

Αξιολόγηση της επαγγελματικής κατάρτισης ανέργων στην Ελλάδα

του Ερευνητή του ΚΕΠΕ Κωνσταντίνου Β. Ευστρατόγλου

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Από την αρχή της προγραμματικής περιόδου του Β. ΚΠΣ (1994-1999), επιχειρήθηκε η συγκρότηση ενός συστήματος κατάρτισης ανέργων, που περιλαμβάνει τα ακόλουθα μέτρα συνεργίας:

1. Τη λειτουργία του Εθνικού Κέντρου Πιστοποίησης των δομών συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης (ΕΚΕΠΙΣ).
2. Τη λειτουργία των Κέντρων Προώθησης της Απασχόλησης (ΚΠΑ) του ΟΑΕΔ, ως προς τη δραστηριότητα εκείνη που αφορά την εξατομικευμένη παρέμβαση και την σύνταξη Ατομικών Σχεδίων Δράσης (Α.Σ.Δ) των ανέργων, προκειμένου να τους παραπέμψουν σε ενεργητικά μέτρα.
3. Την ενίσχυση του ρόλου του Παρατηρητήριου Απασχόλησης (ΠΑΕΠ Α.Ε) στην καταγραφή αναγκών της αγοράς εργασίας σε εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό.
4. Την υλοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων από πιστοποιημένα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ).
5. Τη διαδικασία υλοποίησης του παραπάνω μέτρου (περίπτωση 4), μέσω της λειτουργία της οιονεί αγοράς κατάρτισης (εφαρμογή αρχών ανταγωνισμού).

Επομένως, η αποτελεσματικότητα των υλοποιούμενων προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων από πιστοποιημένα ΚΕΚ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αποτελεσματική λειτουργία ολόκληρου του συστήματος που προαναφέραμε.

Οι πόροι που διατέθηκαν για τη λειτουργία του συστήματος την προγραμματική περίοδο του Γ. ΚΠΣ (2000-2006) ξεπερνούσαν τα 800 εκ. ευρώ και ειδικά για την εφαρμογή προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης τα 400 εκ. ευρώ, με τη συγχρηματοδότηση κατά 75% από το ΕΚΤ και 25% από εθνικούς πόρους. Η συνεχής αύξηση των δαπανών εφαρμογής ενεργητικών μέτρων, με την παράλληλη τάση περιορισμού των κρατικών δαπανών, και την ταυτόχρονη διατήρηση της ανεργίας σε υψηλά επίπεδα, έκανε επιτακτική την ανάγκη διενέργειας αυστηρών αξιολογήσεων της αποτελεσματικότητας των μέτρων.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η αξιολόγηση του συστήματος κατάρτισης ανέργων. Κριτήριο αξιολόγησης είναι η προσέγγιση των προκαθορισμένων στόχων των μέτρων συνεργίας του συστήματος και ειδικότερα των προγραμμάτων κατάρτισης

ανέργων που υλοποιούν τα ΚΕΚ. Στόχος για τη συμμετοχή των ανέργων και τα αναμενόμενα οφέλη από την κατάρτισή τους είναι:

1. Η τοποθέτηση των καταρτισθέντων σε θέσεις εργασίας συναφείς με το αντικείμενο κατάρτισης, εντός εξαμήνου μετά το τέλος της κατάρτισης.
2. Ο περιορισμός της εγκατάλειψης του προγράμματος και/ή των απουσιών από τους καταρτιζόμενους.
3. Η κατά προτεραιότητα συμμετοχή στην κατάρτιση των ανέργων με τα λιγότερα προσόντα.
4. Για την πρόληψη της ανεργίας, οι ωφελούμενοι άνεργοι, νέοι κάτω των 25 ετών, με διάρκεια ανεργίας λιγότερο των 6 μηνών και οι άνω των 25 ετών, με διάρκεια ανεργίας μικρότερη των 12 μηνών, έπρεπε να αποτελούν το 60% του συνόλου των ωφελουμένων.
5. Η ενίσχυση των ανέργων γυναικών με τη συμμετοχή τους σε ποσοστό 60%.
6. Η συμμετοχή ατόμων που προέρχονται από πληθυσμιακές ομάδες που αποκλείονται, ή απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας, σε ποσοστό τουλάχιστον 10%.

Πηγές των στατιστικών δεδομένων της μελέτης είναι:

1. Διοικητικά στατιστικά στοιχεία, που αφορούν την κατάρτιση 23.171 ανέργων, με την υλοποίηση 1.153 προγραμμάτων κατάρτισης από 207 πιστοποιημένα ΚΕΚ που ανάλαβαν τη υλοποίησή τους κατά την περίοδο 2001-2003.
2. Τα δημοσιοποιημένα αποτελέσματα του διαγωνισμού για την ανάθεση του έργου «Κατάρτιση ανέργων σε πιστοποιημένα ΚΕΚ» (2001-2003).
3. Τα στοιχεία των εκθέσεων «Ολοκλήρωση της υλοποίησης υποέργου», που υποβάλλουν τα ΚΕΚ για την αποπληρωμή του υποέργου τους στην αναθέτουσα αρχή (Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Συγχρηματοδοτούμενων από το ΕΚΤ Ενεργειών Κατάρτισης). Τα στοιχεία αυτά αναφέρονται στην ίδια περίοδο. 2001-2003 (διαστρωματικά δεδομένα).

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της μελέτης:

Ο ποσοτικός στόχος συμμετοχής των ανέργων στην κατάρτιση ικανοποιήθηκε σχεδόν απόλυτα. Η γεωγραφική κατανομή των ανέργων που συμμετείχαν ήταν επίσης ικανοποιητική και ο αριθμός τους, ανά περιφέρεια, είναι ανάλογος του μεγέθους του εργατικού δυναμικού και της ανεργίας. Ωστόσο, αποκαλυπτικά είναι τα στοιχεία σε βάρος των ανέργων με τα λιγότερα προσόντα. Οι απόφοιτοι υποχρεωτικής εκπαίδευσης, με αντίστοιχο μερίδιο στην εγγεγραμμένη ανεργία 39,4%, συμμετείχαν στην κατάρτιση σε ποσοστό 5,9% και στις τοποθετήσεις 6,7%.

Οι στόχοι των επιπτώσεων από τη λειτουργία ολόκληρου του συστήματος (ποιοτική διάσταση –αποτελεσματικότητα των μέτρων συνεργίας) για την προώθηση των ανέργων στην απασχόληση, δεν φαίνεται να ικανοποιήθηκαν.

Προσεγγίσαμε την ποιότητα της κατάρτισης με μετρήσιμους δείκτες, συνδέοντάς την με :

1. Την απασχόληση των καταρτισθέντων (εντός 6 μηνών) μετά την κατάρτιση
2. Τη συνάφεια μεταξύ αντικειμένου κατάρτισης και απασχόλησης.
3. Τον περιορισμό, αφενός μεν του αριθμού των καταρτιζομένων που διέκοψαν την παρακολούθηση των προγραμμάτων, αφετέρου δε, από την απώλεια διδακτικών ωρών, λόγω απουσιών.

Ως ανεξάρτητες (ερμηνευτικές) μεταβλητές για την ποιότητα της κατάρτισης ορίσαμε τις μεταβλητές εκείνες, που συνθέτουν το σύστημα κατάρτισης ανέργων και συγκεκριμένα:

1. Τη βαθμολογία πιστοποίησης του ΚΕΚ από το Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης (ΕΚΕΠΙΣ)
2. Τη βαθμολογία του ΚΕΚ, σύμφωνα με τα αποτελέσματα του διαγωνισμού επιλογής των αναδόχων του έργου από την αναθέτουσα Αρχή του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής προγραμμάτων ΕΚΤ).
3. Το μερίδιο ανέργων που παρέπεμψαν τα ΚΠΑ προς τα ΚΕΚ, μετά την εξατομικευμένη παρέμβαση.

Το γενικότερο συμπέρασμα που προέκυψε από τη διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της ποιότητας κατάρτισης, είναι ότι από το σύστημα κατάρτισης, όπως το ορίσαμε στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, τουλάχιστον κατά την περίοδο αναφοράς μας, μόνο ο βαθμός πιστοποίησης του ΕΚΕΠΙΣ φαίνεται εν μέρει να επέδρασε θετικά στην ποιότητα της κατάρτισης, προς όφελος των ανέργων που καταρτίστηκαν.

Η εφαρμογή της οιονεί αγοράς στην επαγγελματική κατάρτιση (προκήρυξη διαγωνισμού για την επιλογή αναδόχων ΚΕΚ με κριτήριο την πλέον συμφέρουσα προσφορά για το Δημόσιο) δεν φαίνεται να συνέβαλε ούτε στην ποιοτική αναβάθμιση της κατάρτισης αλλά ούτε και στην οικονομικότερη λύση. Συνεπώς, δεν προκύπτουν οφέλη από την εφαρμογή της οιονεί αγοράς, τουλάχιστον όπως λειτουργεί σήμερα, τόσο για τους αποδέκτες των υπηρεσιών, όσο και για το Δημόσιο. Απαιτείται η αποτελεσματική κρατική παρέμβαση για τον ορθολογικό τρόπο λειτουργίας της, με την δημιουργία και ενίσχυση των ανταγωνιστικών συνθηκών μεταξύ όλων των ΚΕΚ.

Το αποτέλεσμα της κατάρτισης φαίνεται να διαμορφώνεται από παράγοντες που δεν σχετίζονται με το σύστημα και επομένως, με τα βασικά μέσα άσκησης της πολιτικής κατάρτισης, αλλά με χαρακτηριστικά των καταρτιζομένων (επίπεδο εκπαίδευσης, διάρκεια προηγούμενης ανεργίας, ηλικία), τις συνθήκες των τοπικών αγορών εργασίας στις οποίες υλοποιούνται τα προγράμματα, με τα χαρακτηριστικά των ΚΕΚ και των διαφορετικών επαγγελμάτων κ.α.. Παρά τις προσπάθειές μας να κατανοήσουμε καλύτερα τη διαμόρφωση της ποιοτικής διάστασης της κατάρτισης ανέργων και το ρόλο των μέτρων συνεργίας (στοιχεία του συστήματος), δεν μπορέσαμε με τα μέσα που χρησιμοποιήσαμε να ερμηνεύσουμε ένα σημαντικό μέρος μεταβολών της ποιότητας κατάρτισης. Ίσως μία αξιολόγηση, με ευρύτερο χρονικό ορίζοντα, καλύτερη στατιστική πληροφόρηση και με καταλληλότερα οικονομετρικά υποδείγματα να μας οδηγήσουν σε πολύ καλύτερα αποτελέσματα. Ωστόσο, από την ποιοτική ανάλυση προκύπτει ότι υπάρχουν μεγάλα περιθώρια βελτίωσης του συστήματος κατάρτισης ανέργων, που μπορεί να ληφθούν υπόψη σε μελλοντικό σχεδιασμό της πολιτικής και ειδικότερα στο σχεδιασμό των ενεργητικών μέτρων της αγοράς εργασίας. ώστε να οδηγηθούμε στην οικονομικά ορθολογικότερη και κοινωνικά δικαιότερη κατανομή των περιορισμένων πόρων που διαθέτουμε.