συμμετοχής εργαζομένων και ανέργων στην κατάρτιση και στις έρευνες του Καραλή μεταξύ 2011 και 2019 για λογαριασμό των ΙΝΕ ΓΣΕΕ και ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ (Καραλής 2021, σελ. 30-31). Από τις ίδιες έρευνες προκύπτει επίσης, ότι η βελτίωση του μισθού και η αναγνώριση των προσόντων που αποκτώνται με την παρακολούθηση της κατάρτισης, αντίστοιχα το πρώτο και το τρίτο στη σειρά κίνητρο συμμετοχής στην κατάρτιση θα μπορούσαν να συμβάλουν στην αύξηση της συμμετοχής των εργαζομένων και των ανέργων στη ΣΕΚ (ό.π. σελ. 32).

Τα παραπάνω ευρήματα συνηγορούν στο ότι, η μισθολογική αναβάθμιση, η επαγγελματική εξέλιξη και η βελτίωση της ποιότητας της εργασίας και των εργασιακών σχέσεων, ως «ανταμοιβή» της κατάρτισης, αποτελούν σοβαρό κίνητρο και αναγκαία προϋπόθεση μιας διατηρήσιμης ανόδου της παραγωγικότητας της εργασίας, που αποτελεί το αναπτυξιακό στοίχημα της μετά-την-πανδημία εποχής. Υπενθυμίζουμε, ότι η αγορά εργασίας, το ανθρώπινο κεφάλαιο και η καινοτομία είναι οι τρεις κορυφές του «τριγώνου της ανάπτυξης», που οφείλουν να διατηρούν σχέσεις συμπληρωματικότητας, ώστε να τροφοδοτούν τη βελτίωση της παραγωγικότητας και της ποιότητας των προϊόντων.

Οι βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής της ΝΔ: Παρουσίαση και κριτική

Η σημερινή κυβέρνηση ξεκίνησε το εκσυγχρονιστικό της έργο στο πεδίο της ΣΕΚ τον Μάιο του 2020, με το σκάνδαλο διαπλοκής «σκόιλ ελικίκου», δηλαδή με την ανάθεση σε συγκεκριμένα ΚΔΒΜ της παροχής άχρηστης και προσχηματικής κατάρτισης σε αυτοαπασχολούμενους επιστήμονες, σε αντάλλαγμα της πενιχρής εισοδηματικής τους στήριξης λόγω των περιοριστικών μέτρων της πανδημίας. Το σκάνδαλο υπήρξε θλιβερή υπενθύμιση της συνήθους πρακτικής των κυβερνήσεων στο πεδίο της ΣΕΚ πριν την κρίση του 2008, και της κατάστασης που επικρατούσε τα χρόνια της απορρύθμισης, πριν το 2015.

Μισό χρόνο αργότερα, με τον Ν. 4763/2020, η κυβέρνηση της ΝΔ προχωρούσε γοργά στην πλήρη ευθυγράμμιση της πολιτικής της στο πεδίο της ΣΕΚ με τις κατευθύνσεις και προτεραιότητες της ευρωπαϊκής πολιτικής (βλ. παραπάνω). Κύριο μέλημα της κυβέρνησης ήταν να διοχετευτούν στην κατάρτιση όσο το δυνατόν περισσότεροι πόροι από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία και να αξιοποιηθούν πλήρως τα νέα χρηματοδοτικά εργαλεία που δημιουργήθηκαν με αφορμή την πανδημική κρίση (π.χ. Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης).

Η κυβέρνηση είχε εξ αρχής αποφασίσει να καταστήσει τα προγράμματα κατάρτισης των ανέργων το βασικό πυλώνα της πολιτικής της για την απασχόληση, βάζοντας σε δεύτερη μοίρα τα προγράμματα απασχόλησης και εγκαταλείποντας αυτά που απευθύνονταν στο δημόσιο τομέα. Η κυριαρχία των ιδιωτικών ΚΔΒΜ στην προσφορά κατάρτισης καθιστούσε την προτεραιότητα αυτή συμβατή με την φιλελεύθερη πολιτική ιδεολογία της κυβέρνησης και την πολιτική προώθησης των ιδιωτικών συμφερόντων σε όλους τους τομείς του κοινωνικού κράτους. Ο τομέας της εκπαίδευσης υπήρξε προνομιακό πεδίο εφαρμογής αυτής της πολιτικής με τις ευνοϊκές ρυθμίσεις και τις προκλητικές παραχωρήσεις στα ιδιωτικά σχολεία, τα ιδιωτικά κολέγια, τα ιδιωτικά ΙΕΚ. Τώρα έχει έρθει η σειρά της ΣΕΚ, με τη διαφορά ότι τα ιδιωτικά ΚΔΒΜ είχαν εδραιώσει την κυριαρχία τους στο πεδίο ήδη από τη δεκαετία του 1990 (βλ. παραπάνω). Συνεπώς, το αναμενόμενο αποτέλεσμα της προτεραιοποίησης της ΣΕΚ στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και η αναβάθμιση της σημασίας της εντός της αναπτυξιακής στρατηγικής δεν είναι η



ιδιωτικοποίηση αλλά η θεαματική επέκταση του κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων του κλάδου, η είσοδος νέων εταιρειών, ακόμα και ξένων πολυεθνικών, και η αναδιάρθρωση του κλάδου υπέρ των μεγαλύτερων επιχειρήσεων με την εκκαθάριση των μικρότερων.

Η κρίση της πανδημίας ανέτρεψε προσωρινά τις πολιτικές προτεραιότητες προς όφελος των προγραμμάτων διατήρησης και δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, αλλά η πολιτική απόφαση για ανατροπή της ισορροπίας υπέρ της κατάρτισης δεν εγκαταλείφθηκε. Αντίθετα ενισχύθηκε από τις εξελίξεις της ευρωπαϊκής πολιτικής το 2020-2021: η συμμετοχή του 60% ενήλικου πληθυσμού στην κατάρτιση έως το 2030 κατέστη κεντρικός στόχος της Ε.Ε., δόθηκαν πρόσθετοι πόροι από το «Next Generation EU», ετοιμάστηκαν οι συστάσεις του Συμβουλίου για τους ατομικούς λογαριασμούς και τα μικροδιαπιστευτήρια μάθησης.

Θεσμικές αλλαγές - περιορισμένη υλοποίηση

Το 2020-2021, η κυβέρνηση της ΝΔ προχώρησε σε θεσμικές αλλαγές στη ΣΕΚ, με την ψήφιση του νόμου 4763 και την υποβάθμιση του ρόλου του ΛΑΕΚ στο όλο σύστημα. Παράλληλα σχεδίασε με πλήρη μυστικότητα και χωρίς καμία κοινωνική και πολιτική διαβούλευση και συνεννόηση με την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση την αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία και τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, που θα χρηματοδοτήσουν τις επενδύσεις σε ανθρώπινο δυναμικό στο πλαίσιο των πολιτικών εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης και της αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 2020. Ο σχεδιασμός ακολουθεί πιστά τις κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής και τις συστάσεις της Ε.Ε. και έχει αξιοποιήσει τις προτάσεις της Επιτροπής Πισσαρίδη.³³

Ως γνωστό, ο Ν. 4763/2020 για το *Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης*

- Δημιούργησε νέο σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕΚ, με τη θέσπιση νέων οργάνων, σε κεντρικό, κλαδικό και περιφερειακό επίπεδο.³⁴
- Θεσμοθέτησε τη μεταγυμνασιακή επαγγελματική κατάρτιση επιπέδου 3, με βάση το Εθνικό Πλαίσιο Προσόντων, και τις αντίστοιχες επαγγελματικές σχολές κατάρτισης διετούς φοίτησης, υποβαθμίζοντας από το επίπεδο 4 στο επίπεδο 3 τις ΕΠΑΣ Μαθητείας του ΟΑΕΔ και αναδρομικά τα πτυχία των αποφοίτων τους από το 2006 και μετά, με αρνητικές συνέπειες για τα επαγγελματικά δικαιώματα δεκάδων χιλιάδων ατόμων.
- Θεσμοθέτησε την κατηγοριοποίηση των ΕΠΑΛ σε πρότυπα και σε κανονικά, αντί της αναβάθμισης της ποιότητας σπουδών στο σύνολο των σχολείων. Μοναδικό κριτήριο διαφοροποίησης των πρότυπων (ΠΕΠΑΛ) είναι η πλήρης υπαγωγή των ειδικοτήτων τους και του περιεχομένου των σπουδών στις ανάγκες των τοπικών επιχειρήσεων.
- Κατάργησε οριστικά τα διετή προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης των πανεπιστημίων, θεσμοθέτησε την ετήσια αξιολόγηση και τον ανταγωνισμό των δημοσίων ΙΕΚ μεταξύ τους, καθιστώντας τα τελευταία υπεύθυνα για την επιτυχία των αποφοίτων τους στις εξετάσεις πιστοποίησης και την απορρόφησή τους στην αγορά εργασίας, επέβαλε το κλείσιμο των δημοσίων ΙΕΚ με λιγότερους από 200 σπουδαστές σε Αθήνα, Πειραιά και Θεσσαλονίκη και με λιγότερους από 100 σπουδαστές στην υπόλοιπη

³³ Έχουν προφανώς αξιοποιηθεί και τα κείμενα πολιτικής διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών (CEDEFOP, ΟΟΣΑ), των κοινωνικών εταίρων και των ινστιτούτων τους και μελέτες άλλων φορέων.

³⁴ Πρόκειται για το Κεντρικό Συμβούλιο ΕΕΚ, την Κεντρική Επιστημονική Επιτροπή, τα Συμβούλια Σύνδεσης με την Παραγωγή και την Αγορά Εργασίας και τα Κλαδικά Συμβούλια Δεξιοτήτων.



Ελλάδα, ωθώντας τους ενδιαφερόμενους για μεταλυκειακή αρχική επαγγελματική εκπαίδευση-κατάρτιση των αντίστοιχων περιοχών σε ιδιωτικά ΙΕΚ, και έδωσε τη δυνατότητα στους αποφοίτους των ΙΕΚ να μπαίνουν με κατατακτήριες στο πανεπιστήμιο, αυξάνοντας την ελκυστικότητα του θεσμού και τη δυνητική πελατεία των ιδιωτικών ΙΕΚ.

Ειδικότερα στον τομέα της ΣΕΚ, ο Ν. 4763 επιδίωξε τον εξορθολογισμό και την ποιοτική αναβάθμιση της προσφοράς κατάρτισης, με τη θεσμοθέτηση προδιαγραφών ποιότητας για την αδειοδότηση και λειτουργία των ΚΔΒΜ και την πιστοποίηση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων. Όσον αφορά την πιστοποίηση των προσόντων που έχουν αποκτήσει οι απόφοιτοι της μη τυπικής ή άτυπης μάθησης, ο νόμος απλοποίησε και συντόμευσε τη διαδικασία που ήδη προέβλεπε ο Ν. 4115/2013 για την ανάθεση από τον ΕΟΠΠΕΠ της διεξαγωγής των εξετάσεων από αδειοδοτημένους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς.³⁵

Όπως είδαμε παραπάνω, ιδιαίτερα από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 και ύστερα, μια ολόκληρη σειρά νόμων-πλαίσιο που είχαν ως σημαία τη μεταρρύθμιση της ΣΕΚ αλλά και άλλοι «ταπεινότεροι» νόμοι έμειναν στα χαρτιά. Όσον αφορά την πορεία υλοποίησης του Ν. 4763/2020, ένα χρόνο μετά τη δημοσίευσή του φαίνεται ότι το όλο σύστημα της πιστοποίησης προγραμμάτων και προσόντων βρίσκεται στον αέρα, δεδομένου ότι, επί εικοσιπέντε χρόνια, ο ΕΟΠΠΕΠ και οι πρόδρομοι οργανισμοί ΕΟΠΠ και ΕΚΕΠΙΣ δεν ανέπτυξαν τεχνογνωσία για τα συγκεκριμένα ζητήματα. Η εκπόνηση περιγραμμάτων από τους κοινωνικούς εταίρους για ένα υποσύνολο επαγγελμάτων το 2008-2010, που ούτως ή άλλως χρήζουν επικαιροποίησης, ουδέποτε κατέληξε σε πρότυπα εκπαιδευτικά προγράμματα, μαθησιακές ενότητες και μαθησιακά αποτελέσματα, που αποτελούν και το ζητούμενο για το σχεδιασμό του εκπαιδευτικού περιεχομένου των προγραμμάτων και τον καθορισμό των προσόντων που θα ελεγχθούν και θα επικυρωθούν. Κατά συνέπεια, εξαιτίας των ολιγωριών, πράξεων και παραλείψεων των κυβερνήσεων του δικομματισμού επί δεκαετίες, σήμερα απουσιάζουν οι αντικειμενικές προϋποθέσεις για την πιστοποίηση προγραμμάτων και, πολύ περισσότερο, για την πιστοποίηση προσόντων είτε από τον ίδιο τον ΕΟΠΠΕΠ είτε από αδειοδοτούμενους φορείς διεξαγωγής εξετάσεων.

Από αυτή την άποψη είναι ενδεικτικό ότι, ενώ μέχρι το τέλος του 2021 είχαν συμβασιοποιηθεί τα 250 εκ από το 1 δισ.. ευρώ του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας που προβλέπονται για προγράμματα αναβάθμισης δεξιοτήτων και ο στόχος της κυβέρνησης είναι να έχουν λάβει πιστοποιητικό ολοκλήρωσης του προγράμματος κατάρτισης 150 χιλιάδες ωφελούμενοι,³⁶ ο ΕΟΠΠΕΠ είχε αδειοδοτήσει μόνο οκτώ φορείς διεξαγωγής εξετάσεων πιστοποίησης προσόντων και μόνο για μία επαγγελματική ειδικότητα, τους φορτοεκφορτωτές λιμένων. Αυτό σημαίνει ότι η χώρα θα αρχίσει σύντομα να εκταμιεύει πόρους από τα ευρωπαϊκά ταμεία χωρίς να διαθέτει ένα σύστημα διασφάλισης ποιότητας της κατάρτισης, αφού ο ΕΟΠΠΕΠ δεν μπορεί προς το παρόν να προβεί σε πιστοποίηση προγραμμάτων που αφορούν κάθετες επαγγελματικές-τεχνικές δεξιότητες και οι όποιες πιστοποιήσεις τέτοιων προσόντων διεξάγονται από τους αδειοδοτημένους από αυτόν φορείς ή άλλους φορείς της αγοράς δεν υπακούουν σήμερα σε κάποιες προκαθορισμένες από τον ΕΟΠΠΕΠ ποιοτικές προδιαγραφές.

³⁵ Αρκεί πλέον για την αδειοδότηση η απόφαση του ΔΣ του ΕΟΠΠΕΠ και δεν χρειάζεται προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται κατόπιν πρότασης του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων.

³⁶ Στοιχεία από την παρουσίαση στο υπουργικό συμβούλιο του επικείμενου νομοσχεδίου για τον εκσυγχρονισμό του ΟΑΕΔ και τις αλλαγές της επαγγελματικής κατάρτισης από τον Υπ. Εργασίας κ. Κ. Χατζηδάκη (21-12-2021).



Τέλος, ενώ η αδειοδότηση των ΚΔΒΜ διεξάγεται κανονικά, δεν έχουν ακόμα αναπτυχθεί διαδικασίες και δείκτες εποπτείας, αξιολόγησης και επιβράβευσης ή κυρώσεων φορέων, κάτι που είχε αναπτυχθεί κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας του 2000 και άρχισε να ζηλώνεται προοδευτικά από το 2004 και ύστερα, μέχρι την απορρύθμιση του 2012.

Δραματική μείωση των πόρων του ΛΑΕΚ

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση της ΣΕΚ, η κυβέρνηση αφενός μείωσε δραματικά τους πόρους του ΛΑΕΚ για προγράμματα κατάρτισης εργαζομένων αφετέρου προέβλεψε την πραγματοποίηση με κοινοτικούς πόρους μεγάλης κλίμακας δημόσιων επενδύσεων στην κατάρτιση του εργατικού δυναμικού την περίοδο 2021-2029.

Σχετικά με τον ΛΑΕΚ, η κυβέρνηση μείωσε κατά 75% την υποχρεωτική εργοδοτική εισφορά υπέρ επαγγελματικής κατάρτισης από το 0,24% στο 0,06% των ακαθάριστων αποδοχών και περιόρισε τα έσοδα του Λογαριασμού που εισπράττει ο ΟΑΕΔ γι' αυτό το σκοπό σε περίπου 15 εκ. το χρόνο. Από την παραπάνω ενέργεια, που αποσκοπούσε στην υλοποίηση της προεκλογικής εξαγγελίας της κυβέρνησης για τη μείωση του μη μισθολογικού κόστους των επιχειρήσεων, ακυρώθηκε στην πράξη η συγκεκριμένη πηγή χρηματοδότησης των προγραμμάτων ενδο/δι-επιχειρηματικής κατάρτισης στη χώρα, όπου συμμετείχαν το 2018 περίπου 120.000 μισθωτοί (ΟΑΕΔ 2019). Ως εκ τούτου, ο «μετασχηματισμός του ΛΑΕΚ», που έχει ενσωματωθεί μαζί με το σχεδιασμό και την εφαρμογή νέου πληροφοριακού συστήματος για τα προγράμματα στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, αποτελεί «περί όνου σκιάς». Οι περισσότερες επιχειρήσεις που στο εξής θα θελήσουν να καταρτίσουν το προσωπικό τους, θα επιδιώξουν αναγκαστικά να ενταχθούν στα γενικά/κλαδικά προγράμματα αναβάθμισης δεξιοτήτων ή επανειδίκευσης του προσωπικού, τα οποία θα χρηματοδοτηθούν από το νέο ΕΣΠΑ (2021-2027) και τους Μηχανισμούς Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ή Δίκαιης Μετάβασης.

Μεγάλης κλίμακας δημόσιες επενδύσεις

Στον πίνακα 8 απεικονίζονται οι προϋπολογισθείσες δαπάνες/συμμετοχές ατόμων σε προγράμματα κατάρτισης για το διάστημα 2021-2029, λαμβάνοντας υπόψη τη διετή παράταση ολοκλήρωσης του ΕΣΠΑ.

Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα χρηματοδοτήσει οριζόντια και κλαδικά προγράμματα κατάρτισης ύψους 1,3 δισ.. € και δράσεις κατάρτισης που περιλαμβάνονται στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Τα οριζόντια προγράμματα κατάρτισης απευθύνονται σε περίπου 580 χιλιάδες άνεργους και μισθωτούς του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, που θα καταρτιστούν σε ψηφιακές και πράσινες δεξιότητες και σε δεξιότητες επιχειρηματικότητας και χρηματοοικονομικού γραμματισμού, ενώ τα κλαδικά προγράμματα απευθύνονται σε περίπου 174 χιλιάδες εργαζομένους και άνεργους συγκεκριμένων κλάδων (πολιτισμός, τουρισμός, δικαιοσύνη, δημόσια διοίκηση) και σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (ηλικιωμένοι, ανάπηροι, πρόσφυγες, άστεγοι, δικαιούχοι του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος). Στην ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης περιλαμβάνονται δράσεις κατάρτισης για περίπου 146 χιλιάδες άτομα.



ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΕΝΗΛΙΚΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ - ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΤΑΜΕΙΑ (2021-2029)		
	Π/Υ	Άτομα
ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ ΚΑΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑΣ*	2.041 εκ.	
Οριζόντια προγράμματα αναβάθμισης δεξιοτήτων	1.000 εκ.	
Κλαδικά προγράμματα αναβάθμισης δεξιοτήτων	300 εκ.	
Ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας ¹	541 εκ.	
Πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης ²	200 εκ.	
ΕΣΠΑ (2021-2027) ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ" **		441.784
Κατάρτιση εργαζομένων και γενικού πληθυσμού		249.800
Ενεργητικές πολιτικές αγοράς εργασίας και κοινωνικής ενσωμάτωσης ³		191.984
1. Σημαντικό μέρος των δαπανών προορίζεται για δράσεις κατάρτισης.		
2. Πολύ μεγάλο μέρος των δαπανών προορίζεται για δράσεις κατάρτισης.		
3. Μεγάλο ποσοστό των ωφελούμενων θα συμμετέχει σε δράσεις κατάρτισης.		
* Δική μας εκτίμηση του αριθμού ατόμων προς κατάρτιση: 900 χιλιάδες.		
** Δική μας εκτίμηση του αριθμού ατόμων προς κατάρτιση: 330 χιλιάδες.		
Πηγή: Ελληνική Δημοκρατία (2021), Υπ. Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2021).		

Το δε Πρόγραμμα «Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή» του νέου ΕΣΠΑ προβλέπεται να χρηματοδοτήσει την κατάρτιση 250 χιλιάδων εργαζομένων που απειλούνται από ανεργία ή με επισφαλείς σχέσεις εργασίας ή ατόμων εκτός εργατικού δυναμικού και περίπου 80 χιλιάδων ανέργων και ατόμων ευάλωτων ομάδων, στο πλαίσιο ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης. Στους παραπάνω αριθμούς δεν έχουμε περιλάβει τους νέους που προβλέπεται να συμμετέχουν σε προγράμματα πρακτικής άσκησης και μαθητείας του Προγράμματος, που περιλαμβάνονται στη γενική κατηγορία της πολιτικής κατάρτισης, αρχικής εν προκειμένω.

Συνολικά, μόνο τα δύο παραπάνω χρηματοδοτικά εργαλεία, θα διαθέσουν την επόμενη οκταετία περίπου δύο δισ. ευρώ για να καταρτιστούν περίπου 1.230 χιλιάδες άτομα (δικές μας εκτιμήσεις), ενώ θα διαθέσουν πιστώσεις και για προγράμματα απασχόλησης, που όμως αντιστοιχούν στη συμμετοχή περίπου 150 χιλιάδων ανέργων. Η σχέση μεταξύ ωφελούμενων προγραμμάτων κατάρτισης και προγραμμάτων απασχόλησης είναι εντελώς ετεροβαρής υπέρ των πρώτων και εις βάρος των δεύτερων. Στη χώρα με το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό ανεργίας στην Ε.Ε. και τα δύο τρίτα των ανέργων να είναι μακροχρόνια άνεργοι, η κυβέρνησή της επενδύει μαζικά στην απασχολησιμότητα εις βάρος της εργασίας/ απασχόλησης και όχι σε έναν ισορροπημένο συνδυασμό τους.

Οι δημόσιες επενδύσεις στην κατάρτιση αντιστοιχούν κυριολεκτικά σε έναν πακτωλό πόρων που, όπως φαίνεται, θα οδηγήσει στην αύξηση του αριθμού και του μεγέθους των ΚΔΒΜ και των ιδιωτικών επενδύσεων στην παροχή ΣΕΚ και μάλλον στην είσοδο ξένου κεφαλαίου και τη διεθνοποίηση του κλάδου. Ωστόσο, το πιθανότερο είναι να εμφανιστούν κενά απροσδιόριστης διάρκειας στην προσφορά κατάρτισης, με βάση τη σημερινή παραγωγική δυναμικότητα δηλ. την περιορισμένη διαθεσιμότητα αξιόπιστων φορέων, κατάλληλων εργαστηριακών υποδομών και έμπειρων στελεχών και εκπαιδευτών, που θα μπορούσαν να ανταποκριθούν σε αυστηρές προδιαγραφές ποιότητας κατάρτισης. Το ανωτέρω πρόβλημα, σε συνδυασμό με τις αναπόφευκτες καθυστερήσεις στην ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος διασφάλισης ποιότητας από την πλευρά του ΕΟΠΠΕΠ, ενδέχεται να δημιουργήσει εκ νέου ένα άναρχο τοπίο στο πεδίο, που ευνοεί τη διαπλοκή και τα σκάνδαλα. Αυτό είναι και το πιθανότερο, δεδομένου ότι το σύστημα των επιταγών κατάρτισης (*voucher*) θα αποτελέσει το βασικό στοιχείο του τρόπου υλοποίησης και διαχείρισης της κατάρτισης, από κοινού με τους ατομικούς λογαριασμούς διά βίου κατάρτισης (*lifelong skilling accounts*).



Στρατηγική διά βίου ανάπτυξης δεξιοτήτων – νέο μοντέλο κατάρτισης – ο ρόλος του ΟΑΕΔ

Οι ατομικοί λογαριασμοί και οι επιταγές κατάρτισης αποτελούν τμήμα της αποκαλούμενης στο *Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας* «Νέας στρατηγικής για τη διά βίου ανάπτυξη δεξιοτήτων». Όσον αφορά τους ανέργους, η στρατηγική επεκτείνει σε εθνική κλίμακα το *νέο μοντέλο παροχής συνεχιζόμενης κατάρτισης*, ως τμήμα του *νέου μοντέλου παροχής ανοιχτών ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης* που δοκίμασε ο ΟΑΕΔ με το πιλοτικό πρόγραμμα της Ελευσίνας, που σχεδιάστηκε από τον Οργανισμό, ξεκίνησε το 2018 και ολοκληρώθηκε το 2020 (βλ. παραπάνω). Σημειωτέον, ότι το νέο για την Ελλάδα μοντέλο παροχής κατάρτισης, που εφαρμόζεται στις πιο προηγμένες ευρωπαϊκές χώρες από τη δεκαετία του 1990, αξιοποιεί και όλα τα υπόλοιπα επιτεύγματα της περιόδου 2015-2019: τον Μηχανισμό Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας, τα νέα ηλεκτρονικά διαγνωστικά εργαλεία του ΟΑΕΔ για το είδος στήριξης που χρειάζονται οι άνεργοι και για τη ζήτηση επαγγελματιών και δεξιοτήτων στην αγορά εργασίας, την υιοθέτηση από τον Οργανισμό της ευρωπαϊκής ταξινόμησης επαγγελματιών, ικανοτήτων και δεξιοτήτων και τους καλά εκπαιδευμένους συμβούλους του, των οποίων ο αριθμός υπερδιπλασιάστηκε με τις προσλήψεις του 2018.

Τα σημαντικά νέα στοιχεία που θα ολοκληρώσουν το νέο μοντέλο κατάρτισης είναι, σύμφωνα με το *Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*, τα ακόλουθα:

- Η κατάρτιση θα χρηματοδοτείται μέσω των ατομικών λογαριασμών μάθησης των δικαιούχων, των οποίων οι ανάγκες θα αξιολογούνται από τους συμβούλους του ΟΑΕΔ.
- Οι δικαιούχοι θα λαμβάνουν επιταγές κατάρτισης (voucher) βάσει των αναγκών τους, που θα «εξαργυρώνουν» στον πάροχο κατάρτισης της επιλογής τους.
- Ο ΟΑΕΔ θα συνάπτει συμβάσεις με πιστοποιημένους παρόχους κατάρτισης, των οποίων η απόδοση θα αξιολογείται με βάση την απορρόφηση των καταρτισθέντων στην αγορά εργασίας, ενώ η πληρωμή τους θα γίνεται στη βάση της απόδοσης.

Αδιευκρίνιστο παραμένει στο *Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας* πώς θα τροφοδοτηθούν αρχικά και πώς θα λειτουργήσουν στη συνέχεια οι ατομικοί λογαριασμοί, ποιοι θα είναι οι δικαιούχοι, πώς θα συμμετέχουν οι εργαζόμενοι στην κατάρτιση, αν θα είναι μόνο ατομική τους απόφαση, κάνοντας χρήση του ατομικού τους λογαριασμού, αν και σε ποιο βαθμό θα έχουν λόγο οι επιχειρήσεις για την κατάρτιση των εργαζομένων τους, αν και πώς θα αξιοποιούνται οι ατομικοί λογαριασμοί στην ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση; Αινιγματική είναι η φράση που αναφέρει ότι ο ΟΑΕΔ θα αξιολογεί τις ατομικές ανάγκες των δικαιούχων πριν από τη συμμετοχή τους σε προγράμματα κατάρτισης, αφήνοντας να εννοηθεί ότι αυτό μπορεί να ισχύει για το σύνολο του εργατικού δυναμικού, εργαζομένους και ανέργους. Εάν πράγματι ισχύει, πώς θα μπορέσει να πραγματοποιηθεί με το ανεπαρκές δυναμικό των υπάρχοντων εργασιακών συμβούλων του Οργανισμού και με μόνο 600 πρόσθετους συμβούλους, που έχει προγραμματιστεί να προσληφθούν για τέσσερα χρόνια, με χρηματοδότηση του Μηχανισμού Ανάπτυξης και Ανθεκτικότητας;

Όσον αφορά τον ΟΑΕΔ ειδικότερα, αν αυτονομηθεί η συμβουλευτική για την κατάρτιση λόγω της υποχρεωτικής καθοδήγησης των ανέργων που επιθυμούν να κάνουν χρήση των ατομικών λογαριασμών μάθησης, τότε οι εργασιακοί σύμβουλοι ενδέχεται να απομακρυνθούν από την εξατομικευμένη συμβουλευτική που κανονικά οφείλουν να παρέχουν στο σύνολο των ανέργων και να προσανατολίσουν την εργασία τους στην εξυπηρέτηση των πλέον ενεργοποιημένων ανέργων που αυτοεπιλέγονται για να καταρτισθούν, ανεξαρτήτως του εάν αποτελούν αυτούς που το έχουν περισσότερο ανάγκη.



Σε περίπτωση υποχρεωτικής καθοδήγησης από τους εργασιακούς συμβούλους και των εργαζομένων που επιθυμούν να κάνουν χρήση των ατομικών τους λογαριασμών, τότε τα καθήκοντα των συμβούλων θα πρέπει να αλλάξουν δραστικά σε σχέση με αυτά που επιτελούν στο σημερινό πλαίσιο.

Νέο σύστημα επιδότησης της ανεργίας – υποχρεωτικότητα της κατάρτισης

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας περιλαμβάνει επίσης ένα πιλοτικό πρόγραμμα, το οποίο θα δοκιμάσει σε 20 χιλιάδες επιδοτούμενους ανέργους ένα νέο τρόπο υπολογισμού και καταβολής του επιδόματος ανεργίας, σε συνδυασμό με τη θεσμοθέτηση της υποχρεωτικότητας της κατάρτισης. Το επίδομα ανεργίας θα υπολογιστεί ως ποσοστό του τελευταίου μισθού και θα είναι υψηλότερο του σημερινού ενιαίου επιδόματος (€ 407,25) για μια αρχική περίοδο, μετά το πέρας της οποίας και έως το τέλος της περιόδου επιδότησης το ύψος του επιδόματος θα μειώνεται βαθμιαία για να φτάσει στο ύψος του ενιαίου. Προϋπόθεση για τη συνέχιση της καταβολής του επιδόματος μετά την αρχική περίοδο θα είναι η υποχρεωτική συμμετοχή του ανέργου σε μικρής διάρκειας κατάρτιση.

Το νέο σύστημα τακτικής επιδότησης της ανεργίας, που θα δοκιμαστεί σε πιλοτικό πρόγραμμα που αρχικά πρότεινε η Επιτροπή Πισσαρίδη (2020 σελ. 150-151), εισάγει μια τομή στο υπάρχον σύστημα, η οποία έχει ιδιαίτερη ιδεολογικοπολιτική σημασία. Ένα κατοχυρωμένο ασφαλιστικό δικαίωμα, όπως το επίδομα ανεργίας, τίθεται υπό αίρεση.

Η προβλεπόμενη θεσμοθέτηση της υποχρέωσης κατάρτισης ως «κόφτη» του δικαιώματος στο επίδομα, ουσιαστικά αντανάκλα την καχυποψία ότι αν οι άνεργοι λάβουν επίδομα υψηλότερο των 407,25 ευρώ και αναλογικό του τελευταίου μισθού δεν θα έχουν πλέον κίνητρο αναζήτησης εργασίας. Και αντίστροφα: η αύξηση του ύψους των επιδομάτων αξιοποιείται για να νομιμοποιήσει την υποχρεωτικότητα της κατάρτισης και την απειλή διακοπής της επιδότησης όσων ανέργων δεν «συμμορφώνονται» με την ενεργή αναζήτηση.

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αναφέρει επί λέξει ότι «το πιλοτικό πρόγραμμα επιδιώκει την ενεργοποίηση και την επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας και την επιτάχυνση της μετάβασής τους στην απασχόληση». Όμως έτσι, στη χώρα με το λιγότερο γενναιόδωρο σύστημα εισοδηματικής στήριξης των ανέργων στην Ε.Ε., η κυβέρνηση υποχρεώνει τον ΟΑΕΔ να αντιμετωπίζει με αρνητική προκατάληψη τους επιδοτούμενους ανέργους που παίρνουν 407,25 ευρώ το μήνα για 5-12 μήνες, προσάπτοντάς τους εμμέσως πλην σαφώς αδράνεια και εκμετάλλευση προνομίων. Ταυτόχρονα, καθιστώντας την άρνηση των ανέργων για κατάρτιση «κόφτη» του δικαιώματος στο επίδομα, μετατρέπουν ένα δυνητικό δικαίωμα σε ένα εργαλείο πατερναλιστικής επιβολής, κοινωνικού ελέγχου και κοινωνικής μηχανικής.

Η κατάρτιση ως πανάκεια

Η μεγάλη αύξηση των δημόσιων επενδύσεων στη ΣΕΚ και του αριθμού των ατόμων που θα καταρτιστούν τα επόμενα χρόνια, σε συνδυασμό με τους «ατομικούς λογαριασμούς διά βίου κατάρτισης», ενέχει τρεις σημαντικές ιδεολογικές επιπτώσεις/κινδύνους. Πρώτος κίνδυνος: Η εμπέδωση της κυρίαρχης ερμηνείας της ανεργίας, ότι αυτή οφείλεται στο ότι οι άνεργοι δεν έχουν τα ζητούμενα από τις επιχειρήσεις προσόντα και δεξιότητες για να προσληφθούν στις προσφερόμενες θέσεις εργασίας που δήθεν επαρκούν για όλους-ες. Οι άνεργοι αντιστοιχούν στις κενές θέσεις, άρα η υπάρχουσα ανεργία είναι διαρθρωτική. Ως εκ



τούτου, η κατάρτιση των ανέργων μετατρέπεται σε πανάκεια και όποιος-α δεν καταρτιστεί, φέρει ατομική ευθύνη για την ανεργία του-ης. Σ' αυτήν την ταξικά μεροληπτική ερμηνεία της ανεργίας, το έλλειμμα παραγωγικών επενδύσεων και επαρκούς ζήτησης/θέσεων εργασίας στην οικονομία καθίσταται αόρατο.

Δεύτερος κίνδυνος: Η υποκατάσταση του δικαιώματος στην εργασία από το δικαίωμα στην κατάρτιση. Δεν γνωρίζουμε το εύρος εφαρμογής ούτε το ακριβές περιεχόμενο των δικαιωμάτων που θα περιλαμβάνονται στους «ατομικούς λογαριασμούς διά βίου κατάρτισης», όποτε αυτοί θεσμοθετηθούν. Γνωρίζουμε όμως ότι οι ατομικοί λογαριασμοί βασίζονται στην έννοια του δικαιώματος στην κατάρτιση, το οποίο δεν αποτελεί πανάκεια για την πρόσβαση σε αξιοπρεπή και καλή εργασία. Η κατοχύρωση του «δικαιώματος σε αξιοπρεπή και καλή εργασία» σε μια χώρα με μαζική ανεργία όπως η Ελλάδα απαιτεί μαζικές επενδύσεις σε προγράμματα απασχόλησης, έναν κατάλληλο συνδυασμό προγραμμάτων κατάρτισης και απασχόλησης για τις πιο ευάλωτες ομάδες ανέργων και αύξηση της κλίμακας των δημόσιων επενδύσεων σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

Τρίτος κίνδυνος: Ενώ η κατάρτιση των εργαζομένων μέσω οριζόντιων προγραμμάτων αναβάθμισης δεξιοτήτων, μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να συμβάλει στην καλύτερη απόδοσή τους πάνω στη δουλειά και άρα στην αύξηση της παραγωγικότητας, ενδέχεται να αποσπάσει την προσοχή από άλλους σημαντικότερους διαρθρωτικούς παράγοντες της χαμηλής παραγωγικότητας: την ελλιπή δημιουργία θέσεων εργασίας υψηλών δεξιοτήτων από τις επιχειρήσεις, ως αποτέλεσμα της τεχνολογικής υστέρησης και παραγωγικής διάρθρωσης της οικονομίας, ή τις χαμηλές επενδύσεις των επιχειρήσεων στην ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση, η οποία είναι εξ ορισμού περισσότερο προσαρμοσμένη στις ειδικές γνώσεις και δεξιότητες που πρέπει να διαθέτει το προσωπικό και αντιστοιχούν στις παραγωγικές και εργασιακές διαδικασίες και τα τεχνολογικά δεδομένα της κάθε επιχείρησης.

Συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση και αναπτυξιακό πρότυπο

Ο τελευταίος κίνδυνος μας οδηγεί σε μια τελευταία παρατήρηση-κριτική επισήμανση. Η ΣΕΚ εντάσσεται στον γενικότερο αναπτυξιακό σχεδιασμό της σημερινής κυβέρνησης, ο οποίος περιλαμβάνει τέσσερα τουλάχιστον προβληματικά στοιχεία που εμποδίζουν την απόδοση των δημόσιων επενδύσεων στην κατάρτιση. Καταρχήν, έχει ως βάση τη φθηνή και ελαστική εργασία και την καθήλωση των μισθών, την πλήρη περιθωριοποίηση των συλλογικών διαπραγματεύσεων, τον περιορισμό του δικαιώματος της απεργίας και την εξατομίκευση των εργασιακών σχέσεων, που ακυρώνουν την προοπτική δίκαιης διανομής των ωφελειών της αύξησης της παραγωγικότητας στους μισθωτούς, την απελευθέρωση των απολύσεων και την πλήρη ελαστικοποίηση του ωραρίου, που περιορίζουν την προστασία των μισθωτών. Η κυβέρνηση φρόντισε μάλιστα να εντάξει τις νεοφιλελεύθερες αλλαγές του Ν. 4808/2021 στις εργασιακές σχέσεις στις προαπαιτούμενες για την εκταμίευση πόρων διαρθρωτικές αλλαγές του *Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*, δεσμεύοντας και τις επόμενες κυβερνήσεις. Όμως, οι κακές εργασιακές σχέσεις αποτελούν αντικίνητρο συμμετοχής των εργαζομένων στη ΣΕΚ και εμποδίζουν τη μετάφραση της τελευταίας σε άνοδο της παραγωγικότητας της εργασίας.

Κατά δεύτερο, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός της κυβέρνησης αποκλείει εκ των πραγμάτων τις ΜμΕ και τις νεοφυείς και καινοτόμες επιχειρήσεις από τα δάνεια με ευνοϊκούς όρους του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, που θα χορηγηθούν στο μεγαλύτερο μέρος τους από συστημικές τράπεζες για ιδιωτικές επενδύσεις, με βάση τα τραπεζικά κριτήρια αξιολόγησης των επενδυτικών σχεδίων. Προσανατολίζοντας τα δάνεια του Μηχανισμού προς το μεγάλο κεφάλαιο και τις μεγάλες επενδύσεις, που ούτως ή άλλως επωφελούνται από την τραπεζική χρηματοδότηση και αξιοποιούν και άλλες πηγές άντλησης κεφαλαίων, ο

κυβερνητικός σχεδιασμός στερεί χρηματοδοτικούς πόρους από τα πιο αδύναμα τμήματα του παραγωγικού συστήματος, που δεν έχουν πρόσβαση στο δανεισμό. Όμως, χωρίς επενδύσεις από την πλευρά των ΜμΕ για τη βελτίωση της τεχνολογίας και της ποιότητας των προϊόντων τους και την ανάπτυξη συνεργασιών/συγχωνεύσεων με άλλες επιχειρήσεις, δικτύων συναλλαγών, προώθησης εξαγωγών κ.λπ., η κατάρτιση του προσωπικού τους σε οριζόντιες δεξιότητες θα έχει μικρή απόδοση ως προς την αύξηση της παραγωγικότητας.

Κατά τρίτο, οι δημόσιες επενδύσεις στην εκπαίδευση μέσω ΕΣΠΑ και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας είναι πολύ περιορισμένες, σε μια χώρα που δαπανά μικρότερο ποσοστό του ΑΕΠ στην εκπαίδευση απ' ό,τι κατά μέσο όρο οι χώρες της Ε.Ε. και της οποίας το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα υπέστη δραματική μείωση πόρων την περίοδο των Μνημονίων και έχει φτάσει στα όρια αντοχής του. Όμως, η αποτελεσματικότητα των δημόσιων επενδύσεων στη συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από το καλό εκπαιδευτικό υπόβαθρο των καταρτιζόμενων.

Τέλος, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός της κυβέρνησης έχει ελλιπέστατη περιφερειακή και τομεακή/κλαδική διάσταση, εμποδίζοντας τις προβλέψεις για τις μελλοντικές ανάγκες σε επαγγελματικές ειδικότητες και δεξιότητες και άρα αυξάνει τις πιθανές αστοχίες των δημόσιων επενδύσεων στην κατάρτιση.



V. ANTI EPILOGOY: BASIKES PARADOXES KAI ARXES MIAΣ ARISTEPHΣ PROODEYTIKHΣ METAPPYΘMISHΣ

Μια αριστερή προοδευτική μεταρρύθμιση της ΣΕΚ οφείλει να λαμβάνει υπόψη της τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η χώρα στα πεδία της πολιτικής απασχόλησης και της αναπτυξιακής πολιτικής (βλ. παραπάνω) και να στηρίζεται σε βασικές παραδοχές και αρχές, τις οποίες θα αναπτύξουμε συνοπτικά παρακάτω.

1. Η παρατηρούμενη ανεργία σε μία οικονομία δεν έχει μια και μοναδική αιτία, ούτε μια και μοναδική μορφή ούτε ένα και μοναδικό τρόπο αντιμετώπισης. Ωστόσο, σε κάθε οικονομία, σε μία δεδομένη συγκυρία μια από τις αιτίες της ανεργίας είναι κυρίαρχη και υπαγορεύει τα όρια της αποτελεσματικότητας των διαθέσιμων εργαλείων πολιτικής και το κατάλληλο μίγμα πολιτικών, μέτρων και εργαλείων αντιμετώπισής της.

Σήμερα, η υψηλή συνολική και μακροχρόνια ανεργία στην Ελλάδα οφείλεται στον ακρωτηριασμό του παραγωγικού συστήματος από την ύφεση του 2008 και τη λιτότητα των Μνημονίων και στο χαμηλό ύψος επενδύσεων μεταξύ 2016 και 2021 που συντήρησε το επενδυτικό και παραγωγικό/ αναπτυξιακό κενό, παρά την αύξηση της απασχόλησης. Ο ακρωτηριασμός και η αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος και η μείωση των επενδύσεων οδήγησαν την παραγωγικότητα αρχικά σε πτώση και μετά το 2014 σε στασιμότητα.

Η ΣΕΚ είναι χρήσιμο και απαραίτητο εργαλείο της πολιτικής απασχόλησης και της αναπτυξιακής πολιτικής, αλλά δεν αποτελεί πανάκεια ούτε για την καταπολέμηση της ανεργίας ούτε για την άνοδο της παραγωγικότητας της εργασίας, ιδίως στην Ελλάδα, τη χώρα με το δεύτερο υψηλότερο επίπεδο ανεργίας και το δεύτερο χαμηλότερο επίπεδο παραγωγικότητας στην Ε.Ε. Το κλειδί για την αντιμετώπιση και των δύο προβλημάτων σε μεσο-μακροπρόθεσμη βάση είναι το ύψος, το είδος και η ποιότητα των παραγωγικών επενδύσεων στην οικονομία, με κομβικό το ρόλο των δημοσίων επενδύσεων. Σε βραχυ-μεσοπρόθεσμη βάση ο ρόλος των προγραμμάτων απασχόλησης είναι καθοριστικός για την αποκλιμάκωση τόσο της συνολικής όσο και της μακροχρόνιας ανεργίας στην Ελλάδα.

2. Το ύψος και η διάρθρωση της ανεργίας δεν είναι ανεξάρτητα αλλά αλληλεξαρτώμενα χαρακτηριστικά, γι' αυτό όλα τα είδη ενεργητικής πολιτικής αγοράς εργασίας χρησιμοποιούνται ταυτόχρονα σε ένα μίγμα πολιτικής, που περιλαμβάνει προγράμματα απασχόλησης, κατάρτισης, επιχειρηματικότητας και συνδυαστικά προγράμματα. Η βαρύτητα των προγραμμάτων απασχόλησης στο μίγμα πολιτικής στη χώρα μας, εξαρτάται από την πολιτική προτεραιότητα που δίνει κανείς στην ταχεία αποκλιμάκωση της μαζικής ανεργίας και υψηλής μακροχρόνιας ανεργίας στη χώρα με κρατική παρέμβαση για την (καθαρή) δημιουργία θέσεων εργασίας ή αν εξαρτά την εξέλιξη της απασχόλησης κυρίως από τις ιδιωτικές επενδύσεις, όπως κάνει η κυβέρνηση της ΝΔ.
3. Η ανεργία παρουσιάζει επιλεκτικότητα, πλήττοντας δυσανάλογα τα άτομα με χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και με ελλιπή επαγγελματικά προσόντα και δεξιότητες σε σχέση με τις απαιτήσεις των θέσεων εργασίας, ενώ μεγάλο μέρος της μακροχρόνιας ανεργίας μετατρέπεται σε διαρθρωτική, από τη στιγμή που η μακράς διάρκειας παραμονή εκτός εργασίας απαξιώνει τις επαγγελματικές γνώσεις, ικανότητες και δεξιότητες των ατόμων. Την ίδια απαξίωση υφίστανται και οι εργαζόμενοι που απειλούνται από τεχνολογική ανεργία, η οποία επίσης μετατρέπεται σε διαρθρωτική σε περίπτωση απόλυσης.

Η ΣΕΚ αποτελεί απαραίτητο εργαλείο καταπολέμησης ή πρόληψης της μακροχρόνιας και της τεχνολογικής ανεργίας και αντιμετώπισης της επιλεκτικότητας της ανεργίας απέναντι



στα άτομα με τα χαμηλότερα προσόντα, παρέχοντας την ευκαιρία (επαν)ένταξης στην εργασία ατόμων με ελλείμματα βασικών και επαγγελματικών γνώσεων και δεξιοτήτων.

Η ΣΕΚ δεν γεννά θέσεις εργασίας και δεν επιδρά στο συνολικό όγκο της ανεργίας. Άρα δεν μπορεί να αντιμετωπίσει τη μακροχρόνια και τεχνολογική ανεργία και την επιλεκτικότητα της ανεργίας όταν υπάρχει έλλειμμα ζήτησης εργασίας στην (τοπική) οικονομία. Σ' αυτήν την περίπτωση η ΣΕΚ πρέπει να συνδυάζεται με στοχευμένα πρόγραμμα απασχόλησης/επιχειρηματικότητας και μέτρα αναπτυξιακής πολιτικής. Ούτε η ΣΕΚ μπορεί να αντιμετωπίσει τις διακρίσεις στην πρόσληψη σε θέσεις εργασίας από την πλευρά των επιχειρήσεων με βάση το φύλο, τη φυλή, την εθνικότητα, την ηλικία, την αναπηρία κ.ο.κ. Σε αυτήν την περίπτωση χρειάζονται και μέτρα θετικής δράσης.

4. Η ελληνική οικονομία αντιμετωπίζει πρόσθετες προκλήσεις σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές οικονομίες. Η ανάγκη οικολογικού μετασχηματισμού και παρακολούθησης των τεχνολογικών και οργανωτικών αλλαγών που συνεπάγεται η τέταρτη βιομηχανική επανάσταση, επί ποινή υποβάθμισης της ανταγωνιστικότητάς της, συμβαδίζει με την ανάγκη παραγωγικής ανασυγκρότησης, αναδιάρθρωσης και αναβάθμισής της. Με τον όρο παραγωγική ανασυγκρότηση εννοούμε την κάλυψη του επενδυτικού κενού που έχει προκαλέσει η αποεπένδυση της περιόδου 2009-2021 και την επάνοδο της παραγωγικότητας της εργασίας στα προ της κρίσης επίπεδα. Με τον όρο παραγωγική αναδιάρθρωση και αναβάθμιση εννοούμε α) την αντιστροφή της μακροχρόνιας τάσης αποβιομηχάνισης β) την αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος υπέρ δραστηριοτήτων υψηλότερης προστιθέμενης αξίας και της παραγωγής ποιοτικότερων προϊόντων, γ) την αύξηση της εξωστρέφειας της εγχώριας παραγωγής και την ποσοτική και ποιοτική αναβάθμιση της συμμετοχής της στις παγκόσμιες αλυσίδες αξίας.

Η ΣΕΚ μπορεί να συμβάλει στην παραγωγική ανασυγκρότηση, αναδιάρθρωση και αναβάθμιση της οικονομίας και στον οικολογικό της μετασχηματισμό, υπό την προϋπόθεση της ένταξής της ως αναγκαίο στον αναπτυξιακό σχεδιασμό σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Η ένταξή της στον τελευταίο θα επιτρέψει τον συγχρονισμό της με τις επενδύσεις παγίου κεφαλαίου, την επέκταση της παραγωγής και τις διαρθρωτικές και τεχνολογικές-οργανωτικές αλλαγές του παραγωγικού συστήματος, που διαμορφώνουν τη ζήτηση για ανθρώπινο δυναμικό με συγκεκριμένες επαγγελματικές ειδικότητες, γνώσεις και δεξιότητες.

Η ένταξη της ΣΕΚ στον αναπτυξιακό σχεδιασμό και η άμεση οργάνωσή της με βάση έναν Μηχανισμό Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας επιτρέπει την αποτελεσματικότητα της κατάρτισης ως εργαλείο σύζευξης των αναγκών των επιχειρήσεων για εργατικό δυναμικό και των καταρτιζόμενων ανέργων για δουλειά.

5. Το ανθρώπινο δυναμικό, η αγορά εργασίας και η καινοτομία αποτελούν τις τρεις κορυφές του τριγώνου της ανάπτυξης, που πρέπει να είναι μεταξύ τους συμπληρωματικές και αλληλοτροφοδοτούμενες ώστε να μεγιστοποιείται το αναπτυξιακό αποτέλεσμα μέσω της ανόδου της παραγωγικότητας και της αναβάθμισης του παραγωγικού συστήματος. Από τη στιγμή που η ΣΕΚ βελτιώνει τις γνώσεις, ικανότητες και δεξιότητες του ανθρώπινου δυναμικού δεν πρέπει μόνο να συγχρονίζεται με την τεχνολογική/οργανωτική αλλαγή και την καινοτομία αλλά και να συμπληρώνεται και να τροφοδοτείται από την ποιότητα των όρων και συνθηκών εργασίας που πρέπει να εξασφαλίζουν στους μισθωτούς οι θεσμοί της αγοράς εργασίας.

Οι μισθωτοί δεν έχουν κίνητρο συμμετοχής στη ΣΕΚ εάν οι αποκτηθείσες γνώσεις και δεξιότητες δεν αναγνωρίζονται και δεν οδηγούν σε μισθολογική και επαγγελματική αναβάθμιση, ενώ η άνοδος της παραγωγικότητας της εργασίας δεν είναι μόνο απόρροια των επενδύσεων, της ένταξης του κεφαλαίου και της τεχνολογικής αλλαγής αλλά και της



μισθολογικής και άλλης ανταμοιβής των μισθωτών από τα οφέλη της ανόδου. Τέτοιες προϋποθέσεις δεν είναι συμβατές με την κατεύθυνση της αποσάθρωσης των εργασιακών δικαιωμάτων, της απορρύθμισης της αγοράς εργασίας και της πλήρους αποδυνάμωσης της διαπραγματευτικής δύναμης των μισθωτών. Ως γνωστό, όχι μόνο η ανεργία και η εργασιακή επισφάλεια, αλλά και η μείωση των μισθών και η χειροτέρευση των συνθηκών εργασίας και των προοπτικών επαγγελματικής εξέλιξης στη χώρα μας έχουν οδηγήσει την τελευταία δεκαετία χιλιάδες γιατρούς, πληροφορικούς, μηχανικούς και άλλους νέους επιστήμονες στο εξωτερικό προς αναζήτηση εργασίας και έχουν ήδη δημιουργήσει τεράστιες ελλείψεις εργατικού δυναμικού σε υψηλής ζήτησης επιστημονικά επαγγέλματα και με υψηλού επιπέδου γνώσεις, ικανότητες και δεξιότητες.

Κατά συνέπεια, η ΣΕΚ μπορεί να μεγιστοποιήσει τη συμβολή της στην παραγωγική αναβάθμιση και τον οικολογικό μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας, μόνο υπό την προϋπόθεση της μείωσης της εκτεταμένης εργασιακής επισφάλειας στην αγορά εργασίας, της ανόδου των κατώτατων ορίων μισθών πάνω από το όριο της φτώχειας και της αποκατάστασης ενός συστήματος συλλογικής διαπραγμάτευσης των όρων εργασίας, που επιτρέπει τη δίκαιη (ανα)διανομή του εισοδήματος υπέρ των μισθωτών και τη διαρκή αναβάθμιση των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων τους. Μόνο υπό αυτήν την προϋπόθεση, η ΣΕΚ μπορεί να ενταχθεί στα εργαλεία του «υψηλού δρόμου προς την ανταγωνιστικότητα», σε αντίθεση με τον «χαμηλό δρόμο» που στηρίζεται στη συμπίεση των μισθών και στη διάβρωση των εργασιακών δικαιωμάτων, τον οποίο έχει επιλέξει η σημερινή κυβέρνηση της ΝΔ.

6. Το δικαίωμα στην κατάρτιση δεν μπορεί να υποκαθιστά αλλά μόνο να υπηρετεί το δικαίωμα στην εργασία και μάλιστα το «δικαίωμα σε αξιοπρεπή και καλή εργασία», το οποίο για την Αριστερά και τις προοδευτικές δυνάμεις έχει απόλυτη προτεραιότητα. Η ιστορική εμπειρία των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έχει δείξει τις διαφορές.

Στο σκανδιναβικό μοντέλο «ακριβότερου» κοινωνικού κράτους, η συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης πριν από την ένταξη σε θέσεις εργασίας επέτρεπε/εί στους ανέργους – ιδίως αυτούς με τα χαμηλότερα εκπαιδευτικά και επαγγελματικά εφόδια – να αναβαθμίσουν τα προσόντα τους και να αποκτήσουν πρόσβαση σε ποιοτικότερες θέσεις εργασίας και σταθερότερη εργασιακή ένταξη και επαγγελματική αποκατάσταση. Η κατάρτιση υπηρετούσε/εί την ποιοτική σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας και την ποιοτική επαγγελματική ένταξη των ανέργων στο σύστημα απασχόλησης σε ένα περιβάλλον (σχεδόν) πλήρους απασχόλησης. Σε περιόδους κρίσης, οι σκανδιναβικές χώρες επιστράτευαν τα προγράμματα άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας, κυρίως στο δημόσιο τομέα, για μακροχρόνια ανέργους. Αντίθετα, στο αγγλοσαξονικό μοντέλο «φθηνότερου» κοινωνικού κράτους, ευέλικτης αγοράς εργασίας και (σχεδόν) πλήρους απασχόλησης, η πίεση για άμεση ένταξη στην εργασία (work first) σε επισφαλείς ή/και χαμηλόμισθες θέσεις εργασίας του ιδιωτικού τομέα, αναντίστοιχες των προσόντων των ανέργων, συντηρούσε/εί την κατάτμηση της αγοράς εργασίας διογκώνοντας τον τομέα υποβαθμισμένων θέσεων εργασίας, προκαλούσε/εί σπατάλη των γνώσεων και δεξιοτήτων των ανέργων με υψηλά προσόντα και οδηγούσε σε διαρκώς ανακυκλούμενη ανεργία και εργασιακή επισφάλεια τους ανέργους με τα λιγότερα προσόντα ή αυτούς που ανήκαν σε κοινωνικές ομάδες που υφίστανται διακρίσεις.

7. Την περίοδο 2015-2019, κληρονομώντας ένα τραγικά υψηλό ποσοστό ανεργίας λόγω καταστροφής μεγάλου τμήματος του παραγωγικού δυναμικού της οικονομίας, οι κυβερνήσεις συνεργασίας του ΣΥΡΙΖΑ έκαναν χρήση των προγραμμάτων άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, συνδυάζοντας τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας με την κατάρτιση των ανέργων που συμμετείχαν σε αυτά, ενώ αρκετά προγράμματα κατάρτισης ακολουθούνταν από προγράμματα απασχόλησης των ανέργων. Στις σημερινές ελληνικές συνθήκες, με τη συνολική και τη μακροχρόνια ανεργία να έχουν μειωθεί αισθητά αλλά να παραμένουν ακόμα σε πολύ υψηλά επίπεδα λόγω του ελλείμματος παραγωγικών επενδύσεων (επενδυτικό κενό και συνεχιζόμενη αποεπένδυση), τα προγράμματα άμεσης δημιουργίας θέσεων εργασίας



στον δημόσιο τομέα και επιδότησης νέων θέσεων στον ιδιωτικό – σε συνδυασμό με κατάρτιση όπου είναι απαραίτητο – παραμένουν αποτελεσματικά και αναντικατάστατα για τη γρήγορη μείωση της ανεργίας, που μπορεί να αυξηθεί από τη χρεοκοπία πλήθους υπερχρεωμένων ΜμΕ που καρκίνοβατούν, κατά την έξοδο από την πανδημική κρίση. Τα προγράμματα απασχόλησης στο δημόσιο τομέα θα πρέπει να καλύπτουν το έλλειμμα ζήτησης εργασίας από τον ιδιωτικό τομέα για όσο διάστημα χρειαστεί.

8. Η υποχρεωτικότητα της κατάρτισης για τους ανέργους, μετά από ένα αρχικό διάστημα ανεργίας, διαστρεβλώνει το «δικαίωμα στην κατάρτιση», μετατρέποντάς το σε εργαλείο κοινωνικού ελέγχου των ανέργων και περιορισμού των κοινωνικών δικαιωμάτων τους, και είναι αντίθετη προς τις αρχές μιας αριστερής προοδευτικής μεταρρύθμισης της ΣΕΚ.
9. Η διασφάλιση της ποιότητας του συστήματος της ΣΕΚ σε όλο του το εύρος (φορείς, προγράμματα, αποτελέσματα, επαγγελματικά δικαιώματα) και η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διακυβέρνησή του είναι εκ των ων ουκ άνευ σε μια αριστερή προοδευτική μεταρρύθμιση του πεδίου. Ωστόσο, η διασφάλιση της ποιότητας είναι αδύνατη χωρίς την ενίσχυση του ρυθμιστικού ρόλου του ΟΑΕΔ και του ΕΟΠΠΕΠ και την ενδυνάμωσή τους με επαρκές, κατάλληλο και μόνιμο επιστημονικό προσωπικό και χωρίς τον ανασχεδιασμό του συστήματος ενδο- και διεπιχειρησιακής κατάρτισης, με στόχο τη διευκόλυνση των επιχειρήσεων και την παροχή κινήτρων ώστε αυτές να επενδύουν περισσότερο στην κατάρτιση του προσωπικού τους και τη σταθερή του απασχόληση. Η πολύ μικρή συμμετοχή των εργαζομένων στις ΜμΕ στη ΣΕΚ χρήζει ειδικής αντιμετώπισης και θα πρέπει να αποτελέσει συστατικό στοιχείο μιας ολιστικής πολιτικής ενδυνάμωσης των παραγωγικών δυνατοτήτων των ΜμΕ στο πλαίσιο της αναπτυξιακής πολιτικής.



ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Αγγελάκης Α. (2017), “Η θεωρητική σχέση μάθησης και καινοτομίας και ο ρόλος των δεξιοτήτων σε σύγχρονα υποδείγματα βιομηχανικών και επιχειρηματικών πολιτικών”, στο Χ. Γούλας, Π. Λιντζέρης (επιμ.), *Διά βίου μάθηση, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση και οικονομία. Νέα δεδομένα, προτεραιότητες και προκλήσεις*, Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ. https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2017/04/dia_biou_book.pdf

Αθανασούλη Α. (2018), *Ευρωπαϊκές πολιτικές και εργαλεία στο χώρο της εκπαίδευσης. Η προσέγγιση των μαθησιακών αποτελεσμάτων στον σχεδιασμό προγραμμάτων σπουδών επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης*, Αθήνα: ΕΟΠΠΕΠ.

Βεργίδης Δ. (2017), «Ποιότητα στη διά βίου εκπαίδευση ενηλίκων: Σημασία, παραδοχές, προκλήσεις και προβλήματα εφαρμογής», στο Χ. Γούλας, Π. Λιντζέρης (επιμ.), *Διά βίου μάθηση, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση και οικονομία. Νέα δεδομένα, προτεραιότητες και προκλήσεις*, Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ. https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2017/04/dia_biou_book.pdf

Γαβρόγλου Σ. & Κώτσιος (2021), «Δεξιότητες: μύθοι και πραγματικότητα», Μηχανισμός Διάγνωσης Αναγκών Αγοράς Εργασίας. <https://lmd.eiead.gr/wp-content/uploads/2021/10/dexiotites-mythoi-pragmatikothtes-FINAL2.pdf>

Γούλας Χ., Ν. Φωτόπουλος κ.α. (2021), *Εμπειρική και συγκριτική διερεύνηση των όρων μετάβασης των αποφοίτων ΙΕΚ στην απασχόληση: Προκλήσεις και στρατηγικά διακυβεύματα*, Αθήνα: ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ.

Δημουλάς Κ. (2005), “Η επαγγελματική κατάρτιση ως κρατική πολιτική. Η περίπτωση της Ελλάδας (1980-2000)”, στο Μ. Καραμεσίνη – Γ. Κουζής (επιμ.), *Πολιτική Απασχόλησης. Πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*, Αθήνα: Gutenberg, σ. 207-239.

ΕΚΚΕ (2014), *Εκπόνηση μελέτης ενδιάμεσης εξωτερικής αξιολόγησης της Πράξης «Επιταγή Εισόδου στην Αγορά Εργασίας» του Ε.Π. «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού», Γ' Παραδοτέο, Τελική Έκθεση [Συντάκτες Δ. Καραντινός, Α. Λιναρδής, Α. Μουρίκη, Μ. Χρυσάκης, Ι. Κωστάκη], Ελληνική Δημοκρατία, Υπ. Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γενική Γραμματεία Έρευνας & Τεχνολογίας.*

Ελληνική Δημοκρατία (2021), *Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας – Ελλάδα 2.0*, <https://greece20.gov.gr/to-plires-sxedio/>

Επιτροπή Πισσαρίδη (2020), *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία – Τελική Έκθεση* [Συντάκτες: Χ. Πισσαρίδης, Δ. Βαγιάνος, Ν. Βέττας, Κ. Μεγήρ]. <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia/>

ΕΤΑΜ Α.Ε.-ΙΝΕ-ΓΣΕΒΕΕ (2015), *Γενική Έρευνα Εργοδοτών 2015*, ΕΣΠΑ 2007-2013. <https://imegseevee.gr/δημοσιεύσεις/γενική-έρευνα-εργοδοτών-2015/>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), *Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο δεξιοτήτων για βιώσιμη ανταγωνιστικότητα, κοινωνική δικαιοσύνη και ανθεκτικότητα*, COM(2020) 274 final,



- Βρυξέλλες, 1.7.2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0274&from=EL>
- Ευστράτογλου Α. & Ε. Κρικέλα (2014), «Εκπαίδευση ενηλίκων, προώθηση στην απασχόληση και νέες συνθήκες λειτουργίας της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα», *Εκπαίδευση Ενηλίκων*, no 32, σ.19-29.
- Ζαρίφης Γ., Ν. Φωτόπουλος, Λ. Ζαπολα, Χ. Μανάβη (2017), *Ο κοινωνικός διάλογος για την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση στην Ελλάδα. Διερεύνηση του ρόλου και των προτάσεων πολιτικής των κοινωνικών εταίρων*, Αθήνα: ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ.
- Hall P., D. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- ΙΝΕ-ΓΣΕΕ (2018), Ενδυνάμωση του ρόλου και της ποιότητας της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης: Εστιάζοντας στο δίπολο πιστοποίηση προγραμμάτων vs πιστοποίηση εκπαιδευτικών μονάδων, *Κείμενο Παρέμβασης 1* (Συντάκτες Χ. Γούλας, Κ. Μαρκίδης, & Δ. Μπαμπανέλου), Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.
- ΙΝΕ-ΓΣΕΕ (2020), Διά Βίου Εκπαίδευση και Κατάρτιση: Θέσεις και προϋποθέσεις για μια ποιοτική επανεκκίνηση μετά την πανδημία, *Κείμενο Παρέμβασης 5* (Συντάκτες Χ. Γούλας & Θ. Καραλής), Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.
- ΙΟΒΕ (2021), Επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση στην Ελλάδα, Αθήνα http://iobe.gr/docs/research/RES_05_F_27042021_REP_GR.pdf
- Ιωαννίδης Γ. (2017), “Η εξέλιξη της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα: Μια κριτική επισκόπηση”, στο Χ. Γούλας, Π. Λιντζέρης (επιμ.), *Διά βίου μάθηση, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση και οικονομία. Νέα δεδομένα, προτεραιότητες και προκλήσεις*, Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ. https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2017/04/dia_biou_book.pdf
- Καραλής Θ. (2021), Κίνητρα και εμπόδια για τη συμμετοχή των ενηλίκων στη διά βίου εκπαίδευση (2011-2019), Μελέτη ΙΝΕ ΓΣΕΕ και ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, Αθήνα. <https://imegseevee.gr/wp-content/uploads/2021/01/karalis-01-2021.pdf>
- Καραμεσίνη Μ. (2005), «Η πολιτική απασχόλησης ως πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής», στο Μ. Καραμεσίνη – Γ. Κουζής (επιμ.), *Πολιτική Απασχόλησης. Πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*, Αθήνα: Gutenberg, σ. 21-68.
- Καραμεσίνη Μ. (2014), «Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την απασχόληση αντιμέτωπη με την οικονομική κρίση», *Κοινωνική Πολιτική*, τευχ. 2, σελ. 7-26. www.ekep.gr
- Καραμεσίνη Μ. (2017), “Ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση: Ιστορική αναδρομή και αναπροσδιορισμός στο νέο θεσμικό πλαίσιο”, στο Χ. Γούλας, Π. Λιντζέρης (επιμ.), *Διά βίου μάθηση, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση και οικονομία. Νέα δεδομένα, προτεραιότητες και προκλήσεις*, Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ. https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2017/04/dia_biou_book.pdf
- Κόκκος κ.α. (2021), *Η εκπαίδευση και κατάρτιση ενηλίκων στην Ελλάδα*, Μελέτη 9.2021, διαΝΕΟσις. https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/10/EKE_study_version_4-10-2021.pdf
- Λιντζέρης Π. (2017), “Πολιτικές δεξιοτήτων: Επισημάνσεις για το ρόλο των δεξιοτήτων στην οικονομία, την εργασία και την κατάρτιση”, στο Χ. Γούλας, Π. Λιντζέρης (επιμ.),



Διά βίου μάθηση, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση και οικονομία. Νέα δεδομένα, προτεραιότητες και προκλήσεις, Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ. https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2017/04/dia_biou_book.pdf

ΟΑΕΔ (2019). *Απολογισμός δράσεων Μάρτιος 2015-Ιούνιος 2019*. Αθήνα: ΟΑΕΔ, <https://www.oaed.gr/apologismos-drason-oaed-martios-2015-iounios-2019>

Παϊδούση Χ. (2013), «Επαγγελματική Κατάρτιση στην Περίοδο της Οικονομικής Κρίσης», ΕΙΕΑΔ, *Εργασία και Απασχόληση στην Ελλάδα. Ετήσια Εκθεση 2012*, Αθήνα. σελ. 155-186. <https://www.eiead.gr/publications/docs/%CE%95%CE%99%CE%95%CE%91%CE%94,%20%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202012.pdf>

Πρόκου Ε. (2020), *Πολιτικές εκπαίδευσης ενηλίκων και διά βίου μάθησης στην Ευρώπη*, Αθήνα: Διόνικος.

ΣΕΒ (2019), *Special Report: Εκπαίδευση εργαζομένων για την απόκτηση ψηφιακών δεξιοτήτων: Μονόδρομος στην εποχή της 4^{ης} βιομηχανικής επανάστασης*. https://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/SR%20Endoepixeirisiaki_version%2028.pdf

Φωτόπουλος Ν. κ.α. (2013), *Διερεύνηση της σύνδεσης της επαγγελματικής κατάρτισης με την απασχόληση*, Αθήνα: ΚΑΝΕΠ ΓΣΕΕ. https://www.kanep-gsee.gr/sitefiles/files/Katartisi_MELETH_FINAL.pdf

Υπ. Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2021), *Πρόγραμμα «Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή 2021-2027»*, 1^η επίσημη υποβολή στην ΕΕ, Οκτώβριος 2021. https://empedu.gov.gr/wp-content/uploads/2021/11/ΠΑΔΚΣ_1η-Επίσημη-Υποβολή_SFC_27.10.2021.pdf

Υπ. Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2018), *Στρατηγικό Πλαίσιο για τον Ανασχεδιασμό των Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης*, Απρίλιος http://www.opengov.gr/minlab/wp-content/uploads/downloads/2018/04/stratigiko_plaisio.pdf

Ξενόγλωσση

Appelbaum E. & R. Batt (1994), *The New American Workplace: Transforming Work Systems in the United States*. Ithaca, NY: ILR.

Barro R. (1991), «Economic Growth in a Cross-Section of Countries», *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (2): 407–43.

Benhabib J. & M. Spiegel (2005), “Human capital and technology diffusion”, in P. Aghion and S. Durlauf (eds.) *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: North Holland, pp. 935-966.

Boyer R. (1996) “The convergence hypothesis revisited: globalization but still the century of nations”, in S. Berger & R. Dore (Eds) *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Burroni L., A. Gherardini & G. Scalise (2019), «Policy Failure in the Triangle of Growth: Labour Market, Human Capital, and Innovation in Spain and Italy», *South European Society and Politics*, 24:1, 29-52.

Calmfors L., J. Driffill (1988), “Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance”, *Economic Policy*, Vol. 3, No. 6, pp. 13-61



- Card D., J. Kluge, A. Weber (2018), "What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations", *Journal of the European Economic Association*, 16(3): 894–931
- Carlin, W., A. Glyn and J. van Reenen (2001), "Export market performance of OECD countries: an empirical examination of the role of cost competitiveness", *Economic Journal*, 11, pp. 128–162.
- European Commission (2021a), *Proposal for a Council Recommendation on individual learning accounts*, COM(2021) 773 final, Brussels, 10-12-2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0773&from=FR>
- European Commission (2021b), *Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability*, COM(2021) 770 final, Brussels, 10-12-2021. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10118&furtherNews=yes>
- Dosi, G., K. Pavitt. & L. Soete (1990) *The Economics of Technical Change and International Trade*, New York: New York University Press.
- EIB (2021), *EIB Investment Survey 2021: European Union Overview* https://www.eib.org/attachments/publications/eibis_2021_european_union_en.pdf
- Grossman G. & E. Helpman (1991), "Quality Ladders in the Theory of Growth", *Review of Economic Studies*, 58, 43-61.
- ILO (2020), "What is skills mismatch and why should we care? A key question to ensure a decent future of work", https://www.ilo.org/skills/Whatsnew/WCMS_740388/lang--en/index.htm
- Ioakimoglou E. & Karamessini M. (2001), «Wages and Labour Market Flexibility in EMU», *Cyprus Journal of European Studies*, Vol. 1, No. 1, pp. 79-109.
- Isaksson A. (2007), Determinants of total factor productivity: a literature review, *Staff Working Paper 02/2007*, UNIDO Research and Statistics Branch. <https://open.unido.org/api/documents/4812034/download/UNIDO-Publication-2007-4812034>
- Karalis T. & D. Vergidis (2014), "Lifelong education in Greece: Recent developments and current trends", *International Journal of Lifelong Education*, 23 (2), pp. 179-189.
- Kim, Y.E. & N. Loayza (2019) Productivity Growth: Patterns and Determinants across the World, *Policy Research Working Paper No. 8852*, Washington, DC.: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31710>
- Kluge K. (2010), "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics* 17, 904–918.
- Lindbeck A. & D. Snower (2001), "Insiders versus Outsiders", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.15, No.1: 165-168.
- Lucas R. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics* 22, no.1: 3-42.



- Lundvall, B-Å., S. Borrás (1997), *The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy*, European Commission. <http://aei.pitt.edu/44348/1/A7255.pdf>
- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public VS. Private Sector Myths*, London: Anthem Press (ελλ. μτφρ. *Το Επιχειρηματικό Κράτος: Ανατρέποντας Μύθους*, Αθήνα: Κριτική 2015).
- Nelson R. & E. Phelps (1966), "Investment in humans, technology diffusion and economic growth", *American Economic Review* 56, no. 2: 69-75.
- OECD (1996), The knowledge-based economy, <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD%2896%29102&docLanguage=En>
- OECD (2019), *The 2019 OECD Skills Strategy: Greece* <https://www.oecd.org/greece/Skills-Strategy-Greece-EN.pdf>
- OECD (2021), *OECD Skills Outlook 2021: Learning for Life – Country Profile: Greece* <https://www.oecd.org/greece/Skills-Outlook-Greece.pdf>
- Osterman P. (1994), "How common is workplace transformation and who adopts it?" *Industrial Labor Relations Review*, 47(2): 173-88.
- Perez C. (2010), "Technological revolutions and techno-economic paradigms", *Cambridge Journal of Economics*, 34, 185-202.
- Romer P. (1986), "Increasing Returns and Long Run Growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 94, pp. 1002-37.
- Romer P. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, Vol. 96, pp. S71-S102
- Schultz T. (1960), "Capital Formation by Education", *Journal of Political Economy*, Vol. 68, No. 6, pp. 571-583.
- Schultz T. (1973), *Investment in Education: The Equity-efficiency Quandary*, Chicago: University of Chicago Press.
- Vooren M., C. Haelermans and Wim Groot, H. Maassen van den Brink (2019), "The Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Meta-Analysis", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 33, No. 1, pp. 125–149.
- Wapler R., D. Werner & K. Wolf (2018), "Active labour market policies in Germany: do regional labour markets benefit?", *Applied Economics*, 50:51, 5561-5578,
- Woessmann L. (2014), "The Economic Case for Education", European Expert Network on Economics of Education (EENEE), *Analytical Report No. 20* http://www.education-economics.org/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR20.pdf
- Wood S. (1989), *The Transformation of Work? Skill, Flexibility and the Labour Process*, Boston, MA: Unwin Hyman



ΕΝΑ

**Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών**

ΕΝΑ Ινστιτούτο
Εναλλακτικών Πολιτικών
Ζαλοκώστα 8, 106 71 Αθήνα,
+30 210 364 7912

info@enainstitute.org
www.enainstitute.org

** Η παρούσα δημοσίευση εκφράζει τις απόψεις του συγγραφέα και δεν εκφράζει απαραίτητα ή και στο σύνολό της το ΕΝΑ*