Κείμενο Παρέμβασης

ΜΑΪΟΣ 2020

ΚΠ-04

Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε.

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ, ΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Voucher Εκπαίδευσης: «Εργαλείο» Διακυβέρνησης, Υπευθυνοποίησης και Ανισοτήτων

Συγγραφείς: Χρήστος Γούλας[α], Παναγιώτης Καλογεράκης[β]

Προοίμιο

Η τυπική και η μη τυπική εκπαίδευση αποτελούν αυτόνομα συστήματα τα οποία ωστόσο επικοινωνούν, συμπληρώνονται και σε ορισμένες περιπτώσεις απαιτείται να συνεργούν στο πλαίσιο μιας ολιστικής προσέγγισης για τη χάραξη και την υλοποίηση της εθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής. Ειδικότερα, η επαγγελματική κατάρτιση –εκτός της σημαντικής εκπαιδευτικής διάστασής της– συνιστά κρίσιμο πυλώνα παρέμβασης, βασική ενεργητική πολιτική απασχόλησης συνδεδεμένη με την αγορά εργασίας και τη διάρθρωση του παραγωγικού συστήματος.

Το τελευταίο χρονικό διάστημα το σύστημα των vouchers κατάρτισης μονοπωλεί τον δημόσιο διάλογο. Η σχετική συζήτηση –η οποία διεξάγεται με όρους αντιπαράθεσης– προσεγγίζει αποσπασματικά το συγκεκριμένο όργανο άσκησης πολιτικής και αποπροσανατολίζει την εστίαση από τα ουσιώδη ζητήματα και τους προβληματισμούς που αναδύονται. Το «εργαλείο» των vouchers κυριαρχεί στον σχεδιασμό πολιτικών επαγγελματικής κατάρτισης και στην υλοποίηση σχετικών προγραμμάτων από το 2012. Παράλληλα, εφαρμόζεται στο πεδίο της προσχολικής αγωγής, ενώ συχνά κατατίθενται θέσεις και προτάσεις για την επέκτασή του και στο τυπικό εκπαιδευτικό σύστημα. Με άξονα την επιστημονική τεκμηρίωση, η συνεισφορά μας αναδεικνύει προβληματισμούς και προβάλλει κριτικά αναχώματα γύρω από την κυρίαρχη ρητορική περί ευελιξίας, ανταγωνισμού, αποδοτικότητας και ελευθερίας επιλογής. Ωθούμενοι από επιστημονικά, αξιακά, ιδεολογικά και θεσμικά αντίβαρα, καταθέτουμε το πλαίσιο μέσω του οποίου μπορούν να αξιολογηθούν οι πολιτικές και οι πρακτικές σχετικά με

[α] Διευθυντής ΙΝΕ ΓΣΕΕ
[β] PhD, Επιστημονικός Συνεργάτης ΙΝΕ ΓΣΕΕ

τα vouchers κατάρτισης, επισημαίνουμε την αναγκαιότητα μετατόπισης της έμφασης στην ποιότητα των παρεχόμενων προγραμμάτων και υπογραμμίζουμε τη σημασία της στοχευμένης ενίσχυσης των δημόσιων πολιτικών προώθησης της αποτελεσματικότητας της επαγγελματικής κατάρτισης. Το παρόν κείμενο παρέμβασης εκθέτει στις αρχικές του ενότητες επιχειρήματα και αντεπιχειρήματα σχετικά με τα vouchers, χωρίς να διακρίνει τα πεδία της τυπικής και μη τυπικής εκπαίδευσης. Στη συνέχεια, επικεντρωνόμαστε στην ελληνική περίπτωση των επιταγών κατάρτισης και αναδεικνύουμε τα ζητήματα κοινωνικής δικαιοσύνης, τις προκλήσεις που απορρέουν από τη διεύρυνση των ανισοτήτων και τις επιπτώσεις στην ποιότητα των παρεχόμενων προγραμμάτων. Τέλος, προσεγγίζουμε το σύστημα των vouchers κατάρτισης ως εργαλείο διακυβέρνησης του πεδίου και αυτορρύθμισης των υποκειμένων.

Εισαγωγή

Τις τελευταίες δεκαετίες η θεώρηση για τη χάραξη πολιτικής αλλάζει ριζικά, καθώς από μονοπώλιο του κράτους έχει γίνει πλέον μια ευρέως διαδεδομένη παγκόσμια-υπερεθνική πραγματικότητα. Ειδικότερα στο πεδίο της εκπαίδευσης, η χάραξη των σχετικών πολιτικών γίνεται εντός υπερεθνικών οικονομικών και πολιτικών δικτύων και είναι η πρώτη ίσως φορά που τα εκπαιδευτικά συστήματα, με βαθιές ρίζες στην ιστορία των κοινωνιών τους, θεωρούνται «τόσο ρητά και τόσο ανοιχτά, ως μέσα για σκοπούς που ορίζονται από το παγκόσμιο σύστημα παραγωγής» (Moutsios, 2010: 128). Παρά το γεγονός ότι η χάραξη πολιτικής φαίνεται καθαρά τεχνική –και ως εκ τούτου ουδέτερη– στην πραγματικότητα βασίζεται σε «πολιτικές απόψεις-θέσεις, σιωπηρές ή ευρέως αποδεκτές, για τον σκοπό, το περιεχόμενο και τις παιδαγωγικές προσεγγίσεις της διαδικασίας της μάθησης» (Moutsios, 2010: 124). Η τεχνοκρατική λογική που διέπει τη χάραξη πολιτικής έχει ως προμετωπίδα της –μεταξύ άλλων εννοιών– την επιτελεστικότητα, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την ανάγκη η οικονομία να βασιστεί στη γνώση (*knowledge-based economy*) και συνακόλουθα η εκπαίδευση να αποτελέσει πτυχή της οικονομικής πολιτικής (Bøyum, 2014).

Τα εκπαιδευτικά συστήματα πλέον εκλαμβάνονται ως μέσα για την εξασφάλιση της ανάπτυξης των σύγχρονων οικονομιών – προηγμένων ή μη. Οι γνώσεις και οι δεξιότητες αποτελούν τις σημαντικότερες

επενδύσεις για την ατομική και κοινωνική πρόοδο και εξαρτώνται από την εκπαίδευση, η οποία επομένως προσεγγίζεται αντίστοιχα με όρους επένδυσης από τις κυβερνήσεις (Σιάνου-Κύργιου, 2010). Η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο απαιτεί όλες οι εκπαιδευτικές πολιτικές να στοχεύουν στην αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας στην παγκόσμια οικονομία (Moutsios, 2009). Η παγκοσμιοποιημένη οικονομική ατζέντα προωθεί ιδεολογικά φορτισμένες πολιτικές που προϋποθέτουν αγορές χωρίς περιορισμούς, φιλελεύθερη επιχειρηματικότητα και ελάχιστες κρατικές παρεμβάσεις.

Στα πεδία της εκπαίδευσης και της κατάρτισης ο λόγος και οι πραγματώσεις της παγκοσμιοποίησης διαμορφώνουν ένα αντίστοιχο πλέγμα «ομοιογενών κανόνων» (Moutsios, 2009: 475) που περιλαμβάνει όχι μόνο οικονομικά δόγματα, αλλά και τρόπους διακυβέρνησης όπως: η σύγκλιση, η ιδιωτικοποίηση, η απορρύθμιση, η αποκέντρωση, η επιλογή, η αυτορρύθμιση και η επίτευξη της ποιότητας μέσω αντικειμενικών δεδομένων-δεικτών και βέλτιστων πρακτικών (Yokoyama, 2008· Murphy, 2014). Η σύγχρονη ανάγκη για πιο «πλουραλιστικές και εξατομικευμένες λύσεις» έχει προκαλέσει έναν μεγαλύτερο «κατακερματισμό της ευθύνης» μεταξύ του κράτους, της τοπικής αυτοδιοίκησης, των εκπαιδευτικών μονάδων, των λοιπών ενδιαφερόμενων μερών και της αγοράς, που συχνά συνοδεύεται από τη μετάβαση από τη «λεπτομερή κεντρική ρύθμιση, στη διαμόρφωση του πλαισίου λειτουργίας» (Hudson, 2007: 266). Επομένως, η «αποσυμπίεση»-αποκέντρωση της εξουσίας του κράτους δημιουργεί διαφορετικά επίπεδα ελευθερίας, τα οποία μετατοπίζουν το κράτος σε «συντονιστή πολιτικών» και «αναπτύσσονται με στοχοθεσίες όχι σπάνια φυγόκεντρες» (Σταμέλος κ.ά., 2015: 33).

Κύριος στόχος των διαδικασιών αποκέντρωσης των εξουσιών-ευθυνών είναι η ενίσχυση της αυτονομίας σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης και εκπαιδευτικής μονάδας (Honig & Rainey, 2012), καθώς οι τυποποιημένες εκπαιδευτικές λύσεις θεωρούνται ανεπαρκείς για τις σύγχρονες ετερογενείς κοινωνίες (Hudson, 2007). Η περίπτωση των προγραμμάτων voucher (εκπαιδευτικών κουπονιών ή επιταγών κατάρτισης) που απασχολεί την παρούσα μελέτη, διαπνέεται από τις αρχές τις παγκοσμιοποίησης –τα οικονομικά δόγματα αλλά και τους τρόπους διακυβέρνησης– όπως αποτυπώθηκαν αδρομερώς προηγουμένως.

Παρ' όλα αυτά, η συζήτηση για «μεταφορά της δύναμης από τους παραγωγούς στους καταναλωτές ή πελάτες του δημόσιου εκπαιδευτικού συστήματος», για «επικέντρωση στα αποτελέσματα», για «ποικιλομορφία και επιλογές» και για «διαχωρισμό χρηματοδότησης και παραγωγής», μέσω της έμμεσης χρηματοδότησης εκπαιδευτικών υπηρεσιών από το κεντρικό κράτος, δεν είναι νέα (Μπουζάκης, 2005: 140).

Η παρούσα μελέτη εκθέτει αρχικά επιχειρήματα και αντεπιχειρήματα σχετικά με τα vouchers, χωρίς να διακρίνει τα πεδία της τυπικής και μη τυπικής εκπαίδευσης. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να προσεγγίσουμε την εκπαίδευση και την κατάρτιση όχι μόνο ως υποσυστήματα ή διαδικασίες, αλλά και ως πεδία άσκησης πολιτικής. Παρά το γεγονός ότι η τυπική και η μη τυπική εκπαίδευση διαφέρουν σημαντικά, η συζήτηση γύρω από το εργαλείο των vouchers –σε εθνικό και διεθνές επίπεδο– φορτίζεται ιδεολογικά και πλαισιώνεται γύρω από την κυρίαρχη ρητορική περί ευελιξίας, αποδοτικότητας και ελεύθερης επιλογής. Αυτές οι πολιτικές πρακτικές μορφοποιούν «ενεργά» υποκείμενα και διευρύνουν τελικά τις ανισότητες, είτε πρόκειται για μαθητές και γονείς είτε για άνεργους εκπαιδευομένους. Στη συνέχεια, προσεγγίζουμε κριτικά τη συζήτηση περί ελεύθερης επιλογής, αποδοτικότητας και ανταγωνισμού. Τέλος, επικεντρωνόμαστε στην ανάδειξη της ελληνικής περίπτωσης των επιταγών κατάρτισης –καθώς η εφαρμογή των vouchers στο πεδίο της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης είναι ιδιαίτερα διευρυμένη– και τις εκλαμβάνουμε ως εργαλείο διακυβέρνησης του πεδίου και ρύθμισης των υποκειμένων.

Επιχειρηματολογώντας υπέρ των vouchers

Ο Milton Friedman στο έργο του «Ο ρόλος της κυβέρνησης στην εκπαίδευση» (1955) αναβίωσε το θεωρητικό υπόβαθρο που πλαισιώνει τη χρήση των vouchers, το οποίο αρχικά διατυπώθηκε από τον Adam Smith το 1776 και υποστηρίχθηκε από τον Stuart Mill το 1859 με τη μορφή της ελευθερίας επιλογής σχολείου από την πλευρά των γονιών (Colin, 2005). Είναι σημαντικό τα παραπάνω έργα να προσεγγίζονται πλαισιωμένα στο κοινωνικό και οικονομικό συγκείμενο. Αναλυτικότερα, στην περίπτωση του Adam Smith, το σύστημα των vouchers προτάθηκε ως μέσο ενθάρρυνσης των πολιτών προκειμένου να εκπαιδευτούν σε μια περίοδο που η ζήτηση και η προσφορά εκπαιδευτικών υπηρεσιών για το ευρύ κοινό ήταν ιδιαίτερα

περιορισμένη (Sweetland, 2002). Στην περίπτωση του Friedman, το σύστημα των vouchers προτάθηκε ως πολιορκητικός κριός στο κεντρικό κρατικό μονοπώλιο που ρύθμιζε ασφυκτικά την παροχή των εκπαιδευτικών υπηρεσιών (Sweetland, 2002). Οι Coons και Sugarman (1978) μάλιστα υποστήριξαν ότι το σύστημα των vouchers μπορεί να λειτουργήσει ως μοχλός παροχής ίσων εκπαιδευτικών ευκαιριών και επίτευξης κοινωνικής δικαιοσύνης – ειδικά για τα παιδιά από μη προνομιούχα περιβάλλοντα, τα οποία μέσω των vouchers απέκτησαν πρόσβαση και σε ακριβά ιδιωτικά σχολεία που μέχρι πρότινος προορίζονταν μόνο για τις εύρωστες οικονομικά τάξεις.

Τις τελευταίες δεκαετίες η βασική αρχή που διαπνέει το σύστημα των vouchers είναι αυτή της αποτελεσματικότητας μέσω του ανταγωνισμού, της συνακόλουθης αύξησης της παραγωγικότητας και της παροχής πιο ευέλικτων δημόσιων υπηρεσιών (Colin, 2005). Στο πεδίο της εκπαίδευσης, οι υποστηρικτές των vouchers εντοπίζουν τα πλεονεκτήματα του συστήματος στην εγγυημένη δημόσια χρηματοδότηση, στην εδραίωση του ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών ιδρυμάτων, αλλά και στην «ευαισθητοποίηση» των δικαιούχων, οι οποίοι πλέον καλούνται να επιλέξουν ελεύθερα το εκπαιδευτικό ίδρυμα που καλύπτει τις ανάγκες τους (Colin, 2005).

Σύμφωνα με τη σχετική βιβλιογραφία, τα εκπαιδευτικά ιδρύματα που θεωρούνται αποδοτικά θα προσεγγίσουν νέους πελάτες (*clients*) και στην τελική κρίση τα «καλά» εκπαιδευτικά ιδρύματα θα αναδειχθούν και θα αναπτυχθούν, σε αντίθεση με τα «κακά» τα οποία θα εξαφανιστούν (Colin, 2005: 29). Τα vouchers παγκοσμίως αποτελούν, για τους διαμορφωτές πολιτικής αλλά και τους γονείς, όχημα για την επίτευξη της αλλαγής και της προόδου (Lee, 2008). Με αφετηρία τις εξαγγελίες για βελτίωση της ποιότητας –μέσω του υγιούς ανταγωνισμού– στην εκπαίδευση, τα vouchers διαμορφώθηκαν ως μία μεταρρυθμιστική πολιτική για την ενίσχυση της πρόσβασης των μαθητών στην εκπαίδευση και τη στήριξη του δικαιώματος των γονιών-καταναλωτών να επιλέγουν ελεύθερα τις εκπαιδευτικές υπηρεσίες που λαμβάνουν τα παιδιά τους (Lee, 2008).

Η παραπάνω διαπίστωση αποτυπώνει τη λογική της χρήσης του συστήματος των vouchers στην εκπαίδευση, ως μηχανισμού διάρρηξης του μονοπωλίου του κεντρικού κράτους στην εξουσία και

στον έλεγχο του πεδίου της εκπαίδευσης. Στο όνομα της «ελευθερίας της επιλογής» ο ρόλος του κεντρικού κράτους περιορίζεται, αλλά μέσω της διακυβέρνησης τηρούνται τα ελάχιστα πρότυπα και κατ' επέκταση «διασφαλίζεται η ποιότητα της εκπαίδευσης» (Lee, 2008: 80). Ουσιαστικά, η επίκληση της ελευθερίας της επιλογής αποτελεί το βασικό επιχείρημα των θιασωτών του συστήματος των vouchers, καθώς αυτή ενθαρρύνει την ποικιλομορφία στο επίπεδο των παρόχων –δημόσιων ή ιδιωτικών– των υπηρεσιών, δημιουργεί ανάγκη και επιφέρει ζήτηση για πληροφόρηση και σχετική (με τις εκπαιδευτικές υπηρεσίες) ενημέρωση (Valkama and Bailey, 2001). Αντίθετα, το κοινό σπάνια ενεργοποιείται προκειμένου να αναζητήσει πληροφορίες, όταν δεν υπάρχει η δυνατότητα της επιλογής ή οι διαθέσιμες επιλογές δεν συνδέονται με τις ανάγκες τους στη δεδομένη στιγμή (Valkama and Bailey, 2001).

Ένα επιχείρημα που συχνά διατυπώνεται από τους υποστηρικτές των vouchers εκλαμβάνει την ελευθερία της επιλογής ως όργανο για την επίτευξη κοινωνικής δικαιοσύνης (Viteritti, 2010). Η συγκεκριμένη συλλογιστική βασίζεται σε δύο παραδοχές που αποτυπώνονται ακολούθως: αρχικά, δεν υπάρχουν δικαιολογίες όταν «παραδίδονται» φτωχά παιδιά-νέοι σε «αποτυχημένα» εκπαιδευτικά ιδρύματα, ενώ μάλιστα υπάρχουν άλλες εναλλακτικές (Viteritti, 2010: 206). Κατά δεύτερον, η ελεύθερη εκπαιδευτική επιλογή δεν πρέπει να είναι «προνόμιο» μόνο των οικονομικά εύρωστων (Viteritti, 2010: 206). Μάλιστα, όταν οι γονείς-καταναλωτές έχουν τη δυνατότητα επιλογής σχολείου για τα παιδιά τους, οι τοποθετήσεις τους σχετικά με την εκπαίδευση που λαμβάνουν τα παιδιά τους είναι σταθερά θετικές (McCarthy, 2006).

Επιπλέον, επισημαίνεται η αποτελεσματικότερη κατανομή των δημόσιων πόρων μέσω της ακριβέστερης διάθεσης των «επιδοτήσεων» σε συγκεκριμένες ανάγκες (Valkama and Bailey, 2001: 48). Ειδικότερα, το μοντέλο χρηματοδότησης των vouchers υποστηρίζει άμεσα τον χρήστη-καταναλωτή των υπηρεσιών, σε αντίθεση με μια πιο παραδοσιακή προσέγγιση που βασίζεται στην κρατική επιδότηση της παραγωγής-υπηρεσίας, η οποία υποστηρίζει τον χρήστη έμμεσα. Έτσι, σύμφωνα με τους υπέρμαχους του συστήματος των vouchers, οι χρεώσεις θα είναι συγκεκριμένες και στοχευμένες μόνο στις υπηρεσίες που πραγματικά παρασχέθηκαν στους κατόχους των vouchers, περιορίζοντας έτσι το συνολικό κόστος της διαδικασίας (Valkama and Bailey, 2001).

Προσεγγίζοντας κριτικά τις επιταγές εκπαίδευσης και κατάρτισης: ανταγωνισμός, αποδοτικότητα και «ελευθερία επιλογής»

Παρά τη ρητορική περί διασφάλισης της δημόσιας χρηματοδότησης, αυξημένης ευαισθητοποίησης των δικαιούχων-καταναλωτών και κατοχύρωσης του ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, το σύστημα των vouchers συγκεντρώνει την κριτική και τους προβληματισμούς πλήθους θεωρητικών του πεδίου. Οι βασικές επικρίσεις επικεντρώνονται πρωτίστως στην ασυμβατότητα της λειτουργίας και λογικής των αγορών με συγκεκριμένα δημόσια αγαθά, όπως η εκπαίδευση (Colin, 2005). Δευτερευόντως, το σύστημα των vouchers δεν διαμορφώνει μια «ελεύθερη αγορά», αντιθέτως «διαιωνίζει» την εξάρτηση των «ωφελουμένων από νέες μορφές δημόσιας χρηματοδότησης» (Colin, 2005: 21).

Ένας υπαρκτός περιορισμός της λειτουργίας υπό όρους ελεύθερης, ανταγωνιστικής –οιονεί– αγοράς είναι η ανάδυση ζητημάτων κέρδους ή επιβίωσης για τα εκπαιδευτικά ιδρύματα που συμμετέχουν στο σύστημα (Colin, 2005). Έννοιες όπως η ποιότητα, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των εκπαιδευτικών υπηρεσιών εκλαμβάνονται πολλές φορές –από τους παρόχους– ως έννοιες ασύμβατες, ειδικά όταν η διασφάλιση της κερδοφορίας αποτελεί προτεραιότητα. Μάλιστα, στην προσπάθειά τους να προσελκύσουν εκπαιδευομένους, οι πάροχοι διαφοροποιούν τα κίνητρα και τις στοχεύσεις τους και μετέρχονται πρακτικές που περιλαμβάνουν «διευκολύνσεις», «χαλάρωση εκπαιδευτικών προδιαγραφών», «αρνητική διαφήμιση» και «πελατειακές σχέσεις», και δεν συνδέονται με την ίδια την εκπαιδευτική διαδικασία (Φωτόπουλος, 2015).

Επιπροσθέτως, η σύγκριση –έννοια συμπληρωματική της επιλογής– «δεν μπορεί να αποτελεί απόδειξη», καθώς οι ιστορίες επιτυχίας, ειδικά του ιδιωτικού τομέα, συνδέονται πολλές φορές με τη δυνατότητα των ιδιωτικών παρόχων να εφαρμόζουν αυστηρές πολιτικές επιλογής μαθητών (Colin, 2005: 32). Ειδικά στην περίπτωση που το σύστημα των vouchers δεν είναι επαρκώς ρυθμισμένο –προς όφελος του ελεύθερου ανταγωνισμού– και οι διαθέσιμες θέσεις είναι περιορισμένες, ανακύπτουν ζητήματα ανισοτήτων καθώς οι ιδιωτικοί πάροχοι θα μπορούσαν να επιλέξουν τους υποψηφίους που απαιτούν λιγότερους πόρους σε βάρος μη προνομιούχων ή απλά χαμηλότερης

δυναμικής υποψηφίων, διασφαλίζοντας έτσι τη διαιώνιση της επιτυχίας και τελικά τη μεγιστοποίηση των κερδών τους (Colin, 2005). Όταν δε ο πάροχος είναι υπεύθυνος για την αξιολόγηση των επιδόσεων των εκπαιδευομένων, πολλές φορές οι ιστορίες επιτυχίας που αναδεικνύονται συνδέονται περισσότερο με την υπερβαθμολόγηση των εκπαιδευομένων, παρά με την ουσιαστική ενίσχυση των δεξιοτήτων τους (McVicar and Polidano, 2018).

Αναμενόμενα, η μετατόπιση της κρατικής χρηματοδότησης στους ιδιωτικούς εκπαιδευτικούς οργανισμούς οδηγεί στην αύξηση του αριθμού των «επιτυχημένων» ιδιωτικών εκπαιδευτικών μονάδων και τελικά στην εξάλειψη των «μη αποδοτικών» δημόσιων, επιφέροντας δομικές αλλαγές στην εκπαιδευτική πολιτική σε σχέση με την προώθηση θεμελιωδών αρχών όπως η ισότητα και η κοινωνική δικαιοσύνη. Η λειτουργία υπό όρους ελεύθερου ανταγωνισμού συχνά οδηγεί στη μετατροπή των εκπαιδευτικών μονάδων σε παρόχους εκπαιδευτικών υπηρεσιών ή υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης. Οι λιγότερο επιτυχημένοι –και άρα μη κερδοφόροι– πάροχοι εκπαιδευτικών υπηρεσιών οδηγούνται σε μειώσεις μισθών ή απολύσεις, ενώ και σε πολλές περιπτώσεις οι εκπαιδευτικές μονάδες παύουν να λειτουργούν (Valkama and Bailey, 2001).

Η πολιτική αντίληψη που θέλει τις λογικές των αγορών να δύνανται να επιλύσουν τα ζητήματα της δημόσιας εκπαίδευσης, παραγνωρίζει ότι η ίδια η δημόσια εκπαίδευση είναι αυτή που τελικά διαχειρίζεται και επιλύει τα εγγενή και διαχρονικά ζητήματα που εκπορεύονται της ελεύθερης –με όρους αγοράς– λειτουργίας της εκπαίδευσης (Sweetland, 2002). Αντίθετα, η αγορά ποτέ δεν «υποσχέθηκε ότι θα λειτουργήσει ως αναδιανεμητική δύναμη», ικανή να εξασφαλίσει κοινωνική ισότητα (Viteritti, 2010: 208) ή να θεραπεύσει τις κοινωνικές διακρίσεις και τους αποκλεισμούς των μη προνομιούχων σε ένα καθεστώς διαρκούς αβεβαιότητας και οικονομικής καχεξίας. Είναι συνήθως οι δημόσιοι πάροχοι που αποτελούν την ύστατη «επιλογή» σε περιπτώσεις που γεωγραφικοί, οικονομικοί ή κοινωνικοί λόγοι κρατούν τους ιδιωτικούς παρόχους μακριά και επιτείνουν την ανάγκη για στήριξη του δημόσιου χαρακτήρα της εκπαίδευσης (Malin et al., 2019). Η προσέγγιση της εκπαίδευσης με όρους αγοράς, μέσω των vouchers, αναπόφευκτα δίνει προτεραιότητα στη μεγιστοποίηση του κέρδους, με αποτέλεσμα τη στόχευση στις οικονομικά εύρωστες κοινωνικές ομάδες, καθιστώντας τελικά αναγκαίες τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις του κεντρικού κράτους (Sweetland, 2002).

Ειδικά σε αρνητικές περιόδους για τις αγορές, όπως ήταν η οικονομική κρίση του 2008, είναι το κεντρικό κράτος που καλείται να δράσει αποφασιστικά (Viteritti, 2010). Αν και για δεκαετίες η κεντρική εξουσία δεν απέτρεψε την αποτυχία της δημόσιας εκπαίδευσης να υπηρετήσει τις οικονομικά αδύναμες κοινωνικές ομάδες, η δημόσια εκπαίδευση συνολικά ήταν «πολύ σημαντική για να αποτύχει» καθώς διαχρονικά αποτελεί εγγενές πολιτισμικό συστατικό (Viteritti, 2010: 208). Η εκτεταμένη χρήση του εργαλείου των vouchers όμως, μπορεί να επηρεάσει δραματικά τη δημοκρατικότητα της δημόσιας εκπαίδευσης (Apple and Bracey, 2001). Παρά τις εξαγγελίες για περισσότερη κοινωνική δικαιοσύνη μέσω της χρήσης των vouchers, φαίνεται τελικά ότι αυτά είναι πιο πολύ μέρος του προβλήματος της βάθυνσης των ανισοτήτων, όπως φαίνεται και στις περιπτώσεις της Χιλής, της Σουηδίας και αρκετών Πολιτειών των Η.Π.Α. (Sørensen, 2017). Τα vouchers ουσιαστικά προωθούν μια «ατομικιστική καταναλωτική δημοκρατία», μια «ατομικιστική προσέγγιση της ελευθερίας» που θέλει τον καταναλωτή «ελεύθερο από τις ρυθμίσεις της κεντρικής εξουσίας», «ελεύθερο να επιλέξει» και «ελεύθερο από τους άλλους» και τις δικές τους επιλογές (Sørensen, 2017: 20).

Η συζήτηση για τον βαθμό της ελευθερίας επιλογής –ή ακόμα και για την απουσία αυτής– συγκεντρώνει τους προβληματισμούς και τα αντεπιχειρήματα της κριτικής βιβλιογραφίας. Συγκεκριμένα, η ουσία της επιλογής εδράζεται στην πληροφόρηση-ενημέρωση για τις διαθέσιμες επιλογές και υπηρεσίες. Παρ' όλα αυτά, σε πολλές περιπτώσεις οι κάτοχοι των vouchers δεν διαθέτουν επαρκείς πληροφορίες (Valkama and Bailey, 2001) ή συμβουλευτική υποστήριξη ή η πληροφόρηση τελικά τους παρέχεται αποπλαισιωμένη, με αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση να διαμορφώσουν κριτικά τις επιλογές τους. Ειδικότερα, η εδραίωση των δεικτών αναφοράς και των σχετικών κατατάξεων, οι οποίες πολλές φορές βασίζονται σε τυποποιημένες αξιολογήσεις και υπερβαθμολογήσεις, αποτυπώνουν μια κατασκευασμένη –σε κενό– «ορθολογική» πραγματικότητα που επηρεάζει τελικά τα υποκείμενα και τις πρακτικές τους. Ακόμα και στην περίπτωση επαρκούς πληροφόρησης από πλευράς παρόχων, ορισμένοι κάτοχοι vouchers δεν είναι ικανοί να λάβουν συνειδητές αποφάσεις ή να τεκμηριώσουν τις επιλογές κατάρτισής τους, καθώς δεν έχουν σαφή εικόνα για τις δεξιότητες που απαιτεί η αγορά εργασίας, ούτε ποιος πάροχος προσφέρει πραγματικά ποιοτικές υπηρεσίες (Hipp and Warner, 2008). Αυτή είναι μια πραγματικότητα

που επηρεάζει ιδίως εκπαιδευομένους με χαμηλό επίπεδο προσόντων (Bruttel, 2005).

Η ρητορική περί ελεύθερης επιλογής προσεγγίζει αποσπασματικά και παραγνωρίζει τελικά την κοινωνική φύση των επιλογών και τους συσχετισμούς μεταξύ της κοινωνικής τάξης και των επιλογών των υποκειμένων που καταλήγουν στην αναπαραγωγή και επίταση των ανισοτήτων (Reay et al., 2010). Η πλαισίωση του εκπαιδευομένου ως «παγιδευμένου» υποκειμένου που του αξίζει η «ελευθερία» της επιλογής και της «επένδυσης» στην αναζήτηση της αυτοπραγμάτωσης, «συγχέει τη λογική των αγορών με αυτή της ηθικής», δημιουργώντας ψευδείς ελπίδες σε αυτούς που έχουν πραγματικά ανάγκη (Malin et al., 2019: 228). Στην πορεία της αυτοπραγμάτωσης, είναι ο ωφελούμενος-κάτοχος των vouchers αυτός που θα πρέπει να είναι «προσεκτικός» με τις αποφάσεις του, γιατί αυτός τελικά θα επωμιστεί το βάρος της επιλογής του και θα κληθεί να «ζήσει με τις τυχόν ανεπιθύμητες συνέπειες των αποφάσεών του» (Valkama and Bailey, 2001: 45). Η διαδικασία της υπευθυνοποίησης –και της αυτορρύθμισης– προωθεί τον ενεργοποιημένο άνθρωπο-καταναλωτή που καλείται να επιλέξει με βάση τις μεταβαλλόμενες ανάγκες της αγοράς και φέρει την ευθύνη της κατάστασής του (Τσιώλης, 2005).

Η ελληνική περίπτωση των επιταγών κατάρτισης: ενεργητικές πολιτικές όξυνσης...ανισοτήτων

Όπως αποτυπώνεται στη σχετική ιστοσελίδα του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων[1], το Σύστημα Επιταγών Κατάρτισης (*Training Voucher*) «αφορά τη λειτουργία ενός συστήματος παροχής υπηρεσιών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης που προσφέρει τη δυνατότητα στους άμεσα ωφελουμένους να λαμβάνουν υπηρεσίες κατάρτισης από πιστοποιημένους παρόχους, να επιλέγουν δηλαδή οι ίδιοι την υπηρεσία και τον πάροχο». Τα προγράμματα κατάρτισης με τη χρήση επιταγών υλοποιήθηκαν σε μια προσπάθεια «ουσιαστικής διαχειριστικής απλοποίησης» και αντιμετώπισης μιας έντονης «παραφιλολογίας αναφορικά με την προνομιακή μεταχείριση ορισμένων φορέων» από το κεντρικό κράτος (Ιωαννίδης, 2017: 48). Αναλυτικότερα, μέχρι τότε το Υπουργείο Εργασίας υπέγραφε σύμβαση με κάθε μεμονωμένο πάροχο κατάρτισης, βάσει της πλέον συμφέρουσας προσφοράς και μέχρι εξαντλήσεως του προϋπολογισμού (Ιωαννίδης, 2017: 48). Από τον Απρίλιο του 2012[2] –

[1] https://voucher.gov.gr/
[2] https://voucher.gov.gr/

οπότε και έγινε η εκκίνηση της παραγωγικής λειτουργίας του μηχανισμού– το σύστημα των επιταγών κατάρτισης υλοποιείται αδιάλειπτα από όλες τις κυβερνήσεις.

Σε επίπεδο σχεδιασμού, βασική επιδίωξη του νέου συστήματος είναι «η ποιοτική αναβάθμιση των εκπαιδευτικών υπηρεσιών από τους παρόχους κατάρτισης», καθώς λόγω του ελεύθερου «ανταγωνισμού» ο ωφελούμενος θα έχει τη δυνατότητα επιλογής φορέων «που παρέχουν ποιοτική εκπαίδευση και κατάρτιση» (ΙΝΕ ΓΣΕΕ, 2016: 64). Επιπροσθέτως, έμφαση δίνεται στη «διασφάλιση της διαφάνειας στη διαχείριση των πόρων» αλλά και στη «μεγαλύτερη ευελιξία» όσον αφορά «τον τόπο και τον χρόνο» κατάρτισης (ΙΝΕ ΓΣΕΕ, 2016: 64). Η εφαρμογή του συστήματος των vouchers διαμόρφωσε ευνοϊκές συνθήκες για την αύξηση των φορέων που δύνανται να υλοποιούν σχετικά προγράμματα, καθώς επικράτησε η λογική της διευκόλυνσης των φορέων προκειμένου να υπάρχει πλήθος επιλογών από τους ανέργους (Ιωαννίδης, 2017).

Η εισαγωγή των επιταγών κατάρτισης στο πεδίο κρίθηκε ιδανική επιλογή, καθώς ζητήματα όπως η «δυσθεώρητη ανεργία, η ετεροαπασχόληση, η μετανάστευση των νέων επιστημόνων, η υποχρηματοδότηση της δημόσιας εκπαίδευσης και η γενικευμένη απαξίωση των δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών», στο πλαίσιο των πολιτικών που προωθήθηκαν από τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, διαμόρφωσαν ιδανικές συνθήκες για «έξυπνες και καινοτόμες πολιτικές χρηματοδότησης» της κατάρτισης (Φωτόπουλος, 2015: 340). Η «απουσία ειλικρινούς και διεξοδικού διαλόγου», «μεθοδολογικού πλαισίου» και «τεχνογνωσίας» οδήγησε σε «εξατομίκευση της ευθύνης για κατάρτιση» σε μια «εκπαιδευτική αγορά» όπου οι εκπαιδευόμενοι ως «καταναλωτικά κοπάδια» κάνουν χρήση της επιταγής «με τους καλύτερους και πιο συμφέροντες γι΄ αυτούς όρους» (Φωτόπουλος, 2015: 340).

Στην έκθεση αξιολόγηση της ΠΑΝ που διενεργήθηκε από το ΙΝΕ ΓΣΕΕ εντοπίζονται σημαντικά ευρήματα που καταδεικνύουν τα αδύναμα σημεία του συστήματος των vouchers και συνδέονται με την περιορισμένη «δυνατότητα των ωφελουμένων να επιλέγουν με αξιόπιστα και έγκυρα κριτήρια», λόγω της απουσίας «κατάλληλης, επαρκούς και αξιόπιστης ενημέρωσης» (ΙΝΕ ΓΣΕΕ, 2016: 103).

Αξίζει να τονιστεί ότι –μεταξύ άλλων– η «έλλειψη πληροφόρησης δημιούργησε το έδαφος για μία σειρά προβληματικών, συχνά καταχρηστικών, πρακτικών» που ήγειραν προβληματισμούς σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος των vouchers υπό όρους αγοράς, ελεύθερου ανταγωνισμού και εμπορευματοποίησης (ΙΝΕ ΓΣΕΕ, 2016: 104). Αυτές οι «πελατειακού τύπου» πρακτικές επηρεάζουν αρνητικά τους εκπαιδευομένους, τους εκπαιδευτές και το σύνολο της κοινωνίας ενώ «αναπαράγουν στρεβλά πρότυπα» και διευρύνουν τις κοινωνικές ανισότητες (Φωτόπουλος, 2015: 341). Εκτός από τις παραπάνω πρακτικές, η έλλειψη πληροφόρησης και ενημέρωσης για τα προσφερόμενα προγράμματα αναδεικνύεται ως βασικό εμπόδιο για τη συμμετοχή των υποψήφιων εκπαιδευομένων σε αυτά (Καραλής, 2018).

Τα vouchers αποτελούν μία ακόμα παράμετρο έκπτωσης της εκπαίδευσης και κατάρτισης σε εργαλείο επιδοματικής και προνοιακής πολιτικής. Ο κάτοχός τους ελάχιστα ενδιαφέρεται για την εκπαιδευτική τους διάσταση και τη χρήση τους για τη βελτίωση των δεξιοτήτων του, ενώ κυρίως συμμετέχει για την επιδοματική τους λειτουργία. Η δικαιολογημένη αντίληψη του «ωφελούμενου» εκπαιδευομένου που τις περισσότερες φορές προέρχεται από ευπαθείς κατηγορίες (άνεργος, υποαπασχολούμενος, ευέλικτα και επισφαλής εργαζόμενος) στην αγορά εργασίας, ενισχύεται περαιτέρω με διάφορες παρελκυστικές τακτικές, οι οποίες χρησιμοποιούνται από σημαντικό αριθμό παρόχων υπηρεσιών εκπαίδευσης και κατάρτισης. Παρά δε τις εξαγγελίες για περισσότερη κοινωνική δικαιοσύνη, η στόχευση των vouchers στους χρήστες-καταναλωτές των υπηρεσιών, που τις έχουν πραγματικά ανάγκη και συγκεκριμένα στους ανέργους, παραγνωρίζει ότι η συγκεκριμένη κατηγορία –σε αντίθεση ίσως με το παρελθόν– δεν είναι ομοιογενής, και κατά συνέπεια δεν διαθέτουν όλοι οι άνεργοι ανάλογο εκπαιδευτικό και πολιτισμικό κεφάλαιο που θα υποστηρίζει τις ατομικές επιλογές τους.

Το υφιστάμενο πλαίσιο ίδρυσης, πιστοποίησης και λειτουργίας των παρόχων συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης τους προσεγγίζει περιοριστικά, ως «εμπορικές επιχειρήσεις» που παραγνωρίζουν την επιστημονική αρτιότητα και τις εκπαιδευτικές προδιαγραφές (Γούλας, Μαρκίδης και Μπαμπανέλου, 2018: 14). Το σύστημα των vouchers αποτελεί μέρος της προσπάθειας «εξατομίκευσης» των ενεργών πολιτικών απασχόλησης (ΙΝΕ ΓΣΕΕ, 2016: 63) και χρηματοδοτείται κατά βάση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠ).

Παρ΄ όλα αυτά, στην ελληνική περίπτωση, η επαγγελματική κατάρτιση, ως κύρια ενεργητική πολιτική, παθητικοποιείται από τη στιγμή που χρησιμοποιείται σχεδόν αποκλειστικά ως επιδοματική πολιτική. Οι επιπτώσεις των παραπάνω στην ποιότητα των εκπαιδευτικών υπηρεσιών είναι ιδιαίτερα δυσμενείς, καθώς οι ποιοτικές διαστάσεις παραμερίζονται και επιπλέον, προκειμένου να επιτευχθούν, χρειάζεται επένδυση από την πλευρά των φορέων εκπαίδευσης και κατάρτισης. Χαρακτηριστικά, όπως αποτυπώνεται σε έρευνα που εκπονήθηκε κατόπιν συνεργασίας των ερευνητικών ινστιτούτων της ΓΣΕΕ και της ΓΣΕΒΕΕ και αφορούσε την περίοδο 2011-2016, η ποιότητα και η οργάνωση των σεμιναρίων αποτελούν σημαντικούς αποτρεπτικούς παράγοντες για τη συμμετοχή των ενηλίκων σε δραστηριότητες κατάρτισης (Καραλής, 2018). Τέλος, με ενδιαφέρον επισημαίνουμε τα ευρήματα της παραπάνω έρευνας που καταδεικνύουν ότι «μετά το 2013 εντοπίζεται μια κάμψη στην ποιότητα υλοποίησης» των σχετικών προγραμμάτων (Καραλής, 2018: 67).

Προσαρμογή στην Παγκοσμιοποίηση: το voucher κατάρτισης ως εργαλείο διακυβέρνησης και αυτορρύθμισης

Η προηγούμενη ενότητα ολοκληρώθηκε με την αναφορά στα Ταμεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που παρέχουν τη χρηματοδότηση για την υλοποίηση των προγραμμάτων κατάρτισης με το σύστημα των vouchers, αν και η τελική εφαρμογή παραμένει εθνική επιλογή. Ο λόγος της οικονομίας της γνώσης είναι ένας παγκοσμιοποιημένος λόγος διαρθρωμένος από υπερεθνικούς φορείς που αποτυπώνει πολιτικές σύγκλισης-συναίνεσης οι οποίες συνδέονται με την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα, την εξοικονόμηση κόστους, την έμφαση σε προκαθορισμένα αποτελέσματα και μετρήσιμες δεξιότητες. Η παραπάνω παραδοχή ώθησε –εν μέρει– στη διαμόρφωση του τίτλου της παρούσας ενότητας από την ονομασία του ενός από τα δύο ταμεία της ΕΕ που χρηματοδοτούν προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης. Οι χαρακτηριστικές ονομασίες των συγκεκριμένων ταμείων, οι πολιτικές που προωθούν και ο κυρίαρχος λόγος που διαμορφώνουν, συνεισφέρουν σε μία προβληματική που εκλαμβάνει-προσεγγίζει το εργαλείο άσκησης πολιτικής των vouchers ως μηχανισμό διακυβέρνησης του πεδίου της επαγγελματικής κατάρτισης, εγγενές συστατικό μιας παγκοσμιοποιημένης οικονομικής ατζέντας που προωθεί ιδεολογικά φορτισμένες και ομοιογενείς εκπαιδευτικές πολιτικές.

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο[3], «η παγκοσμιοποίηση καθιστά τη διαδικασία αλλαγής έναν τρόπο ζωής» και οι «εργαζόμενοι πρέπει να γίνουν πιο προσαρμοστικοί, πιο ευέλικτοι, και ανοικτοί στις αλλαγές, ώστε να βελτιώσουν την απασχολησιμότητά τους». «Οι εργοδότες βοηθούν επίσης, με τη στήριξη του ΕΚΤ, στην πρόβλεψη των μελλοντικών απαιτήσεων για δεξιότητες και προσφέρουν στους εργαζομένους τις απαιτούμενες ευκαιρίες ανάπτυξης για την προσαρμογή στις νέες τεχνολογίες και αγορές». Προς αυτή την κατεύθυνση, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση[4] «παρέχει στήριξη σε άτομα που χάνουν τη θέση εργασίας τους είτε εξαιτίας σημαντικών διαρθρωτικών αλλαγών στο παγκόσμιο εμπόριο λόγω παγκοσμιοποίησης είτε εξαιτίας της παγκόσμιας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης». Η εκπαίδευση επομένως καλείται να επαναπροσδιορίσει τις στοχεύσεις της προκειμένου να υπηρετεί αποτελεσματικότερα την οικονομία της γνώσης και έτσι να παύσει να είναι «μέρος του προβλήματος και όχι της λύσης» (Dale and Robertson, 2007: 225). Στο πεδίο της διά βίου μάθησης και ειδικότερα της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, σκιαγραφείται η προϋπόθεση «κοινωνικής και οικονομικής επιβίωσης του νέου τύπου κοινωνικού υποκειμένου στο πλαίσιο της κοινωνίας της γνώσης», βασικά χαρακτηριστικά της οποίας είναι η παγκοσμιοποίηση και ο «σκληρός ανταγωνισμός» (Σταμέλος κ.ά., 2015: 116).

Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και η παγκοσμιοποίηση της χάραξης εκπαιδευτικής πολιτικής είναι διαδικασίες παράλληλες που διαρθρώνονται σε ένα πλέγμα εθνικών κρατών, υπερεθνικών οργανισμών, περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων, κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων και ιδιωτικών σχημάτων που λειτουργούν σε διακρατικό πλαίσιο (Moutsios, 2009). Η σύγκλιση – μέσω της τυποποίησης– των εκπαιδευτικών πολιτικών και των προτεινόμενων πρακτικών, οδηγεί τις χώρες σε σταδιακή διαμόρφωση μιας «κοινής αντίληψης των βέλτιστων πρακτικών» και τελικά σε εφαρμογή παρόμοιων πολιτικών, έτσι ώστε οι τελευταίες να θεωρούνται «αναπόφευκτες» (Bulle, 2011: 504). Η εναρμόνιση μέσω κατευθύνσεων της ΕΕ και η ανταλλαγή βέλτιστων πολιτικών πρακτικών προωθούμενων από υπερεθνικούς οργανισμούς αποτελούν δύο από τους βασικούς μηχανισμούς σύγκλισης των πολιτικών (Jacobi and Teltemann, 2011).

[3] https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=535&langId=el
[4] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=el

Χαρακτηριστικά, ήδη από το 1994 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με το «Λευκό Βιβλίο» για την «Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» υπογραμμίζει την ανάγκη να «βρεθούν νέες μέθοδοι που να επιτρέπουν την επαναδιάθεση των πιστώσεων στις ενέργειες κατάρτισης, ειδικότερα για τους μακροχρόνια ανέργους και τους νέους που προσεγγίζουν την αγορά εργασίας χωρίς ειδικότητα», μέσω γενικευμένων και πολυδύναμων επιταγών κατάρτισης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1994: 150). Επιπροσθέτως, το Cedefop (2000: 69) αναφέρεται στο σύστημα των επιταγών κατάρτισης ως έναν «ιδιαίτερα ευέλικτο μηχανισμό που –ανάλογα με τον σχεδιασμό του– στοχεύει στην επίτευξη οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών στόχων» και εντοπίζει τη «σημαντική δυναμική» που έχει για την προώθηση της διά βίου μάθησης γενικότερα και την «ενίσχυση της επένδυσης στην κατάρτιση» ειδικότερα. Η σχετική έκθεση ολοκληρώνεται με τη μελέτη συγκεκριμένων καλών πρακτικών εφαρμογής του συστήματος των vouchers στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Αυστρία, στο Βέλγιο, στη Γαλλία και στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής.

Τέλος, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), ένας κομβικός φορέας παραγωγής εκπαιδευτικών –και όχι μόνο– πολιτικών, αναδεικνύει τα vouchers ως «ενδιαφέρουσα πρακτική» για τη δημιουργία συστημάτων εκπαίδευσης ενηλίκων που ανταποκρίνονται στις ανάγκες και δύνανται να «ενισχύσουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των παρόχων κατάρτισης» (OECD, 2019: 11 and 18). Ο ΟΟΣΑ σε συνδυασμό με την ΕΕ προωθεί τη λογική των διεθνών μηχανισμών σύγκρισης και επιτελεστικότητας, επηρεάζει τις κοινωνίες, τα εκπαιδευτικά συστήματα και τις παιδαγωγικές ρυθμίσεις «σαρώνοντάς τες» προκειμένου να προσδιοριστούν οι οικονομίες που βασίζονται στη γνώση μέσω βέλτιστων πρακτικών για την «παραγωγή ανθρώπινου κεφαλαίου» (Moutsios, 2010: 129). Αυτή η εντεινόμενη πίεση για ανταγωνισμό και αποτελεσματικότητα και η αντίληψη της ποιότητας ως σύγκρισης «αντικειμενικών δεδομένων», έχουν αναδείξει τους διεθνείς οργανισμούς σε «αξιολογητές και ταυτόχρονα συμβούλους πολιτικής» των εκπαιδευτικών συστημάτων (Meyer and Benavot, 2013: 9) που παρέχουν επιστημονική νομιμοποίηση όταν η πολιτική νομιμοποίηση αμφισβητείται.

Στην περίπτωση του εργαλείου των επιταγών κατάρτισης, η σύγκλιση των εκπαιδευτικών πολιτικών και η σκοπιμότητά τους συγκροτείται με ισχυρούς νομιμοποιητικούς λόγους, όπως δικαίωμα επιλογής,

αποκέντρωση των εξουσιών, αυτονομία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, οι οποίοι στην ουσία τους δεν πραγματώνονται. Οι λόγοι αυτοί δεν συναρθρώνονται απαραίτητα γύρω από την ιδιωτικοποίηση, αλλά οι πρακτικές τους αξιοποιούν τεχνικές και υπηρετούν αξίες του ιδιωτικού τομέα (Τσατσαρώνη, 2018). Έτσι επέρχεται η αλλαγή στη διακυβέρνηση του πεδίου, καθώς το κεντρικό κράτος μετατοπίζει την εξουσία σε άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, που πλέον διαδραματίζουν σημαντικότερο ρόλο στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής και ειδικότερα στην παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών – θολώνοντας εκ των πραγμάτων τα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (βλ. Hudson, 2007).

Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο για την πιστοποίηση και αξιολόγηση των φορέων διά βίου μάθησης που εστιάζεται αποκλειστικά σε «κτηριολογικά χαρακτηριστικά» χωρίς την τήρηση «ποιοτικών προδιαγραφών», σε συνδυασμό με την κρατική ανοχή αθέμιτων πρακτικών, διαμορφώνει ένα πεδίο «στη λογική της αναζήτησης του κέρδους» (Γούλας, Μαρκίδης και Μπαμπανέλου, 2018: 13). Η κεντρική εξουσία, με τη χρήση των επιταγών κατάρτισης και τη μετακύλιση της ευθύνης στο «ενεργό υποκείμενο», επαφίεται στον ανταγωνισμό των παρόχων –με όρους ελεύθερης αγοράς– για την τελική ρύθμιση του πεδίου και την αυτορρύθμιση των υποκειμένων. Το εργαλείο των vouchers προωθεί την «ενημερωμένη», «συνειδητή» επιλογή του «ενεργού» εκπαιδευομένου ο οποίος αυτορρυθμίζεται και εκπίπτει σε χαμηλών προσδοκιών ωφελούμενο που προσεγγίζει την κατάρτισή-εκπαίδευσή του ως διαδικασία οικονομικής συναλλαγής.

Το πεδίο της διά βίου μάθησης μορφοποιείται από κυρίαρχες πολιτικές περί ευελιξίας, ανάπτυξης, ελευθερίας και επιλογής, με σχετικές πρακτικές την καταρτισιμότητα και την απασχολησιμότητα (Tsatsaroni and Sarakinioti, 2018). Στη μη τυπική εκπαίδευση όμως –σε αντίθεση με την τυπική– «τα όρια ανάμεσα στην επιτυχία και την αποτυχία είναι θολά», «ευκαιρίες βρίσκονται παντού» και η αξιοποίηση τους εξαρτάται από τον εκπαιδευόμενο (Tsatsaroni and Sarakinioti, 2018: 511). Τα ευέλικτα όρια των εκπαιδευομένων αλλά και του πεδίου συνολικότερα συνταυτίζονται με το εργαλείο των vouchers αναβαθμίζοντάς το σε πολυεργαλείο ικανό να ρυθμίσει και να παιδαγωγήσει και νέες κατηγορίες ωφελουμένων υψηλών τυπικών προσόντων, όπως συνέβη στην περίπτωση των vouchers του προγράμματος στήριξης επιστημόνων-ελεύθερων επαγγελματιών, πληττόμενων από την πανδημία του COVID-19.

Αντί επιλόγου

Το παρόν κείμενο παρέμβασης πραγματεύεται το σύστημα των vouchers κατάρτισης ως όργανο άσκησης πολιτικής, εργαλείο διακυβέρνησης του πεδίου και αυτορρύθμισης των υποκειμένων. Παράλληλα, προβάλλει κριτικά αναχώματα στην κυρίαρχη ρητορική περί ευελιξίας, ανταγωνισμού, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης και ελεύθερης επιλογής, που διαπνέει το σύστημα των επιταγών εκπαίδευσης και κατάρτισης. Με επιχειρήματα από τα πεδία της τυπικής και μη τυπικής εκπαίδευσης, αναδεικνύουμε τα ζητήματα κοινωνικής δικαιοσύνης, τις προκλήσεις που απορρέουν από τη διεύρυνση των ανισοτήτων και τις αναπλαισιώσεις των πολιτικών διακυβέρνησης και ρύθμισης σε εθνικό επίπεδο. Επιπροσθέτως, επισημαίνουμε την αναγκαιότητα μετατόπισης της έμφασης στην ποιότητα των παρεχόμενων προγραμμάτων και υπογραμμίζουμε τη σημασία της στοχευμένης ενίσχυσης των δημόσιων πολιτικών προώθησης της ποιότητας της επαγγελματικής κατάρτισης. Τα vouchers, από ενισχυτικό εργαλείο εκπαίδευσης και κατάρτισης, λειτουργούν αντισταθμιστικά και εκπίπτουν τελικά σε εργαλείο επιδοματικής και προνοιακής πολιτικής. Η κατάρτιση συνολικά υποβαθμίζεται από ανάγκη σύνδεσης με την απασχόληση και κοινωνικό αγαθό σε μια πρακτική κενή ποιοτικού περιεχομένου, από ενεργητική πολιτική απασχόλησης σε παθητική πολιτική αυτορρύθμισης των εκπαιδευομένων, πανάκεια για τις δυσχέρειες του παρόντος και του μέλλοντος. Χαρακτηριστική η περίπτωση των vouchers κατάρτισης για μια νέα κατηγορία ωφελουμένων, τους επιστήμονες-ελεύθερους επαγγελματίες που πλήττονται από τα μέτρα περιορισμού της πανδημίας του COVID-19, γεγονός που αποτυπώνει την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα αυτού του πολυεργαλείου διακυβέρνησης του πεδίου της κατάρτισης και όχι μόνο...

Βιβλιογραφία

- Γούλας, Χ., Μαρκίδης, Κ. και Μπαμπανέλου, Δ. (2018). «Ενδυνάμωση του ρόλου και της ποιότητας της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης: Εστιάζοντας στο δίπολο πιστοποίηση προγραμμάτων vs πιστοποίηση εκπαιδευτικών μονάδων», Κείμενα παρέμβασης για την προώθηση του διαλόγου στην πολιτική, την οικονομία, την εκπαίδευση, Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1994). *Λευκό Βιβλίο – Ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα, απασχόληση: Οι προκλήσεις και η αντιμετώπισή τους για τη μετάβαση στον 21ο αιώνα*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία επίσημων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΙΝΕ ΓΣΕΕ (2016). *Αξιολόγηση των παρεμβάσεων της πρωτοβουλίας για την απασχόληση των νέων*, Έκθεση αξιολόγησης (Παραδοτέο Β΄), ερευνητική-συγγραφική ομάδα: Γούλας, Χ., Κορδάτος, Π., Μπουκουβάλας, Κ., Σιδηρά, Β. και Σιμόπουλος, Γ.
- Ιωαννίδης, Γ. (2017). «Η εξέλιξη της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα: Μια κριτική επισκόπηση», στο Γούλας, Χ. και Λιντζέρης, Π. (επιμ.), *Διά βίου μάθηση, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση και οικονομία: Νέα δεδομένα, προτεραιότητες και προκλήσεις*, Αθήνα: ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ & ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- Καραλής, Θ. (2018). *Η συμμετοχή ενηλίκων στη διά βίου μάθηση στην Ελλάδα: Εμπόδια και κίνητρα συμμετοχής (2011-2016)*, Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ & ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.
- Μπουζάκης, Σ. (2005). «Παγκοσμιοποίηση, η υποταγή της εκπαίδευσης στην οικονομία της αγοράς», στο Γράβαρης, Δ. και Παπαδάκης, Ν. (επιμ.), *Εκπαίδευση και εκπαιδευτική πολιτική*, Αθήνα: Σαββάλας.
- Σιάνου-Κύργιου, Ε. (2010). *Από το Πανεπιστήμιο στην αγορά εργασίας: Όψεις των κοινωνικών ανισοτήτων*, Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Σταμέλος, Γ., Βασιλόπουλος, Γ. και Καβασάκαλης, Α., (2015). *Εισαγωγή στις εκπαιδευτικές πολιτικές*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, www.kalipos.gr.
- Τσατσαρώνη, Α. (2018). «Το "Δημόσιο και Ιδιωτικό" στη σύγχρονη εκπαιδευτική πολιτική: Ο λαϊκισμός στον δημόσιο λόγο και οι νέες προκλήσεις για την κοινωνιολογική θεωρία και έρευνα», *Δημόσια και Ιδιωτική Εκπαίδευση*, Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Κοινωνιολογίας της Εκπαίδευσης, σελ. 49-66.
- Τσιώλης, Γ. (2005). «Προς μια νέα ηθική της εργασίας; Μια ποιοτική διερεύνηση φορέων συμβουλευτικής για την ένταξη στην απασχόληση», Μελέτη 23, ΙΝΕ ΓΣΕΕ & ΑΔΕΔΥ, Αθήνα.

- Φωτόπουλος, Ν. (2015). «Επαγγελματική κατάρτιση και απασχόληση: Από την ανεργία των νέων στην πολιτική των vouchers: Ερευνητικά δεδομένα και κοινωνικοπολιτικές προεκτάσεις», στο Θάνος, Θ. (2015), *Η κοινωνιολογία της εκπαίδευσης στην Ελλάδα: Ερευνών απάνθισμα*, Αθήνα: Gutenberg.
- Apple, M. and Bracey, G. (2001). *School vouchers*, Madison, WI: University of Wisconsin- Milwaukee School of Education Center for Education Research, Analysis, and Innovation.
- Bøyum, S. (2014). "Fairness in education: A normative analysis of OECD policy documents", *Journal of Education Policy*, DOI: 10.1080/02680939.2014.899396.
- Bruttel, O. (2005). "Delivering active labour market policy through vouchers: Experiences with training vouchers in Germany", *International Review of Administrative Sciences*, 71 (3), pp. 391-404, https://doi.org/10.1177/0020852305056809.
- Bulle, N. (2011). "Comparing OECD educational models through the prism of PISA", *Comparative Education*, 47 (4), pp. 503-521, DOI: 10.1080/03050068.2011.555117.
- Cedefop (2000). *Demand-side Financing – A Focus on Vouchers in Post Compulsory Education and Training: Discussion and Case Studies*, European Centre for the Development of Vocational Training, Thessaloniki.
- Colin, F. (2005). "Public service vouchers", *International Review of Administrative Sciences*, 71 (1), pp. 19-34, https://doi.org/10.1177/0020852305051681.
- Coons, J. E. and Sugarman, S. D. (1978). *Education by Choice: The Case for Family Control*, Berkeley: University of California Press.
- Dale, R. and Robertson, S. L., (2007). "New arenas of global governance and international organisations: Reflections and directions", in Martens, K., Rusconi, A. and Leuze, K. (eds), *New Arenas of Education Governance; The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*, Palgrave Macmillan.
- Honig, M. and Rainey, L. (2012). "Autonomy and school improvement: What do we know and where do we go from here?", *Educational Policy*, 26 (3), pp. 465-495.
- Hudson, C. (2007). "Governing the governance of education: The state strikes back?", *European Educational Research Journal*, 6 (3).
- Jakobi, A.P. and Teltemann, J. (2011). "Convergence in education policy? A quantitative analysis of policy change and stability in OECD countries", *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 41 (5), pp. 579-595, DOI: 10.1080/03057925.2011.566442.

- Hipp, L. and Warner, M.E. (2008). "Market forces for the unemployed? Training vouchers in Germany and the USA", *Social Policy & Administration*, 42, pp. 77-101, doi: 10.1111/j.14679515.2007.00589.x.
- Lee, I.-F. (2008). "Formations of new governing technologies and productions of new norms: The dangers of preschool voucher discourse", *Contemporary Issues in Early Childhood*, 9 (1), pp. 80-82, https://doi.org/10.2304/ciec.2008.9.1.80.
- Malin, J., Hardy, I. and Lubienski, C. (2019). "Educational neoliberalization: The mediatization of ethical assertions in the voucher debate", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40 (2), pp. 217-233, DOI: 10.1080/01596306.2019.1569880.
- McCarthy, M. (2006). "The Legality of School Vouchers", *Journal of School Choice,* 1 (3), pp. 17-28, DOI: 10.1300/J467v01n03_05.
- McVicar, D. and Polidano, C. (2018). "Course choice and achievement effects of a system-wide vocational education and training voucher scheme for young people", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 40 (4), pp. 507-530, https://doi.org/10.3102/0162373718782648.
- Meyer, H. and Benavot, A. (2013). "Pisa and the Globalization of Education Governance: some Puzzles and Problems" in H. Meyer and A. Benavot, *Pisa, Power and Policy: The Emergence of Global Educational Governance.* Oxford*,* Oxford Studies in Comparative Education.
- Moutsios, S. (2009). "International organizations and transnational education policy", *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39 (4), pp. 469-481, DOI: 10.1080/03057920802156500.
- Moutsios, S. (2010). "Power, politics and transnational policy-making in education", *Globalization, Societies and Education*, 8 (1), pp. 121-141, DOI: 10.1080/14767720903574124.
- Murphy, D. (2014). "Issues with PISA's use of its data in the context of international education policy convergence", *Policy Futures in Education*, 12 (7), pp. 893-916.
- OECD (2019). *Getting Skills Right: Engaging Low-skilled Adults in Learning*, (www.oecd.org/employment/emp/adult-learning-systems-2019.pdf).
- Reay, D., Crozier, G. and Clayton, J. (2010). "'Fitting in' or 'standing out': Working-class students in UK higher education"*, British Educational Research Journal*, 36 (1), pp. 107-124, DOI: 10.1080/01411920902878925.
- Sørensen, T.B. (2017). "School vouchers and the privileges of choice", *Education International Research.*

- Sweetland, S.R., (2002). "Theory into practice: Free markets and public schooling", *The Clearing House*, 76 (1), pp. 8-12, DOI: 10.1080/00098650209604938.
- Tsatsaroni, A. and Sarakinioti, A. (2018). "Thinking flexibility, rethinking boundaries: Students' educational choices in contemporary societies", contribution to the Special Issue «International policies -local affects: Regenerating the sociology of Basil Bernstein», guest editors: Singh, P. and Ivinson, G., *European Education Research Journal Online*, 17 (4), pp. 507-527, https://doi.org/10.1177/1474904117744697.
- Valkama, P. and Bailey, S.J. (2001). "Vouchers as an alternative public sector funding system", Public Policy and Administration, 16 (1), pp. 32-5, https://doi.org/10.1177/095207670101600103.
- Viteritti, J.P. (2010). "School choice and market failure: How politics trumps economics in education and elsewhere", Journal of School Choice, 4 (2), pp. 203-221, DOI: 10.1080/15582159.2010.483923.
- Yokoyama, K. (2008). "Neo-liberal 'governmentality' in the English and Japanese higher education systems", International Studies in Sociology of Education, 18 (3-4), pp. 231-247.

ΤΕΛΟΣ

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ
Εμμ. Μπενάκη 71Α
10681, Αθήνα
Τηλ. 210 8202257
E-mail: info@inegsee.gr
www.inegsee.gr

Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν κείμενο
είναι των συγγραφέων και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη τις θέσεις της ΓΣΕΕ.

Απαγορεύεται η με οποιονδήποτε τρόπο ανατύπωση ή
μετάφραση όλου ή μέρους του κειμένου χωρίς την άδεια του εκδότη.
Επίσης, η αναδημοσίευση (όλου ή μέρους του) χωρίς αναφορά της πηγής.

Γλωσσική επιμέλεια – Διορθώσεις: Γιώτα Χρόνη

ISSN: 2623-4548
ISBN: 978-960-7402-74-5
Copyright ©INE ΓΣΕΕ