



Munich Personal RePEc Archive

Creating Markets out of nothing: the case of vocational training market in Greece

Ioannidis, Yiorgos

Univeristy of Crete

February 2012

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/45065/>
MPRA Paper No. 45065, posted 15 Mar 2013 16:14 UTC

2^ο Διεθνές Συνέδριο Οικονομικής και Κοινωνικής Ιστορίας με θέμα «Οι «Αγορές» και η Πολιτική: Ιδιωτικά συμφέροντα και δημόσια εξουσία (18^ο-20^ο αιώνες)», 10 - 12 Φεβρουαρίου 2012, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος. Διοργάνωση: Ελληνική Εταιρεία Οικονομικής Ιστορίας και Τμήμα Ιστορίας, Αρχαιολογίας και Κοινωνικής Ανθρωπολογίας, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

«Δημιουργώντας αγορές από το τίποτα: η περίπτωση της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα»

Γιώργος Ιωαννίδης

Υπ. Διδάκτορας, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Κρήτης

Σύνοψη – Abstract

Στόχος του άρθρου είναι η κριτική ανασκόπηση της δημιουργίας και εξέλιξης της αγοράς συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα, σε μια προσπάθεια να αναδειχτεί η στοχοθεσία της δημόσιας παρέμβασης και η πολιτική οικονομία που γέννησε αυτή η παρέμβαση. Η πορεία εξέλιξης της αγοράς της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης μπορεί να προσεγγιστεί βάσει τριών σταδίων. Κατά το πρώτο στάδιο, η απουσία ρύθμισης του νέου αναδυόμενου πεδίου, σε συνδυασμό με τον πολλαπλασιασμό των διαθέσιμων πόρων, ευνόησε την αρχική συσσώρευση κεφαλαίου από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Κατά το δεύτερο στάδιο, αυτό της ελεγχόμενης εκκαθάρισης, η δημόσια παρέμβαση έγινε περισσότερο έντονη στοχεύοντας αφενός στην εκκαθάριση της αγοράς αφετέρου στη διασφάλιση ενός μεριδίου για κάθε επιχείρηση που συνέχιζε να αποτελεί μέρος της. Τέλος, κατά το τρίτο στάδιο, εκείνο της απελευθέρωσης, καταργήθηκε το σύνολο σχεδόν των περιορισμών του παρελθόντος. Κάθε φάση εξυπηρέτησε, σχετικά αποτελεσματικά, τα συμφέροντα των κύριων «παικτών», δηλαδή της κυβέρνησης, των ιδιωτικών επιχειρήσεων ΚΕΚ και των κοινωνικών εταίρων, εις βάρος όμως της αποτελεσματικότητας του συστήματος συνεχιζόμενης κατάρτισης.

The aim of the paper is to critically assess the creation and development of the continuing education market in Greece. It focuses on the logic underlying the state's regulatory actions, as well as on the political economy which these actions have engendered. It will be argued that the development of this market can be seen as a three-stage process. The first stage was marked by the absence of effective regulation which, along with a dramatic increase in funding for training, allowed for a primitive accumulation of capital to benefit newly-founded private firms. The second stage was characterized by an increase in the state's regulatory actions, which aimed not only at "market-clearing", but also at guaranteeing a market-share for every member of the new market. During the third period, finally, policy would focus on the liberalization of the market. In every stage the interests of the main actors –namely those of the state, the private training centers and the social partners–, were accommodated accordingly, but this was achieved at the expense of the continuing training system's efficiency.

Εισαγωγικά

Ο κλάδος της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα έχει μια «ιδιομορφία» η οποία καθόρισε σε μεγάλο βαθμό τον τρόπο ανάπτυξης του: την υπέρμετρη εξάρτηση από τη χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών διαθρωτικών ταμείων. Μολονότι η εν λόγω εξάρτηση περιορίστηκε τα τελευταία χρόνια, μέσω της ανάπτυξης εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης (με κυριότερη τον ΛΑΕΚ), εντούτοις οι ευρωπαϊκοί πόροι συνεχίζουν να καλύπτουν πάνω από το 50% της δαπάνης των υλοποιούμενων προγραμμάτων.¹ Η εξάρτηση αυτή έχει μια σημαντική συνέπεια. Δεδομένου ότι οι ευρωπαϊκοί πόροι είναι σε τελική ανάλυση δημόσιοι πόροι, το κράτος παίζει κεντρικό ρόλο στη διαχείριση και την κατανομή τους. Ο αριθμός και το αντικείμενο των προγραμμάτων που προκηρύσσονται, η κατανομή των προκηρύξεων στο χρόνο, η έγκριση και κατανομή των προγραμμάτων ανάμεσα στα ΚΕΚ, όλες αυτές οι παράμετροι σε συνάρτηση με την μη σταθερή ροή της χρηματοδότησης, επεκτείνουν τις δυνατότητες κρατικού ελέγχου σε ευρύτερα πεδία που υπερβαίνουν την απλή νομοθετική ρύθμιση των κανόνων λειτουργίας αυτής της αγοράς. Συνεπώς, παρά το γεγονός ότι φορείς υλοποίησης των προγραμμάτων είναι κυρίως οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, ο ρόλος του κράτους στη ρύθμιση και λειτουργία του συστήματος παραμένει αδιαμφισβήτητος.

Με δεδομένα τα παραπάνω, και εξαιρώντας τη δεκαετία του '80 (1981-1988) κατά την οποία στο σύστημα επαγγελματικής κατάρτισης κυριαρχούν δημόσιοι φορείς,² μπορούμε να προσεγγίσουμε τη δημιουργία και την εξέλιξη της αγοράς συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης βάσει τριών περιόδων:

- Την περίοδο της αρχικής συσσώρευσης (1989-1993) κατά την οποία η απουσία κρατικής ρύθμισης ευνόησε την αρχική συσσώρευση κεφαλαίου από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.
- Την περίοδο της ελεγχόμενης εκκαθάρισης (1994-2004) κατά την οποία η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους έγινε εντονότερη προκειμένου να

¹ Κατά την περίοδο 2003-2005 το 56% των προγραμμάτων συνεχιζόμενης κατάρτισης αυτοχρηματοδοτούταν μέσω του ΛΑΕΚ. Την περίοδο 2007-2009 το ποσοστό μειώθηκε σε 43%.

² Κατά την πρόιμη αυτή περίοδο, οι κύριοι φορείς υλοποίησης των προγραμμάτων ήταν δημόσιοι και η δραστηριοποίηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων ήταν περιορισμένη εμφανίζοντας τάσεις συρρίκνωσης λόγω της επέκτασης του δικτύου και των υποδομών των δημόσιων σχολών (Μ. Σταμπούλης, Μ. Λιτσαρδάκης, *Η χρηματοδότηση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης στην Ελλάδα*, Cedefop Panorama series 90, Θεσσαλονίκη 2004, σ. 28).

οργανωθεί (αλλά και να ελεγχθεί) ο «ανταγωνισμός» στον κλάδο αλλά και να οριοθετηθεί η αγορά και οι «παίκτες» της.

- Την περίοδο της απελευθέρωσης της αγοράς (2005-σήμερα) κατά την οποία προωθήθηκε η «απελευθέρωση» της αγοράς μέσω της άρσης των περιοριστικών ρυθμίσεων που είχαν εισαχθεί έως εκείνη την στιγμή.

Αρχική συσσώρευση, 1989-1994

Το κύριο χαρακτηριστικό της περιόδου 1989-1994 είναι η ενεργοποίηση μιας διαδικασίας αρχικής συσσώρευσης κεφαλαίου από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις του κλάδου (τα μελλοντικά ΚΕΚ), μέσα από την οποία αναδείχτηκαν οι «παίκτες» που θα διεκδικούσαν, κατά την επόμενη φάση, την αναγνώρισή τους ως αποκλειστικούς δικαιούχους υλοποίησης των προγραμμάτων κατάρτισης. Το περιβάλλον εντός του οποίου πραγματοποιήθηκε αυτή η διαδικασία συσσώρευσης είχε τρία βασικά χαρακτηριστικά:

- την είσοδο των ιδιωτικών επιχειρήσεων στον κλάδο και συνακόλουθα την δημιουργία μιας αγοράς,
- την πρωτοφανή επέκταση της δημόσιας δαπάνης για προγράμματα κατάρτισης και,
- την αποχή του Δημοσίου από οποιαδήποτε προσπάθεια ρύθμισης της αγοράς ή έστω ελέγχου του τρόπου χρησιμοποίησης των πόρων που διατίθονταν.

Οι διαθέσιμοι δημόσιοι πόροι (κυρίως ευρωπαϊκοί) για την υποστήριξη της συνεχιζόμενης επαγγελματικής είχαν αυξηθεί σημαντικά κατά τη δεκαετία του '80, αλλά οι αυξήσεις της δεκαετίας του '90 ήταν χωρίς προηγούμενο.³ Η αύξηση αποτυπώθηκε και στον αριθμό των καταρτιζομένων. Σύμφωνα με τον ΟΑΕΔ, στα προγράμματα κατάρτισης του Α' ΚΠΣ συμμετείχαν περίπου 360.000 άτομα, ενώ στα αντίστοιχα προγράμματα του Β' ΚΠΣ ο αριθμός τους αυξήθηκε στις 550.000.⁴ Η επέκταση της ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης ήταν επίσης αξιοσημείωτη: από 1 δις

³ Ενδεικτικά, οι δαπάνες για παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (1984-1989) ανέρχονταν στα 170 εκατομμύρια ECU. Το ποσό αυξήθηκε στα 2,3 δισεκατομμύρια κατά το Α' ΚΠΣ (1988-1993) και στα 2,5 δις ECU κατά το Β' ΚΠΣ (1994-1999).

⁴ ΟΑΕΔ, *Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999 - Σχεδιασμός Πολιτικής, Δράσεων και Προγραμμάτων του ΟΑΕΔ*, ΟΑΕΔ, Αθήνα 1994, σ. 56 και Β. Βρετάκου, Π. Ρουσέας, *Επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση στην Ελλάδα*, Cedefop, Θεσσαλονίκη 2002, σ. 34

δρχ. το 1986 σε 140 δις το 1991, ποσό που ισούται με το 3% των ιδιωτικών επενδύσεων παγίου κεφαλαίου του 1991.⁵

Η έκρηξη των πόρων, του αριθμού των προγραμμάτων και του αριθμού των καταρτιζομένων, συνοδεύτηκε από την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στην υλοποίηση των προγραμμάτων κατάρτισης, κυρίως μέσω του νόμου 1836/89, ο οποίος έδωσε στον ΟΑΕΔ τη δυνατότητα να αναθέτει σε άλλους φορείς (ιδιωτικούς και δημόσιους) την εκτέλεση σχετικών προγραμμάτων. Ωστόσο, αυτό που δεν έκανε ο συγκεκριμένος νόμος ήταν να τυποποιήσει τους φορείς υλοποίησης των προγραμμάτων και να εξειδικεύσει τις προϋποθέσεις παροχής των εν λόγω υπηρεσιών. Από το 1989 έως το 1996 δεν υπήρξε καμία συστηματική προσπάθεια δημιουργίας μητρώου φορέων κατάρτισης και από το νομοθετικό πλαίσιο απουσίαζε οποιαδήποτε πρόβλεψη για τις αναγκαίες υποδομές σε εξοπλισμό ή σε ανθρώπινο δυναμικό των φορέων κατάρτισης με αποτέλεσμα στα πλαίσια του Α΄ ΚΠΣ να υλοποιούν προγράμματα κατάρτισης ακόμα και αθλητικοί σύλλογοι ή Ιερές Μητροπόλεις.⁶ Με αυτά τα δεδομένα, δεν προκαλεί έκπληξη που η μελέτη αξιολόγησης του Α΄ ΚΠΣ διαπίστωνε πως δεν υπήρχε εποπτεύον ή συντονιστικό όργανο των προγραμμάτων κατάρτισης, ότι οι περισσότεροι φορείς υλοποίησης δεν ήταν εξειδικευμένοι, ότι η επιλογή των προγραμμάτων γινόταν βάσει της διαθεσιμότητας των επιχορηγήσεων, ότι η συμβολή των προγραμμάτων στην παραγωγή οικονομικά ή κοινωνικά χρήσιμων ειδικοτήτων ήταν μηδαμινή.⁷ Ανάλογα προβλήματα παρουσιάστηκαν και κατά τη πρώτη φάση εφαρμογής του Β΄ ΚΠΣ (1994-1996) κατά την οποία τα προγράμματα κατάρτισης υλοποιούνταν από φορείς χωρίς πιστοποίηση και χωρίς διαδικασίες ελέγχου της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Σήμερα όλοι συμφωνούν,⁸ ότι

⁵ Κέντρο Ερευνών Πανεπιστημίου Πειραιώς, *Αξιολόγηση Προγράμματος Ενδοεπιχειρησιακής Κατάρτισης για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών ιδιωτικών επιχειρήσεων*, ΟΑΕΔ, Αθήνα 1994, σ. 6

⁶ Θ. Καραλής, «Η εκπαίδευση ενηλίκων στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα», <http://www.adulteduc.gr>, 2006, σ. 16 και Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων, *Αποτίμηση παρεμβάσεων Ε.Π. Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση 2000-2006*, Υπουργείο Εργασίας, Αθήνα 2007, σ. 28

⁷ Α. Δοξιάδης, Δ. Καραντινός, Ν. Μπούζας, Π. Σούντρη, Μ. Χρυσάκης, *Αξιολόγηση των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων στον τομέα των ανθρωπίνων πόρων*, ECOTEC, 1993, Αθήνα 1993 και Α. Ρουλιάς, *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Συνεχιζόμενης Κατάρτισης στο 2^ο ΚΠΣ*, Υπουργείο Εργασίας, Αθήνα 1994

⁸ Ενδεικτικά Τ. Karalis, D. Vergidis D., “Lifelong education in Greece: recent developments and current trends” *International Journal of Lifelong Education*, 23, 2004, (2), 179-189, Α. Ευστράτογλου, «Η Συνεχιζόμενη Επαγγελματική Κατάρτιση στην Ελλάδα», *Ενημέρωση*, 2004, 106, 2-15, Ζ. Παληός

αυτή η κατάσταση είχε σαν αποτέλεσμα την ποσοτική επέκταση των δραστηριοτήτων κατάρτισης χωρίς την αντίστοιχη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, την περίοδο 1989-1993 εμφανίστηκε μια πλειάδα επιχειρήσεων που λειτουργούσαν είτε αυτόνομα, είτε ως υπεργολάβοι των προγραμμάτων κατάρτισης της Γενικής Γραμματείας Λαϊκής Επιμόρφωσης. Ο ακριβής αριθμός αυτών των «φορέων κατάρτισης» είναι άγνωστος. Η ΟΚΕ κάνει λόγο για 3.500 αστικές εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με αντικείμενο τη συνεχιζόμενη κατάρτιση ανέργων και εργαζομένων,⁹ ενώ πιο μετριοπαθείς εκτιμήσεις υπολογίζουν ότι το 1993 λειτουργούσαν περί τα 200 Κέντρα Ελευθέρων Σπουδών και 1.000 αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρίες με αντικείμενο την κατάρτιση, η πλειονότητα των οποίων δεν διέθετε ιδιόκτητη υποδομή και νοίκιαζε υποδομές τρίτων.¹⁰ Παράλληλα, ένας νέος τύπος «επιχειρηματία» έκανε την εμφάνισή του, ο «βαλιτσάκις». Μεσάζοντες, δηλαδή, που αναλάμβαναν να παίζουν το ρόλο του διοργανωτή προγραμμάτων, μονοπρόσωποι «φορείς κατάρτισης» που, με ένα βαλιτσάκι στο χέρι, αναζητούσαν επιχειρήσεις και ανέργους προκειμένου να τους εντάξουν σε προγράμματα των οποίων η δαπάνη πληρώθηκε χωρίς, όμως, να είναι βέβαιο ότι πραγματοποιήθηκε.

Συνεπώς, ο πολλαπλασιασμός των πόρων για την κατάρτιση, η δυνατότητα εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα ως φορέας υλοποίησης προγραμμάτων και η απουσία συστήματος πιστοποίησης ή ελέγχου, οδήγησε στην γέννηση εντός μιας πενταετίας μιας πλειάδας επιχειρήσεων με αντικείμενο την κατάρτιση. Μια περιδιάβαση στους ιστότοπους των σημερινών ΚΕΚ αρκεί προκειμένου να δείχτει ότι οι περισσότερες από τις επιχειρήσεις που επίσημα πιστοποιήθηκαν ως ΚΕΚ το 1995 ιδρύθηκαν μετά το 1988. Η εξέλιξη αυτών των εταιριών δεν ήταν η ίδια για όλες: άλλες μεγάλωσαν πραγματοποιώντας σημαντικές επενδύσεις σε υποδομές, άλλες παρέμειναν μικρές και

(επιμ.), *Κατάρτιση και Απασχόληση*, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, 2003, Αθήνα, Α. Κόκκος, *Εκπαίδευση Ενηλίκων: Ανιχνεύοντας το πεδίο*, Μεταίχμιο, 2005, Δ. Βεργίδης, Κ. Abrahamsson, R. Davis, R. Fey, *Εκπαίδευση Ενηλίκων: Κοινωνική και οικονομική λειτουργία*, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, 1999, Πάτρα, UNESCO, *Adult Education since the fourth International Conference on Adult Education*, 1985, Paris, UNESCO, *World Trends in Adult Education Research*, UNESCO, 1999, Hamburg.

⁹ ΟΚΕ, *Γνώμη Πρωτοβουλίας για την Επαγγελματική Κατάρτιση*, 18 Ιουνίου 1998, σ. 2

¹⁰ Θ. Παπαθεοδοσίου, Στ. Σταύρου, *Μελέτη για την αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας. Η περίπτωση της κατάρτισης και των εκπαιδευτών μακροχρόνια ανέργων*, ΕΛΚΕΠΑ-ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1993, σ. 43

περιθωριακές, άλλες έκλεισαν ή απορροφήθηκαν από μεγαλύτερες λόγω της πιστοποίησης που ακολούθησε. Το σημαντικό στοιχείο είναι ότι η ανυπαρξία κριτηρίων επέτρεψε την κρίσιμη αρχική συσσώρευση κεφαλαίου από τις επιχειρήσεις της νεοσύστατης αγοράς. Η απουσία ελέγχου οδήγησε μεν στην κατασπατάληση πόρων, αλλά ταυτόχρονα επέτρεψε τη δημιουργία μιας κρίσιμης μάζας ιδιωτικών επιχειρήσεων με αντικείμενο την κατάρτιση. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι, κατά το στάδιο αυτό, η «κακή οργάνωση» του συστήματος δημόσιας παρακολούθησης της αποτελεσματικότητας των δαπανών κατάρτισης ενείχε μια υπόρρητη αλλά και στρεβλή «ορθολογικότητα».

Χαρακτηριστικό είναι ότι, παρά τα προβλήματα περιεχομένου των προγραμμάτων κατάρτισης, το σχετικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Β΄ ΚΠΣ («Συνεχιζόμενη Κατάρτιση και Προώθηση στην Απασχόληση») εμφάνιζε τα υψηλότερα ποσοστά απορροφητικότητας στο σύνολο των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΚΠΣ.¹¹ Μόνο τη διετία 1994-1996 υλοποιήθηκαν 3.577 προγράμματα που παρακολούθησαν πάνω από 200.000 άτομα, εκ των οποίων τουλάχιστον οι 80.000 καταρτίστηκαν σε ιδιωτικά ΚΕΚ.¹² Για να εκτιμήσουμε τη σημασία του μεγέθους αρκεί να αναφέρουμε ότι μετά την πιστοποίηση του 1997 η συνολική δυναμικότητα των ΚΕΚ ανερχόταν σε περίπου 35.000 καταρτιζόμενους κατ' έτος. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις κατάρτισης διασφάλισαν 100% πληρότητα για τουλάχιστον 2 χρόνια σε υπέρ-κοστολογημένες τιμές (βλ. παρακάτω). Τα δύο πρώτα ΚΠΣ δημιούργησαν μια τεράστια ζήτηση υπηρεσιών κατάρτισης την οποία οι ιδιωτικές επιχειρήσεις προσέτρεξαν να ικανοποιήσουν.

Ελεγχόμενη εκκαθάριση, 1994-2004

Το κύριο χαρακτηριστικό της δεύτερης περιόδου είναι η υλοποίηση μιας πολιτικής που στόχευσε, ταυτόχρονα, στην εκκαθάριση της αγοράς αλλά και στη διασφάλιση ενός μεριδίου για όσες επιχειρήσεις θα συμμετείχαν στο νέο σύστημα. Δηλαδή, κατά την περίοδο αυτή παρατηρήθηκε μια διπλή κίνηση ως προς τη στοχοθεσία της κυβερνητικής πολιτικής: από τη μια πλευρά, υπήρξε αποκλεισμός της πλειονότητας των «φορέων κατάρτισης» της προηγούμενης περιόδου από τα νέα προγράμματα, από

¹¹ Υπουργείο Εργασίας, Γ' ΚΠΣ, Σχέδιο Επιχειρησιακού Προγράμματος «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση», Κείμενο αρχικής υποβολής, Αθήνα 2001, σ. 23

¹² Καραντινός Δ., Παυλάκης Γ., Δαλαπώρτα Α., *Εθνική Πολιτική Απασχόλησης και οι παρεμβάσεις του ΕΚΤ στο Β' ΚΠΣ*, Υπουργείο Εργασίας, Αθήνα 1997, σ. 36

την άλλη, οι επιχειρήσεις κατάρτισης που τελικά συμπεριελήφθησαν στο σύστημα διασφάλισαν όλες ένα μερίδιο αγοράς.

Ο κύριος μηχανισμός μέσω του οποίου επιδιώχθηκε η εκκαθάριση της αγοράς ήταν η διαδικασία πιστοποίησης η οποία εφεξής αποτέλεσε προϋπόθεση προκειμένου ένας φορέας να μπορεί να υλοποιεί συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα. Παράλληλα, η διασφάλιση ενός μεριδίου αγοράς για κάθε πιστοποιημένο ΚΕΚ επιδιώχθηκε, κυρίως, μέσω δύο νομοθετικών περιορισμών: (α) από τον καθορισμό μέγιστου αριθμού παραρτημάτων που μπορεί να ιδρύει κάθε ΚΕΚ και, (β) από τον καθορισμό μέγιστου αριθμού θεματικών πεδίων κατάρτισης στα οποία μπορούσε να δραστηριοποιηθεί κάθε ΚΕΚ. Κανένα ΚΕΚ δεν μπορούσε να ανοίξει όσα παραρτήματα ήθελε, κανένα ΚΕΚ δεν μπορούσε να δραστηριοποιηθεί σε όλα τα θεματικά αντικείμενα που προβλέπονταν. Από τους παραπάνω περιορισμούς εξαιρέθηκαν τα λίγα δημόσια ΚΕΚ, καθώς και τα ΚΕΚ των κοινωνικών εταιρών, δηλαδή των τριτοβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων. Μία εξαίρεση που εξασφάλισε την υποστήριξή ή έστω την ανοχή των οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών στις γενικότερες κατευθύνσεις της πολιτικής κατάρτισης.

Οι πρώτες προσπάθειες να μπει μια τάξη στο σύστημα εντοπίζονται το 1993 και οφείλονται στις πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία ζητούσε η υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων να πραγματοποιείται αποκλειστικά από πιστοποιημένους φορείς. Αυτή η πίεση αποτυπώθηκε στην ενσωμάτωση στο πλαίσιο-συμφωνία για το Β΄ ΚΠΣ (1994-1999) της ρητής δέσμευσης της κυβέρνησης να αναπτύξει σύστημα πιστοποίησης των φορέων υλοποίησης προγραμμάτων κατάρτισης, πιστοποίησης εκπαιδευτών και πιστοποίησης εκπαιδευτικών προγραμμάτων.¹³ Μάλιστα, η επιτυχής ανάπτυξη αυτού του συστήματος αποτέλεσε προϋπόθεση για την απρόσκοπτη χρηματοδότηση του συνόλου του «Ε.Π. Συνεχιζόμενη Κατάρτιση και Προώθηση στην Απασχόληση», το οποίο φυσικά περιελάμβανε και άλλες δράσεις εκτός της κατάρτισης (π.χ. προγράμματα επιδότησης νέων θέσεων εργασίας, προγράμματα επιχειρηματικότητας κ.ο.κ.). Επιπλέον, αποφασίστηκε και ο περιορισμός των φορέων κατάρτισης σε περίπου 350, ώστε να ελέγχεται καλύτερα η ποιότητα των υπηρεσιών και η διαχείριση των πόρων.¹⁴

¹³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999*, Αθήνα 1994, σ. 63-64.

¹⁴ Ζ. Παληός (επιμ.), *Κατάρτιση και Απασχόληση*, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, 2003, Αθήνα, σ. 40.

Το Νοέμβριο του 1994 το Υπουργείο Εργασίας εξέδωσε τα πρώτα κριτήρια πιστοποίησης των *Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης* (Υ.Α. 115372/11.11.1994), δηλαδή μιας νέας εκπαιδευτικής δομής με αποκλειστικό αντικείμενο την υλοποίηση προγραμμάτων συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης. Βάσει της απόφασης, τα ΚΕΚ διακρίθηκαν με κριτήριο την εμβέλειά τους σε Εθνικά και Περιφερειακά και με κριτήριο την εξειδίκευση σε Θεματικά και Κλαδικά.

Τα θεματικά ΚΕΚ, που ήταν αριθμητικά περισσότερα και τα μόνα που μπορούσαν να ιδρύσουν ιδιωτικοί φορείς, είχαν δικαίωμα να δραστηριοποιηθούν μόνο σε ένα από τα δύο θεματικά πεδία που ορίστηκαν («Διοίκηση - Πληροφορική», «Τεχνικές ειδικεύσεις»). Από τον περιορισμό αυτό εξαιρέθηκαν τα ΚΕΚ των Κοινωνικών Εταίρων. Αντίθετα, τα κλαδικά ΚΕΚ δεν είχαν θεματικό περιορισμό στα αντικείμενα κατάρτισης, αρκεί αυτά να ικανοποιούσαν τις ανάγκες του κλάδου στον οποίο αναφέρονταν. Ωστόσο, κλαδικά ΚΕΚ μπορούσαν να ιδρυθούν μόνο από φορείς εκπροσώπησης εργοδοτών ή εργαζομένων.

Τα ΚΕΚ εθνικής εμβέλειας ήταν υποχρεωμένα να διαθέτουν μόνιμες υποδομές σε τουλάχιστον τρεις Περιφέρειες της χώρας αλλά μπορούσαν να δραστηριοποιούνται στο σύνολο της επικράτειας. Ως ελάχιστες προδιαγραφές πιστοποίησης, μεταξύ άλλων, ορίστηκαν η ύπαρξη αθροιστικού συνολικού χώρου τουλάχιστον 700 τ.μ. και η απασχόληση τουλάχιστον 5 ατόμων ως διοικητικό προσωπικό με σύμβαση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου. Τα ΚΕΚ περιφερειακής εμβέλειας ήταν εκείνα που διέθεταν μόνιμες δομές σε μία μόνο Περιφέρεια. Αυτά τα ΚΕΚ μπορούσαν να δραστηριοποιούνται μόνο σε αυτή την Περιφέρεια, ενώ ως ελάχιστα κριτήρια πιστοποίησης ετέθησαν, μεταξύ άλλων, η ύπαρξη ελάχιστου συνολικού χώρου 120 τ.μ. (250 τ.μ. για Αθήνα και Θεσσαλονίκη) και η απασχόληση τουλάχιστον ενός ατόμου (3 για Αθήνα και Θεσσαλονίκη) ως διοικητικό προσωπικό.

Όπως φαίνεται από τα κριτήρια, η πιστοποίηση ήταν μια σχετικά εύκολη υπόθεση δεδομένου ότι οι ελάχιστες προδιαγραφές ήταν πραγματικά ελάχιστες και το μόνο που διασφάλιζαν ήταν η ύπαρξη στοιχειώδους φυσικής υπόστασης του ΚΕΚ, με μοναδικό στόχο να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο του «βαλιτσάκια». Φορέας πιστοποίησης ορίστηκε το νεοσύστατο Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΕΚΕΠΙΣ), το οποίο όμως άργησε πολύ

να λειτουργήσει πραγματικά και ουσιαστικά.¹⁵ Στην πράξη, η πρώτη πιστοποίηση του 1994 διενεργήθηκε από μία ολιγομελή επιτροπή, χωρίς υποστηρικτικό προσωπικό, που συνεδρίαζε σε μια αίθουσα του Υπουργείου Εργασίας, με μόνη δυνατότητα τον τυπικό έλεγχο των φακέλων που κατέθεσαν τα προς πιστοποίηση ΚΕΚ (συνέντευξη).

Τελικά, αντί των 350 πιστοποιήσεων που ήταν ο αρχικός στόχος, πιστοποιήθηκαν 481 ΚΕΚ εκ των οποίων τα 332 ήταν ιδιωτικά, 46 των ΟΤΑ, 41 Δημόσιων Οργανισμών, 28 πανεπιστημίων και 24 σωματείων εργοδοτών και εργαζομένων. Το πρόβλημα δεν ήταν τόσο η υπέρβαση του αριθμού, όσο η πραγματική υπόσταση των πιστοποιημένων φορέων. Τα ελάχιστα κριτήρια πιστοποίησης και η αδυναμία ελέγχου επέτρεψε ακόμα και τη μετατροπή νυχτερινών κέντρων διασκέδασης σε ΚΕΚ, κατά δήλωση του Κώστα Δημουλά, ο οποίος είχε οριστεί ως εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ στην Επιτροπή πιστοποίησης του ΕΚΕΠΙΣ.¹⁶ Με αυτά τα δεδομένα, δεν προκαλεί έκπληξη ότι τα αποτελέσματα του ελέγχου που διεξήγαγε το 1996 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε πιστοποιημένα ΚΕΚ ήταν τόσο απογοητευτικά ώστε η Επιτροπή αποφάσισε την αναστολή της χρηματοδότησης του συνόλου του «Ε.Π. Συνεχιζόμενη Επαγγελματική Κατάρτιση και την Προώθηση στην Απασχόληση» για δύο χρόνια και μέχρις ότου υιοθετηθεί νέο και αξιόπιστο σύστημα πιστοποίησης.¹⁷ Οι συνέπειες της αναστολής της χρηματοδότησης ήταν καταγιγιστικές. Όλες οι πιστοποιήσεις ήρθαν, το ΕΚΕΠΙΣ επανιδρύθηκε (Π.Δ. 67/21.4.1997) και ξεκίνησε νέος κύκλος πιστοποίησης το 1997. Με σειρά υπουργικών αποφάσεων καθορίστηκαν νέα κριτήρια και διαδικασίες που περιελάμβαναν υποχρεωτικό επιτόπιο έλεγχο από κλιμάκια του ΕΚΕΠΙΣ.¹⁸ Ο αριθμός όμως των ΚΕΚ που το Υπουργείο δήλωσε ότι επιθυμεί να πιστοποιήσει αυξήθηκε από 350 σε 496,¹⁹ δηλαδή λίγα περισσότερα από αυτά που είχαν πιστοποιηθεί με την προηγούμενη διαδικασία.

Το σημαντικότερο στοιχείο του νέου κύκλου πιστοποίησης ήταν ορίστηκε ανώτατο όριο στον αριθμό των παραρτημάτων που μπορούσε να διαθέτει κάθε ΚΕΚ εθνικής

¹⁵ Ο νέος θεσμός δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του 1994 (ν. 2224/94), αλλά ο κανονισμός λειτουργίας του κυρώθηκε τον Σεπτέμβριο του 1996 (Υ.Α. 2103/3.9.1996).

¹⁶ Κ. Δημουλάς, *Κράτος Πρόνοιας και Επαγγελματικής Κατάρτισης. Η περίπτωση της Ελλάδας (1980-2000)*, Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Αθήνας, Αθήνα 2002, σ. 130.

¹⁷ Γ. Αμίτσης, *Θεσμοί και πολιτικές επαγγελματικής κατάρτισης: Η ευρωπαϊκή πρόκληση και η εξέλιξη του εθνικού συστήματος επαγγελματικής κατάρτισης*, Παπαζήσης, Αθήνα 2000, σ. 98

¹⁸ Υ.Α. 111457/12.7.1996, 111232/19.12.1997, 111311/30.12.1997, 111313/30.12.1997.

¹⁹ Υ.Α. 111312/17.12.1997.

εμβέλειας. Ο ελάχιστος αριθμός των παραρτημάτων, σε περιφέρειες εκτός της έδρας του ΚΕΚ, μειώθηκε από τρία σε δύο, αλλά ταυτόχρονα απαγορεύτηκε η ίδρυση παραρτημάτων σε περισσότερες από τέσσερις περιφέρειες. Από την απαγόρευση εξαιρέθηκαν και πάλι τα ΚΕΚ των τριτοβάθμιων οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων. Το νέο σύστημα διατήρησε τους περιορισμούς στα πεδία δραστηριοποίησης, τα οποία όμως αυξήθηκαν σε αριθμό. Κάθε ΚΕΚ είχε να επιλέξει το πολύ τέσσερα πεδία δραστηριοποίησης από μια λίστα εννέα θεματικών πεδίων. Τα ΚΕΚ των τριτοβάθμιων οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων εξαιρέθηκαν και από αυτόν τον περιορισμό. Σημαντικές ήταν και οι αλλαγές σε σχέση με τις απαιτήσεις σε υποδομές και τη διαδικασία απόδειξης της εκπαιδευτικής εμπειρίας. Το συνολικό εμβαδό των απαιτούμενων χώρων δεν άλλαξε, προστέθηκαν όμως αναλυτικότερες προδιαγραφές για τον χαρακτήρα τους (φωτισμός, αερισμός, ελάχιστα μεγέθη αιθουσών διδασκαλίας κλπ). Ο αριθμός του ελάχιστου αναγκαίου προσωπικού διατηρήθηκε ο ίδιος, απαιτήθηκε όμως οι εργαζόμενοι να απασχολούνται με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου.

Τα νέα και αυστηρότερα κριτήρια έδρασαν αποτρεπτικά για τουλάχιστον τα μισά από τα 481 ΚΕΚ που είχαν πιστοποιηθεί το 1994. Συνολικά κατατέθηκαν μόλις 296 φάκελοι, εκ των οποίων εγκρίθηκαν οι 262, πιστοποιώντας αντίστοιχο αριθμό ΚΕΚ. Από αυτά τα 149 ήταν ιδιωτικά, τα 58 ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση, τα 18 σε πανεπιστήμια, τα 13 σε φορείς του δημόσιου τομέα, τα 13 σε κοινωνικούς εταίρους, τα 8 σε φορείς πρόνοιας και 3 ανήκαν σε επιμελητήρια. Εν ολίγοις, μετά τη νέα πιστοποίηση τα ιδιωτικά ΚΕΚ μειώθηκαν στο μισό.

Το 2001, με αφορμή το Γ' ΚΠΣ, ακολούθησε ένας ακόμα κύκλος πιστοποίησης (Υ.Α. 105127/8.1.2001 και Υ.Α. 105129/9.1.2001). Η βασική λογική ήταν η ίδια με εκείνη του 1997: ελεγχόμενη εκκαθάριση. Διατηρήθηκαν οι περιορισμοί στα πεδία δραστηριοποίησης, μειώθηκε ο αριθμός των αναγκαίων δομών σε εθνικό επίπεδο (από 496 σε 333), αλλά την ίδια στιγμή δόθηκε η δυνατότητα αύξησης του μεγέθους των μεγάλων ΚΕΚ, όχι όμως τόσο ώστε να αποκτήσουν πανελλαδική δικτύωση. Ο αριθμός των υποχρεωτικών ελάχιστων παραρτημάτων για τα ΚΕΚ εθνικής εμβέλειας αυξήθηκε από 2 σε 3, όπως και ο αριθμός των μέγιστων δυνατών παραρτημάτων (από 4 σε 5). Τα ΚΕΚ του ΟΑΕΔ και των κοινωνικών εταίρων συνέχισαν να εξαιρούνται από τον περιορισμό. Το ελάχιστο εμβαδό των υποδομών παρέμεινε το ίδιο,

απαιτήθηκε όμως το σύνολο των κτηριακών εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού να είναι προσβάσιμο από ΑμεΑ.

Το «καινοτόμο» στοιχείο της πιστοποίησης του 2001 ήταν η προσπάθεια του Δημοσίου να εκτρέψει προς τα ΚΕΚ τμήμα των δραστηριοτήτων που εξ ορισμού μπορεί να επιτελέσει αποτελεσματικά μόνο ο ΟΑΕΔ. Απαιτήθηκε από τα ΚΕΚ να διαθέτουν εσωτερικές μεθόδους διάγνωσης εκπαιδευτικών αναγκών και αναγκών της αγοράς εργασίας σε ειδικότητες (!), καθώς και σύστημα παρακολούθησης του συνόλου των καταρτιζομένων για 6 μήνες μετά το πέρας της κατάρτισης και για τμήμα αυτών για ένα χρόνο μετά το πέρας της κατάρτισης. Αυτές οι απαιτήσεις, στις οποίες τα ΚΕΚ ανταποκρίθηκαν τυπικά αλλά ποτέ ουσιαστικά, εισήγαγαν στο σύστημα μια φαιδρή διάσταση. Η διάγνωση των εκπαιδευτικών αναγκών μιας περιφέρειας ή ενός κλάδου απαιτεί συστηματική έρευνα μεγάλης εμβέλειας, την οποία είναι προφανές ότι καμία επιχείρηση κατάρτισης δεν μπορεί να αναλάβει σε μόνιμη βάση. Αντίστοιχα, η παρακολούθηση των ανέργων και η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της κατάρτισής τους μπορεί να πραγματοποιηθεί σε μόνιμη βάση μόνο από τον ΟΑΕΔ για λόγους που έχουν να κάνουν με την ίδια την μεθοδολογία που απαιτεί ένα τέτοιο εγχείρημα.²⁰ Εν τέλει, επειδή τα παραπάνω κριτήρια αποτέλεσαν τυπικές προϋποθέσεις της πιστοποίησης, τα ΚΕΚ συμμορφώθηκαν αποστέλλοντας σχετικά στοιχεία στο ΕΚΕΠΙΣ, τα οποία όμως είναι αμφίβολης αξίας λόγω της αδυναμίας του ΕΚΕΠΙΣ να τα διασταυρώσει. Σε κάθε περίπτωση, στην πρόσκληση ενδιαφέροντος του ΕΚΕΠΙΣ ανταποκρίθηκαν 337 φορείς, εκ των οποίων πιστοποιήθηκαν οι 283, εξασφαλίζοντας πιστοποίηση έως και τα τέλη του 2003.²¹

Μετά την πιστοποίηση του 2001 προέκυψε η ανάγκη δημιουργίας ενός μόνιμου μηχανισμού παρακολούθησης και αξιολόγησης.²² Το σύστημα περιελάμβανε (και

²⁰ Για την μεθοδολογία αξιολόγησης των προγραμμάτων κατάρτισης βλ. Α. Δεδουσόπουλος, *Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης: Προβλήματα Σχεδιασμού και Εφαρμογής*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2007, L. Calmfors, “Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features”, *OECD Economic Studies No. 22*, OECD, 1994, Pierre, “A Framework for Active Labour Market Policy Evaluation”, *ILO Employment and Training Papers No. 49*, ILO, 1999.

²¹ Α. Ευστράτογλου, *Συνεχιζόμενη Επαγγελματική Κατάρτιση και Πιστοποίηση. Διαδικασία και Αποτελέσματα ΚΕΚ 2001-2003*, ΕΚΕΠΙΣ, Αθήνα 2003 σ. 8-9

²² ΕΚΕΠΙΣ, *Σύστημα Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης. Τέταρτη φάση εφαρμογής 2007-2009, Τελική Αναφορά*, Φεβρουάριος 2011, σ. 4, επίσης ΚΥΑ 111384/13-5-2003 και ΚΥΑ 9.16031/Οικ.3.2815/10.9.2009.

περιλαμβάνει) δύο διαδικασίες: ετήσια αποστολή στοιχείων από τα πιστοποιημένα ΚΕΚ και επιτόπιους ελέγχους ανά διετία στο σύνολο των δομών από το ΕΚΕΠΙΣ. Όσο το ΚΕΚ βαθμολογείται πάνω από τη βάση ανανεώνει την πιστοποίησή του. Στα πλαίσια αυτού του συστήματος αξιολόγησης αξιολογήθηκαν για πρώτη φορά και τα εκπαιδευτικά προγράμματα. Μέχρι εκείνη τη στιγμή η πιστοποίηση αφορούσε αποκλειστικά τη φυσική υποδομή και την εκπαιδευτική προϋπηρεσία-εμπειρία. Σήμερα, παρά την τάση βελτίωσης, η βαθμολογία των ΚΕΚ μόλις που υπερβαίνει τη βάση. Τη χαμηλότερη βαθμολογία παρουσιάζει η κατηγορία «Προώθηση στην Απασχόληση» λόγω του περιορισμένου και αποσπασματικού χαρακτήρα των υπηρεσιών που παρέχουν τα ΚΕΚ στους ανέργους και της ελλιπούς συνεργασίας με τις τοπικές επιχειρήσεις.²³ Επίσης, σύμφωνα με τα στοιχεία, τα ιδιωτικά ΚΕΚ εμφανίζουν καλύτερες επιδόσεις σε σχέση με τα δημόσια,²⁴ χωρίς όμως να είναι δυνατόν να διαπιστωθεί κατά πόσο αυτή η μέτρηση ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα δεδομένου ότι το ΕΚΕΠΙΣ δεν έχει την δυνατότητα να ελέγξει τα στοιχεία που αποστέλλονται από τα ΚΕΚ σε σχέση με την απασχόληση των καταρτιζόμενων.

Η απελευθέρωση της αγοράς (2005-)

Η τελευταία φάση εξέλιξης εγκαινιάστηκε το 2005 και χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια «απελευθέρωσης» της αγοράς, αφού καταργήθηκαν όλοι οι περιορισμοί σε σχέση με τον ελάχιστο και μέγιστο αριθμό των παραρτημάτων, τα πεδία δραστηριοποίησης και τη νομική μορφή των ΚΕΚ. Στο νέο κύκλο πιστοποίησης:

- Καταργήθηκε η υποχρέωση τα ΚΕΚ να είναι αυτόνομα νομικά πρόσωπα με αποκλειστικό στόχο την παροχή προγραμμάτων κατάρτισης. Από εδώ και στο εξής, οποιαδήποτε επιχείρηση μπορεί να ιδρύει ΚΕΚ (ως θυγατρική) υπό την προϋπόθεση ότι αυτό θα έχει ως αποκλειστικό αντικείμενο την υλοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης.
- Καταργήθηκε ο διαχωρισμός των ΚΕΚ σε εθνικής και περιφερειακής εμβέλειας. Κάθε ΚΕΚ που διαθέτει δομές σε τουλάχιστον δύο περιφέρειες της χώρας μπορεί να υλοποιεί προγράμματα στο σύνολο της επικράτειας από

²³ ΕΚΕΠΙΣ, Σύστημα Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης, Δεύτερη φάση εφαρμογής 2003-2005, Τελική Αναφορά, Μάρτιος 2006, σ. 17

²⁴ ΕΚΕΠΙΣ, Σύστημα Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης, Τρίτη φάση εφαρμογής 2005-2007, Τελική Αναφορά, Νοέμβριος 2008, σ. 18

μόνο του ή σε συνεργασία με άλλα ΚΕΚ. Ακολούθως, καταργήθηκε ο ανώτατος αριθμός παραρτημάτων που μπορεί να διαθέτει κάθε ΚΕΚ.

- Καταργήθηκαν οι περιορισμοί στα θεματικά αντικείμενα δραστηριοποίησης. Τα ΚΕΚ μπορούν, εάν το επιθυμούν, να πιστοποιηθούν στο σύνολο των θεματικών πεδίων κατάρτισης.
- Σε αντίθεση με τους προηγούμενους κύκλους πιστοποίησης, οι διαδικασίες θα είναι ανοιχτές, υπό την έννοια ότι δεν υπάρχει κάλεσμα από το ΕΚΕΠΙΣ, αλλά κάθε ΚΕΚ θα μπορεί σε χρόνο που το επιλέξει να καταθέσει το φάκελο του προκειμένου να πιστοποιηθεί.

Βέβαια, παρά την κατάργηση των παραπάνω περιορισμών ο διαχωρισμός ανάμεσα σε ΚΕΚ περιφερειακής και εθνικής εμβέλειας στην ουσία παρέμεινε ως διαχωρισμός ανάμεσα σε «μεγάλα» και σε «μικρά» ΚΕΚ, τα οποία σήμερα εκπροσωπούνται και από διαφορετικούς φορείς (ΕΛΣΕΚΕΚ και ΠΑΣΕΚΕΚ αντίστοιχα). Μια τρίτη ομάδα αποτελούν τα ΚΕΚ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα οποία μετά την απελευθέρωση της αγοράς βρέθηκαν σε δυσμενή θέση διότι έχασαν το προνόμιο να υλοποιούν προγράμματα σε όλα τα θεματικά πεδία (σε αντίθεση με τα ιδιωτικά ΚΕΚ, τα ΚΕΚ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν κανένα κίνητρο για την ίδρυση παραρτημάτων σε άλλες περιφέρειες). Τέλος, υπάρχουν και τα ΚΕΚ των κοινωνικών εταιρών, τα οποία αντιμετώπισαν μικρότερες πιέσεις λόγω της διασφάλισης αποκλειστικά για αυτά επιπλέον πόρων μέσω του ΛΑΕΚ. Το αποτέλεσμα ήταν να φτάσουμε στη σημερινή δομή του συστήματος συνεχόμενης επαγγελματικής κατάρτισης που αριθμεί 274 πιστοποιημένα ΚΕΚ με πιστοποιημένες 540 δομές εκπαίδευσης.

Μετά την εκκαθάριση: η ποσοτική διάσταση της επαγγελματικής κατάρτισης

Οι αποκλεισμοί αλλά και η προστασία που παρείχε το νομοθετικό πλαίσιο, μολονότι θεμελιωνόταν σε μια ρητορική περί εξορθολογισμού του συστήματος τελικά δεν κατέληξαν εκεί. Υπό μία έννοια, η δομή του συστήματος πράγματι εξορθολογίστηκε εφόσον οριοθετήθηκε η αγορά και μπήκαν ορισμένοι κανόνες ως προς την λειτουργία της. Η αποτελεσματικότητα όμως των προγραμμάτων κατάρτισης παρέμεινε χαμηλή.

Όπως αναφέρθηκε, από το 1994 έως το 2009 ο αριθμός των ΚΕΚ μειώθηκε, αλλά ο αριθμός των δομών και της δυναμικότητάς τους αυξήθηκε σημαντικά. Με άλλα λόγια, ο αριθμός των «παικτών» μειώθηκε, αλλά ταυτόχρονα αυξήθηκε το μέγεθος εκάστου (τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τα ιδιωτικά ΚΕΚ). Από 481 πιστοποιημένα

ΚΕΚ το 1994, φτάσαμε στα 262 το 2001 και στα 274 το 2009. Σε αντίθεση όμως με τον αριθμό των ΚΕΚ, τα προγράμματα κατάρτισης διπλασιάστηκαν, από 8.800 την περίοδο 2003-2005 σε 16.064 την περίοδο 2007-2009.²⁵ Ταυτόχρονα άλλαξαν και στόχευση: μετά το 2005 παρατηρήθηκε σαφής στροφή προς προγράμματα που απευθύνονται σε εργαζόμενους έναντι των προγραμμάτων που απευθύνονται σε ανέργους.²⁶ Κύρια αιτία της μεταβολής είναι η ευκολία εύρεσης καταρτιζόμενων. Στην περίπτωση των ανέργων, το ΚΕΚ που υλοποιεί το πρόγραμμα κατάρτισης πρέπει να βρει τον άνεργο, να οργανώσει και να υλοποιήσει συνοδευτικές δράσεις προώθησης στην απασχόληση και να παρακολουθεί την πορεία εργασιακής ένταξης του ανέργου για ένα χρονικό διάστημα μετά το πέρας της κατάρτισης. Με άλλα λόγια, η κατάρτιση ανέργων είναι πιο δαπανηρή υπόθεση, με μεγαλύτερες οργανωτικές και διοικητικές απαιτήσεις. Από την άλλη, η κατάρτιση μισθωτών είναι περισσότερο εύκολη υπόθεση. Στην περίπτωση αυτή έχουμε να κάνουμε είτε με δημόσιους υπαλλήλους που προσέρχονται μαζικά σε προγράμματα κατάρτισης μετά από σχετική διοικητική απόφαση, είτε με ιδιωτικούς υπαλλήλους που εντάσσονται σε προγράμματα χρηματοδοτούμενα από τον ΛΑΕΚ.

Ως προς τα προγράμματα για τους ανέργους, τόσο το αντικείμενό τους όσο και η δομή τους καθορίστηκε κατά κανόνα βάσει των δυνατοτήτων των φορέων υλοποίησης, με συνέπεια να παρατηρηθούν σημαντικές αναντιστοιχίες ανάμεσα στα αντικείμενα κατάρτισης και τις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Ελλείπει αξιόπιστων εκτιμήσεων/ερευνών για τις ανάγκες σε γνώσεις και δεξιότητες, τα προγράμματα επικεντρώθηκαν σε αντικείμενα κατάρτισης των οποίων η υλοποίηση είναι σχετικά φτηνή και υπήρχε προηγούμενη εμπειρία και εκπαιδευτικό υλικό. Είναι χαρακτηριστικό ότι η πλειονότητα των προγραμμάτων αφορά διαχρονικά δύο πεδία: πληροφορική και οικονομία-διοίκηση, των οποίων το ειδικό βάρος αυξήθηκε διαχρονικά: από 55% του συνόλου την περίοδο 2003-2005, σε 64% την περίοδο 2007-2009. Αντίστοιχα αυξήθηκε και ο αριθμός των καταρτιζομένων σε αυτά τα προγράμματα από 50% σε 62% αντίστοιχα.²⁷

²⁵ ΕΚΕΠΙΣ 2006, 2007, 2011, ο.π.

²⁶ Ενδεικτικά, κατά την περίοδο 2007-2009 μόλις το 28% των προγραμμάτων απευθύνονταν σε ανέργους έναντι 40% της περιόδου 2003-2005. Αντίστοιχη μείωση παρατηρήθηκε και στον αριθμό των ωφελούμενων: κατά την περίοδο 2003-2005, το 40% των καταρτιζομένων ήταν άνεργοι, την περίοδο 2007-2009 το ποσοστό των ανέργων είχε μειωθεί στο 26% (ΕΚΕΠΙΣ 2006, 2007, 2011 ο.π.)

²⁷ ΕΚΕΠΙΣ 2006, 2007, 2011, ο.π.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέλιξη του κόστους των προγραμμάτων. Κατά την πρώτη περίοδο της αρχικής συσσώρευσης κεφαλαίου, το μέσο κόστος ενός προγράμματος ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης αυξανόταν σταθερά ειδικά σε εκείνα τα προγράμματα που αφορούσαν τις υπηρεσίες.²⁸ Το 1988 η μέση δαπάνη ανά πρόγραμμα ήταν 14,6 εκατ. δρχ., το 1989 είχε αυξηθεί σε 20,7 εκατ. δρχ., το 1991 υποχώρησε στα 16,8 εκατ. δρχ. Αυξητική πορεία παρουσίασε και η μέση δαπάνη ανά καταρτιζόμενο, η οποία σε κάποιες περιπτώσεις έφτασε να υπερβαίνει και το ίδιο το κόστος εργασίας (το 1993 το μέσο κόστος κατάρτισης διάρκειας 2,5 μηνών ισοδυναμούσε με το μέσο κόστος εργασίας 5,3 μηνών του 1998).²⁹ Τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα είναι φτηνότερα από εκείνα που χρηματοδοτούνται μόνο από εθνικές πηγές, οι πιστοποιημένοι φορείς είναι φτηνότεροι από τους μη-πιστοποιημένους, τα δημόσια ΚΕΚ είναι φτηνότερα από τα ιδιωτικά και η κατάρτιση δημοσίων υπαλλήλων είναι φτηνότερη από την κατάρτιση των ιδιωτικών.³⁰ Η υπερκοστολόγηση των προγραμμάτων αποτέλεσε μόνιμο χαρακτηριστικό των προγραμμάτων και κοινό μυστικό στο κλάδο. Το μοναδιαίο κόστος εκπαίδευσης ανά ώρα ανά εκπαιδευόμενο δεν έπεσε ποτέ κάτω από 10€, τη στιγμή που ένα πρόγραμμα κατάρτισης μπορεί να υλοποιηθεί με κέρδος για τον φορέα υλοποίησης με μόλις 4€ ανά ώρα ανά εκπαιδευόμενο (συνέντευξη).

Το ότι τα προγράμματα είναι ακριβά δεν τα κάνει υποχρεωτικά και αποτελεσματικά. Για την ακρίβεια, η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων κατάρτισης ως προς την εύρεση εργασίας είναι χαμηλή, γεγονός που αναγνωρίζει και το Υπουργείο Εργασίας.³¹ Σύμφωνα με την ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του «Ε.Π. Συνεχιζόμενη Κατάρτιση και Προώθηση στην Απασχόληση» (Β' ΚΠΣ), μόλις το 25% των καταρτισμένων απασχολείται μετά το τέλος της κατάρτισης. Από αυτούς μόνο οι μισοί σε αντικείμενα σχετικά με το αντικείμενο της κατάρτισης.³² Οι εκτιμήσεις

²⁸ Αντίθετα, το μέσο κόστος των προγραμμάτων της μεταποίησης μειώθηκε. Έτσι, ενώ τα προγράμματα του τομέα των υπηρεσιών ήταν κατά 50% φτηνότερα του μέσου όρου το 1988, εμφανίζονται κατά 50% ακριβότερα το 1991 (Κέντρο Ερευνών Πανεπιστημίου Πειραιώς, *Αξιολόγηση Προγράμματος Ενδοεπιχειρησιακής Κατάρτισης για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών ιδιωτικών επιχειρήσεων, μέρος Β'*, ΟΑΕΔ, Αθήνα 1994, σ. 57).

²⁹ ΚΕΠΠ 1994β ο.π., σ. 57

³⁰ ΕΚΠΑ, *Αξιολόγηση Ενεργειών Κατάρτισης Γ' ΚΠΣ – Επιτελική Σύνοψη*, Αθήνα 2005, σ. 7-10.

³¹ ΓΓΔΚΠ 2007, ο.π.

³² Λαμάνς ΕΠΕ, Βάλτερ Φισσάμπερ, *Δεύτερη Ενδιάμεση Έκθεση Αξιολόγησης του Ε.Π. Συνεχιζόμενη Κατάρτιση και Προώθηση στην Απασχόληση 1994-1999*, Αθήνα, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, αδημοσίευτη, 1999, σ. vi-99

άλλων ερευνών κινούνται από 12,8%,³³ έως 20,5% και 39,2%.³⁴ Τα στοιχεία του ΕΚΕΠΙΣ επιβεβαιώνουν τις χαμηλότερες εκτιμήσεις. Το ποσοστό των ανέργων που βρίσκει εργασία μετά το τέλος της κατάρτισης κινείται μεταξύ 14% και 18%, με τις γυναίκες να παρουσιάζουν χειρότερα ποσοστά έναντι των ανδρών. Οι διαφορές των αποτελεσμάτων ανάμεσα σε διαφορετικά αντικείμενα κατάρτισης είναι μικρές, ενώ η χρησιμότητα των προγραμμάτων απόκτησης εργασιακής εμπειρίας επερωτάται έντονα: την περίοδο 2007-2009 μόλις το 5,1% των ανδρών και 1,4% των γυναικών που πραγματοποίησαν πρακτική άσκηση σε επιχείρηση κατάφεραν να βρει εργασία στην ίδια επιχείρηση μετά το πέρας του προγράμματος κατάρτισης. Τα ποσοστά απορρόφησης των ανέργων που καταρτίζονται παραμένουν χαμηλά, συνεπώς, και η κοινωνική αξιοπιστία της επαγγελματικής κατάρτισης παραμένει χαμηλή.³⁵

Ανακεφαλαίωση: η πολιτική οικονομία της επαγγελματικής κατάρτισης

Από το 1989 έως και το 2004 ψηφίστηκαν συνολικά επτά νόμοι για την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και εκδόθηκαν δεκάδες υπουργικές αποφάσεις. Αυτή η νομοθετική υπερδραστηριότητα αποτυπώνει την προσπάθεια ελεγχόμενης ανάπτυξης μιας αγοράς, τα αντικρουόμενα συμφέροντα των κύριων παικτών, τις εντάσεις που δημιουργούνται από τις πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα συμφέροντα των ιδιωτικών ΚΕΚ, τις ιδιαίτερες ανάγκες και στοχοθεσίες των κοινωνικών εταίρων. Η εξέλιξη των κριτηρίων πιστοποίησης αποτυπώνει με ανάγλυφο τρόπο τη σταδιακή γέννηση και επέκταση αυτής της αγοράς.

Η απουσία κριτηρίων αξιολόγησης κατά την πρώτη περίοδο περιγράφεται στη σχετική βιβλιογραφία ως προβληματική, δείκτης ανορθολογικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και κακοδιαχείρισης των κοινοτικών πόρων. Αντίστοιχα οι προσπάθειες πιστοποίησης μετά το 1997 περιγράφονται ως μια διαδικασία σταδιακής ωρίμανσης και εξορθολογισμού. Όμως, σε ό,τι αφορά την πολιτική οικονομία του

³³ ΓΓΔΚΠ 2007, ο.π., σ. 31

³⁴ Χ. Γούλας Χ., Κ. Μπουκουβάλας Κ., *Μελέτη εργασιακής εξέλιξης των καταρτισθέντων του ΚΕΚ-ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ*, Αθήνα 2003 και Δεδέ Ι., Θεοδωράκης Γ., Μακρή Α., Μπάσδρα Β., Παπαδημητρίου Χ., Σιμωνά Τ., *Ο Ρόλος των Εθνικών Συστημάτων Αναγνώρισης Προσόντων στην Προώθηση της Διά Βίου Μάθησης*, ΕΚΕΠΙΣ, Αθήνα 2003.

³⁵ για περισσότερα βλ. Α. Κόκκος, «Οι κοινωνικές διαθέσεις απέναντι στην τυπική εκπαίδευση και την εκπαίδευση ενηλίκων: η περίπτωση της Ελλάδας», <http://www.adulteduc.gr> και Α. Kokkos, “Adult Education in Greece”, 11th International Conference on Continuing Education in the countries of the Balkan Region, Ikonio, 23-27/10/2008

πράγματος, αυτό που ενδιαφέρει περισσότερο είναι η «λειτουργικότητα» της απουσίας ρύθμισης έως το 1996 και η αντίστοιχη «λειτουργικότητα» των απανωτών ρυθμίσεων μετά το 1997. Ανακεφαλαιώνοντας τη συζήτηση, με εξαίρεση την αρχική περίοδο (1981-1988), μπορούμε να διακρίνουμε τρία στάδια στην εξέλιξη της αγοράς της ΣΕΚ.

Κατ' αρχήν, έχουμε την περίοδο της *αρχικής συσσώρευσης κεφαλαίου* (1989-1994) που χαρακτηρίζεται από την απουσία κριτηρίων πιστοποίησης των φορέων κατάρτισης και την απουσία συστήματος αξιολόγησης των δράσεων που υλοποιούσαν. Ο ρόλος των δημόσιων υπηρεσιών κατάρτισης υποχωρεί και ευνοούνται οι ιδιωτικές επιχειρήσεις που έφτασαν, το 1999, να υλοποιούν το 70% των προγραμμάτων.³⁶ Η γενική εικόνα του συστήματος προσομοιάζει με έναν αστερισμό φορέων όπου συνυπάρχουν μεγάλες σχετικά επιχειρήσεις με κάποια παράδοση στην εκπαίδευση (πρώην Κέντρα Ελευθέρων Σπουδών), αρκετές μεσαίου μεγέθους με μικρή έως καμία εμπειρία οι οποίες κατάφεραν να προσαρμοστούν και ένα πλήθος μικρών (συχνά μονοπρόσωπων) «εταιριών» με αποκλειστικό στόχο την άγρα κοινοτικών επιδοτήσεων.

Η δεύτερη φάση είναι αυτή της *ελεγχόμενης εκκαθάρισης της αγοράς* (1994-2004). Η πιστοποίηση του 1994 γέννησε 481 ΚΕΚ, η δεύτερη του 1997 τα μείωσε σε 262, και έκτοτε ο αριθμός τους δεν ξεπέρασε τα 284. Ωστόσο, η ένταση και η ταχύτητα της εκκαθάρισης ρυθμίστηκε προσεκτικά. Τα κριτήρια πιστοποίησης των ετών 1997, 2001 και 2003 ήταν τέτοια που απέκλειαν μεν από την αγορά τις «επιχειρήσεις-μαϊμού», δεν περιθωριοποιούσαν όμως επιχειρήσεις που είχαν προβεί σε κάποιες ελάχιστες επενδύσεις. Η έμφαση δόθηκε στην ανάπτυξη υποδομών, αλλά υπό προϋποθέσεις που επέτρεπαν την επιβίωση των μικρών και μεσαίων ΚΕΚ. Για αυτό άλλωστε δεν υπήρξε ούτε ένας συλλογικός φορέας εκπροσώπησης συμφερόντων που να διατύπωνε δημόσια την αντίθεσή του. Το αντίθετο μάλιστα, οι φορείς εκπροσώπησης των ΚΕΚ στήριζαν αυτή την επιλογή, αφού είχε ήδη διασφαλιστεί ότι θα μπορούσαν να αποτελέσουν κομμάτι της νέας αγοράς. Η πιστοποίηση για αυτές τις επιχειρήσεις θα είχε μόνο θετικές συνέπειες δεδομένου ότι μείωνε τον ανταγωνισμό και οριοθετούσε τους παίκτες του παιχνιδιού.

³⁶ Karalis, Vergidis 2004, ο.π., σ. 183

Παράλληλα με τις διαδικασίες εκκαθάρισης αναπτύχθηκε μια «αντιμονοπωλιακή» πολιτική. Από την μια πλευρά, υπήρχε ένα σύστημα που είχε ως σκοπό να αποκλείσει επιχειρήσεις από τη νέα αγορά είτε μέσω της εκκαθάρισης (πιστοποίηση), είτε μέσω της δημιουργίας εμποδίων εισόδου στον κλάδο (αποκλεισμός επιχειρήσεων που δεν έχουν τριετή εμπειρία). Από την άλλη, μέσω των περιορισμών στον αριθμό των παραρτημάτων και στα θεματικά πεδία δραστηριοποίησης διασφαλίστηκαν δύο πράγματα: κανένα ΚΕΚ δεν μπορούσε να μεγαλώσει πολύ και, ταυτόχρονα, όλα τα πιστοποιημένα ΚΕΚ εξασφάλιζαν ένα ελάχιστο μερίδιο στη νέα αγορά. Το σύστημα συμπληρωνόταν σε καθημερινό επίπεδο από διοικητικές αποφάσεις του Υπουργείου για την κατανομή των προγραμμάτων. Μέχρι και σήμερα διατηρούνται ρυθμίσεις που απαγορεύουν τη δημιουργία συμπράξεων ανάμεσα σε διαφορετικά ΚΕΚ για την υλοποίηση προγραμμάτων.

Τέλος, η περίοδος μετά το 2005 είναι η περίοδος της *απελευθέρωσης της αγοράς* όπου οι προηγούμενες περιοριστικές ρυθμίσεις εγκαταλείπονται και οι επιχειρήσεις ΚΕΚ μπορούν να δραστηριοποιηθούν σε όποια περιφέρεια επιλέξουν και σε όποιο θεματικό πεδίο επιθυμούν. Ο αριθμός των επιχειρήσεων έχει σταθεροποιηθεί, αλλά το μέγεθος τους μεγαλώνει, όπως φαίνεται από την αυξητική τάση των πιστοποιημένων δομών κατάρτισης και τη δυναμικότητά τους.

Οι παραπάνω εξελίξεις εξυπηρέτησαν σε κάθε φάση, σχετικά αποτελεσματικά, τα συμφέροντα των κύριων «παικτών», δηλαδή της κυβέρνησης, των ιδιωτικών επιχειρήσεων ΚΕΚ και των κοινωνικών εταίρων, εις βάρος όμως της αποτελεσματικότητας του συστήματος συνεχιζόμενης κατάρτισης. Από την πλευρά της κυβέρνησης τα πλεονεκτήματα ήταν σημαντικά και εκτείνονται σε εύρος θεμάτων. Κατά τη πρώτη φάση ανάπτυξης του συστήματος, τα πολιτικά οφέλη του να μοιράζεις χρήματα χωρίς αυστηρούς κανόνες και κριτήρια είναι προφανή και δεν χρήζουν περαιτέρω σχολιασμού. Δευτερευόντως, κατά την περίοδο του Β΄ ΚΠΣ η χώρα βρισκόταν σε φάση δημοσιονομικής προσαρμογής με απώτερο στόχο την ένταξη στην ΟΝΕ. Η επίτευξη υψηλών ρυθμών απορροφητικότητας των κοινοτικών πόρων ήταν μεγάλης σημασίας, αφού οι συνολικοί εισρέοντες πόροι από τα ΚΠΣ κάλυπταν περίπου το 30% του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών της ελληνικής οικονομίας. Η έλλειψη κριτηρίων αξιολόγησης και πιστοποίησης απέδωσε στο σύστημα ευελιξία επιτρέποντας υψηλούς ρυθμούς απορρόφησης.

Η σημαντικότερη όμως ωφέλεια για το κράτος προήλθε από το γεγονός ότι κατάφερε να αντιμετωπίσει εν μέρει τις γνωστές ανεπάρκειες του επιδόματος ανεργίας. Οι προϋποθέσεις και όροι που ισχύουν στην Ελλάδα για την παροχή επιδόματος ανεργίας έχουν ως αποτέλεσμα την εξαίρεση από την επιδότηση του μεγαλύτερου ποσοστού των ανέργων, αλλά και εκείνων των κατηγοριών που το έχουν περισσότερο ανάγκη.³⁷ Η επέκταση των προγραμμάτων συνεχιζόμενης κατάρτισης, τα οποία περιλαμβάνουν και μια αμοιβή για τον καταρτιζόμενο, έδρασε ως υποκατάστατο του επιδόματος ανεργίας το οποίο μάλιστα χρηματοδοτείται μάλιστα από κοινοτικούς πόρους (σε αντίθεση με το επίδομα ανεργίας που χρηματοδοτείται από εθνικούς). Με άλλα λόγια, η πολιτική κατάρτισης, παρότι «ενεργητική πολιτική απασχόλησης», ουσιαστικά παθητικοποιήθηκε προσπαθώντας να καλύψει τα κενά που άφηναν οι «παθητικές πολιτικές απασχόλησης».³⁸

Από την πλευρά των επιχειρήσεων κατάρτισης τα πλεονεκτήματα έχουν ήδη αναφερθεί: δυνατότητα αρχικής συσσώρευσης κεφαλαίου κατά την πρώτη άναρχη φάση, εκκαθάριση της αγοράς και μέγιστο της πίτας σε συνδυασμό με ένα σύστημα διανομής της κατά την δεύτερη, πλήρης απελευθέρωση κατά την τρίτη. Τα οφέλη για τις υπόλοιπες επιχειρήσεις-χρήστες των προγραμμάτων κατάρτισης είναι μικρότερα, αλλά όχι άνευ σημασίας. Έξι στις δέκα δήλωναν το 1994 ότι το ενδιαφέρον τους για την υλοποίηση προγραμμάτων ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης θα ήταν μικρότερο εάν δεν υπήρχαν τα κίνητρα του ΟΑΕΔ. Οι επιχειρήσεις-χρήστες των προγραμμάτων εκτιμούν περισσότερο το άμεσο οικονομικό όφελος που προκύπτει από την επιδότηση, παρά το καθαρό όφελος που προκύπτει από την κατάρτιση αυτή καθ' αυτή.³⁹

Τέλος, οι οργανώσεις των κοινωνικών εταίρων αναδείχθηκαν ως οι πλέον ωφελημένες. Οι κοινωνικοί εταίροι που μέχρι το 1992 είχαν εντελώς περιθωριακή

³⁷ Στην Ελλάδα, από τη χορήγηση του επιδόματος αποκλείονται οι πολυπληθέστερες ομάδες των ανέργων, δηλαδή οι νέοι άνεργοι χωρίς εργασιακή εμπειρία (που δεν έχουν θεμελιώσει δικαίωμα επιδότησης) και οι μακροχρόνια άνεργοι που έχουν εξαντλήσει το χρόνο επιδότησης.

³⁸ Ενδεικτικά, ο Δημουλάς αναφέρει ότι τουλάχιστον οι μισοί από το σύνολο των ανέργων που καταρτίστηκαν την περίοδο 1981-1998 δεν έπαιρναν επίδομα ανεργίας. Κ. Δημουλάς, «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*, ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Αθήνα 2005, σ. 227

³⁹ ΚΕΠΠ 1994, ο.π. σ. 16 και Μ. Χλετσος, Ο. Καμινιώτη, *Ζήτηση Ειδικοτήτων & Δεξιοτήτων στην Ελληνική Αγορά Εργασίας – Αποτελέσματα Έρευνας στις Ιδιωτικές Επιχειρήσεις*, ΠΑΕΠ, Αθήνα 2006

εμπλοκή στο σύστημα επαγγελματικής κατάρτισης,⁴⁰ βρέθηκαν σε διάστημα πέντε ετών να διαθέτουν τα μεγαλύτερα και καλύτερα οργανωμένα ΚΕΚ. Αυτό επετεύχθη μέσω δύο μηχανισμών. Ο πρώτος, αφορούσε την εξαίρεση των ΚΕΚ των κοινωνικών εταιρών από τους περιορισμούς ως προς τον αριθμό των παραρτημάτων και τα θεματικά πεδία κατάρτισης. Η ρύθμιση αφορούσε κατά κύριο λόγο τις τριτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις που υπογράφουν την Εθνική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΓΣΕΕ, ΕΣΕΕ, ΓΣΕΒΕΕ, ΣΕΒ). Ο δεύτερος μηχανισμός, αφορά τη διασφάλιση αποκλειστικών πόρων από τον ΛΑΕΚ. Σύμφωνα με τις αρχικές προβλέψεις (1996), ο ΛΑΕΚ θα μπορούσε να διαθέτει μέχρι και το 6% των εσόδων του για τη χρηματοδότηση των ΚΕΚ των κοινωνικών εταιρών. Δύο χρόνια αργότερα (ν. 2639/98) το ποσοστό αυτό αυξήθηκε σε 15%, ενώ με την Εθνική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας του 2004-2005 (άρθρο 7) έφτασε το 20%. Από αυτούς του πόρους, το 45% κατευθύνονταν στην ΓΣΕΕ και το υπόλοιπο 55% στις εργοδοτικές οργανώσεις.⁴¹

Τα παραπάνω εξασφάλισαν στις τριτοβάθμιες οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων πρόσβαση σε πρωτόγνωρου ύψους πόρους, που χρηματοδότησαν όχι μόνο ενέργειες κατάρτισης, αλλά –κυρίως– την επέκταση του δικτύου τους, αν όχι συχνά την ίδια την λειτουργία τους. Δεν είναι τυχαίο ότι οι οργανώσεις που ενεπλάκησαν με μεγαλύτερη ένταση στην πολιτική κατάρτισης ήταν οι μαζικότερες οργανώσεις των κοινωνικών εταιρών, δηλαδή η ΓΣΕΕ (εργαζόμενοι) και η ΓΣΕΒΕΕ (μικρομεσαίοι). Αυτές οι δύο συνομοσπονδίες ίδρυσαν και λειτουργούν δύο εκ των μεγαλύτερων ΚΕΚ στη χώρα, και από άποψη χρηματοδότησης, και από άποψη δυναμικότητας. Αντίθετα, ο ΣΕΒ που δεν αντιμετώπιζε έντονα προβλήματα χρηματοδότησης, λόγω της ευπορίας των μελών του, περιορίστηκε στη δημιουργία ενός ιδιότυπου «ιδιωτικού πανεπιστημίου» (της σχολής ALBA) που εκπαιδεύει διευθυντικά στελέχη για τις επιχειρήσεις μέλη του.

Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι το δημόσιο πεδίο δράσης των κοινωνικών εταιρών σε συνδυασμό με τη διασφάλιση αποκλειστικών πόρων, τους απέτρεψε από το να υιοθετήσουν αμφιλεγόμενες πρακτικές διασφάλισης χρηματοδότησης. Εν τέλει, αυτά

⁴⁰ Β. Μπάσδρα Β., Γ. Θεοδωράκης, «Περιγραφή των συστημάτων αναγνώρισης προσόντων, συμμετέχοντες – αποτελέσματα», *Ο Ρόλος των Εθνικών Συστημάτων Αναγνώρισης Προσόντων στην Προώθηση της Διά Βίου Μάθησης*, ΕΚΕΠΙΣ, Αθήνα 2003, σ. 22

⁴¹ ΓΣΕΕ, ΣΕΒ, ΓΣΕΒΕΕ, ΕΣΕΕ, *Κωδικοποιημένες Βασικές Ρυθμίσεις Εθνικών Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας και Διαιτητικών Αποφάσεων ετών 1975-2005*, Αθήνα, 2006, σ. 26

τα ΚΕΚ ήταν από τα πρώτα τα οποία συμμορφώθηκαν με τα κριτήρια πιστοποίησης και αξιολόγησης, χαρακτηρίζονται σταθερά από καλύτερες συνθήκες εργασίας, υποστήριξαν την ανάγκη περαιτέρω αυστηροποίησης του συστήματος, συχνά διενέργησαν εσωτερικές αξιολογήσεις των προγραμμάτων που υλοποίησαν, ενώ διαθέτουν μακράν το πιο διαφανές σύστημα διαχείρισης.