

Βρυξέλλες, 17.7.2023
COM(2023) 439 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ της σύστασης του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2016, όσον αφορά τις Διαδρομές Αναβάθμισης των Δεξιοτήτων: Νέες Ευκαιρίες για Ενηλίκους



ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ της σύστασης του
Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2016,
όσον αφορά τις Διαδρομές Αναβάθμισης
των Δεξιοτήτων: Νέες Ευκαιρίες για
Ενηλίκους**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η όλο και ταχύτερη ψηφιακή και πράσινη μετάβαση σημαίνει ότι οι δεξιότητες που αποκτήθηκαν στο πλαίσιο της αρχικής εκπαίδευσης και κατάρτισης δεν επαρκούν πλέον για την ικανοποίηση των εξελισσόμενων απαιτήσεων της αγοράς εργασίας, και ότι οι ενήλικες πρέπει να αναπτύσσουν τις δεξιότητές τους καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής τους. Επιπλέον, οι δημογραφικές τάσεις που οδηγούν σε συρρίκνωση του εργατικού δυναμικού αναμένεται να επιταχυνθούν την επόμενη δεκαετία, με αποτέλεσμα να αυξάνεται η πίεση για την πλήρη αξιοποίηση των δεξιοτήτων όλων στην αγορά εργασίας. Για τον λόγο αυτό, σύμφωνα με τον στόχο που θέτει το σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, τουλάχιστον το 60 % των ενηλίκων θα πρέπει να συμμετέχει σε κατάρτιση κάθε χρόνο έως το 2030. Οι ηγέτες της ΕΕ επιδοκίμασαν τον φιλόδοξο αυτό στόχο στην κοινωνική σύνοδο κορυφής του Πόρτο το 2021 και τα κράτη μέλη μετάφρασαν τους στόχους σε εθνικούς στόχους¹.

Το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο δεξιοτήτων προβλέπει μια στρατηγική που βοηθάει άτομα και επιχειρήσεις να αναπτύσσουν περισσότερες και καλύτερες δεξιότητες. Υλοποιεί τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, και ιδίως την πρώτη αρχή του που θεσπίζει το δικαίωμα σε ποιοτική και χωρίς αποκλεισμούς εκπαίδευση, κατάρτιση και διά βίου μάθηση, και συνδέεται στενά με άλλες πρωτοβουλίες πολιτικής που υποστηρίζουν την προσέγγιση της διά βίου μάθησης. **Οι βασικές δεξιότητες —γραμματισμός, αριθμητισμός και ψηφιακές δεξιότητες— αποτελούν τη βάση για την πλήρη συμμετοχή στην κοινωνία και στην αγορά εργασίας.** Ωστόσο, πάρα πολύ μεγάλος αριθμός ενηλίκων στην ΕΕ δεν διαθέτει λειτουργικό επίπεδο των εν λόγω δεξιοτήτων² και κινδυνεύει να παραμείνει εγκλωβισμένος σε θέσεις εργασίας με χαμηλό επίπεδο δεξιοτήτων και αμοιβών³. Η κατάσταση αυτή απαιτεί την ανάληψη πολιτικής δράσης για τη στήριξη της απόκτησης βασικών δεξιοτήτων.

Στόχος της σύστασης του Συμβουλίου όσον αφορά τις Διαδρομές Αναβάθμισης των Δεξιοτήτων⁴ είναι να ανταποκριθεί στον κίνδυνο αυτό και να παράσχει σε ενήλικες με χαμηλό επίπεδο δεξιοτήτων, γνώσεων και ικανοτήτων, ενδεικτικά σε ενήλικες με προσόντα επιπέδου χαμηλότερου από δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ευκαιρίες να αναπτύξουν βασικές δεξιότητες και/ή να αποκτήσουν ένα ευρύτερο σύνολο δεξιοτήτων που είναι σημαντικές για την ενεργή συμμετοχή στην κοινωνία και την αγορά εργασίας.

¹ [Βλ. IP 22 3782](#).

² Σύμφωνα με τον ενωσιακό στόχο που περιλαμβάνει το [σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων](#), τουλάχιστον το 80 % των ατόμων ηλικίας 16-74 ετών θα πρέπει να έχουν βασικές ψηφιακές δεξιότητες μέχρι το 2030. Σύμφωνα με τον [δείκτη ψηφιακών δεξιοτήτων της Eurostat](#), το 2021, μόλις το 54 % των ατόμων ηλικίας 16-74 στην ΕΕ των 27 διέθετε τουλάχιστον βασικές ψηφιακές δεξιότητες. Προκειμένου να εξασφαλίσει την επίτευξη του εν λόγω στόχου, η Επιτροπή εισήγαγε την Ψηφιακή Πυξίδα με στόχο οι ψηφιακές φιλοδοξίες της ΕΕ για το 2030 να μεταφραστούν σε συγκεκριμένους στόχους. [Η ψηφιακή δεκαετία της Ευρώπης: ψηφιακοί στόχοι για το 2030 \(europa.eu\)](#).

³ Βλ. Burdett and Smith (2002), [The low skill trap](#), European Economic Review.

⁴ [EUR-Lex - 32016H1224\(01\) - EL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

Η αναντιστοιχία μεταξύ των απαιτήσεων της αγοράς εργασίας και της παροχής εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού αποτέλεσε επίσης έναυσμα για την απόφαση σχετικά με το Ευρωπαϊκό Έτος Δεξιοτήτων, το οποίο επισημαίνει την ανάγκη για αναβάθμιση των δεξιοτήτων και επανειδίκευση, καθώς και για πρόσβαση περισσότερων ατόμων στην αγορά εργασίας⁵. Στην ομιλία της για την κατάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την οποία ανακοίνωσε την πρόταση, η πρόεδρος κ. φον ντερ Λάιεν τόνισε ότι «τους χρειαζόμαστε όλους», καθώς στην Ευρώπη δεν παρουσιάζεται έλλειψη μόνο επαγγελματιών υψηλών προσόντων, αλλά και «οδηγών φορτηγών, σερβιτόρων και εργαζομένων στα αεροδρόμια»⁶. Το πρόσφατο βιομηχανικό σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας⁷ επισημαίνει περαιτέρω την ανάγκη αντιμετώπισης των σημερινών ευρέων ελλείψεων σε δεξιότητες που κρατούν στάσιμες τις επενδύσεις και την ανάπτυξη της ΕΕ.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της σύστασης, τα κράτη μέλη κλήθηκαν να παρέχουν εξατομικευμένη υποστήριξη σε ενήλικες με χαμηλό επίπεδο δεξιοτήτων μέσα από μια ολοκληρωμένη διαδρομή που περιλαμβάνει τρία στάδια.



1) Αξιολόγηση των δεξιοτήτων —εντοπισμός των υφιστάμενων δεξιοτήτων των ενηλίκων και τυχόν κενών στις δεξιότητές τους που πρέπει να συμπληρωθούν.



2) Εξατομικευμένη και ευέλικτη προσφορά μάθησης —προσφορά μάθησης η οποία συμπληρώνει τα συγκεκριμένα κενά δεξιοτήτων που εντοπίζονται μέσα από την αξιολόγηση των δεξιοτήτων.



3) Επικύρωση και αναγνώριση —αξιολόγηση και πιστοποίηση των δεξιοτήτων που έχουν αποκτηθεί και ενθάρρυνση της πιστοποίησης για την απόκτηση τίτλων εκπαίδευσης.

Συνιστάται στα κράτη μέλη να καθορίζουν ομάδες-στόχους προτεραιότητας, να εξασφαλίζουν αποτελεσματικό συντονισμό και εταιρικές σχέσεις μεταξύ των συμφεροντούχων, και να εφαρμόζουν μέτρα προσέγγισης, καθοδήγησης και στήριξης, ώστε οι εν δυνάμει δικαιούχοι να ενημερώνονται για τις υφιστάμενες ευκαιρίες και να καθοδηγούνται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Η σύσταση καλεί την Επιτροπή να υποβάλει έκθεση στο Συμβούλιο σχετικά με

⁵ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το Ευρωπαϊκό Έτος Δεξιοτήτων 2023.

⁶ Οι ομιλίες για την κατάσταση της Ένωσης το 2022.

⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Βιομηχανικό σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας για την εποχή των μηδενικών καθαρών εκπομπών» [COM(2023) 62 final].

την εφαρμογή σε επίπεδο κρατών μελών και ΕΕ. Η εν λόγω έκθεση βασίζεται στην αξιολόγηση ενός εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής⁸.

2. ΚΥΡΙΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Το κεφάλαιο παρουσιάζει τον βαθμό στον οποίο η σύσταση είναι **αποτελεσματική, αποδοτική και συνεκτική, παρέχει ενωσιακή προστιθέμενη αξία** και παραμένει **συναφής** για την κάλυψη των παρουσών αναγκών, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι συστάσεις του Συμβουλίου δεν είναι δεσμευτικές.

Αποτελεσματικότητα

Η εικόνα που παρουσιάζουν τα διαθέσιμα στοιχεία αποτυπώνουν **συνολικά μέτρια αποτελεσματικότητα της σύστασης**.

Οι συναφείς δείκτες υποδεικνύουν **ελαφρά θετικές τάσεις** και η εφαρμογή από τα κράτη μέλη ήταν ανομοιογενής με μέτρα που συχνά **παρουσίαζαν ελλείψεις σε κλίμακα και συντονισμό**. Ενώ ορισμένοι συμφεροντούχοι βλέπουν τη σύσταση ως **καταλύτη για την ανανέωση του ενδιαφέροντος στη στήριξη των ενηλίκων ώστε να αποκτήσουν βασικές δεξιότητες**⁹ και θεωρούν ότι η προσέγγιση των τριών σταδίων αποτελεί χρήσιμο σημείο αναφοράς, η αξιολόγηση διαπιστώνει βελτιώσεις στην **εφαρμογή των τριών σταδίων της σύστασης** σε μόλις 14 κράτη μέλη¹⁰.

Οι ευκαιρίες για αξιολόγηση των δεξιοτήτων είναι πλέον ευρέως διαδεδομένες στα κράτη μέλη, όμως απαιτείται περαιτέρω επαγγελματοποίηση του προσωπικού και κοινωνική αντίληψη χωρίς στιγματισμό. Αυτό σημαίνει ότι η αξιολόγηση των δεξιοτήτων μπορεί να επικοινωνηθεί με θετικότερο και πιο ενθουσιώδη τρόπο με έμφαση στις υφιστάμενες δεξιότητες που χρήζουν περαιτέρω ανάπτυξης. Αρκετά κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα για την ενίσχυση της εξατομικευμένης και ευέλικτης προσφορά μάθησης σε ενηλίκους

⁸ Βλ. SWD(2023) 460 final. Το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής τεκμηριώθηκε από εξωτερική μελέτη των Ecorys και 3S, [Study supporting the evaluation of the Council Recommendation of 19 December 2016 on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults](#) (Μελέτη για την τεκμηρίωση της σύστασης του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2016, όσον αφορά τις Διαδρομές Αναβάθμισης των Δεξιοτήτων: Νέες Ευκαιρίες για Ενηλίκους).

⁹ Για παράδειγμα, σύμφωνα με το έγγραφο θέσης της ευρωπαϊκής ένωσης για την εκπαίδευση των ενηλίκων (ΕΑΕΑ), «Οι Διαδρομές Αναβάθμισης των Δεξιοτήτων ώθησαν τις εθνικές στρατηγικές να εστιάσουν σε βασικές δεξιότητες και στην επικύρωση των δεξιοτήτων που αποκτώνται μέσω μη τυπικής και άτυπης μάθησης, στρέφοντας την προσοχή των εκπαιδευτικών προγραμμάτων σε εκπαιδευόμενους/-ες με χαμηλές ή χαμηλότερες βασικές δεξιότητες».

¹⁰ BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EST, EL, HR, IT, LV, MT, PL και SK. Η συγκεκριμένη χαρτογράφηση των μέτρων πολιτικής βασίζεται σε εξωτερική μελέτη τεκμηρίωσης της αξιολόγησης. Βλ. ενότητα 3.1 του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την έκθεση αξιολόγησης για λεπτομέρειες.

με χαμηλή ειδίκευση¹¹, όμως εξακολουθούν να υπάρχουν δυσκολίες λόγω ανεπαρκούς χρηματοδότησης —συχνή είναι η χρηματοδότηση βάσει έργων αποκλειστικά από την ΕΕ αντί της εγχώριας διαρθρωτικής χρηματοδότησης— για τη στήριξη των ποικιλόμορφων ομάδων-στόχων και λόγω των φραγμών που παρεμποδίζουν την πρόσβαση και την αξιοποίηση. Ομοίως, **η επικύρωση και η αναγνώριση των δεξιοτήτων** έχουν **βελτιωθεί** σε ορισμένα κράτη μέλη, όμως παρατηρείται **συχνά περιορισμένη ενσωμάτωση** στο σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης, καθώς και χαμηλή ευαισθητοποίηση και αξιοποίηση μεταξύ των ενηλίκων¹².

Το **ποσοστό των ενηλίκων με χαμηλά προσόντα**¹³ ηλικίας 25-64 **μειώθηκε** από 23,4 % το 2016 (56,1 εκατ.) σε 20,7 % το 2021¹⁴ (48,7 εκατ.). Ωστόσο, στις τάσεις αυτές ενδέχεται να έχουν συμβάλει **εξωτερικοί παράγοντες** άλλοι από την παρούσα σύσταση, ιδίως δε οι **δημογραφικές αλλαγές**¹⁵.

Τα εθνικά μέτρα εφαρμογής εντοπίζουν **πολυάριθμες ομάδες-στόχους προτεραιότητας**¹⁶, όμως οι συμφεροντούχοι αναφέρουν ότι **εξακολουθούν να υπάρχουν δυσκολίες στην αποτελεσματική προσέγγισή τους**¹⁷. Οι συμφεροντούχοι αναφέρουν επίσης ότι ο αντίκτυπος της ψηφιοποίησης έχει οδηγήσει σε σημαντική αύξηση της ομάδας-στόχου της σύστασης. Στις μέρες μας, λόγω της αυξανόμενης μετάβασης προς τα ψηφιακά περιβάλλοντα, όλοι χρειάζονται τουλάχιστον βασικές ψηφιακές δεξιότητες. Επιπλέον, υπογράμμισαν το συγκεκριμένο μερίδιο ευθύνης της κοινής γνώμης για τη στήριξη της ανάπτυξης των βασικών δεξιοτήτων των ενηλίκων, τονίζοντας ότι οι εν λόγω δεξιότητες συχνά θεωρούνται δεδομένες από τους εργοδότες¹⁸.

¹¹ BE, BG, DK, EST, MT και PL. Για περαιτέρω ανάλυση των φραγμών που παρεμποδίζουν την πρόσβαση και την αξιοποίηση, ανατρέξτε επίσης στην εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση της Επιτροπής για τους ατομικούς λογαριασμούς μάθησης [\[SWD\(2021\) 369 final\]](#).

¹² BE, BG, CY, DE, EL, IT, LV και SK σύμφωνα με τη μελέτη τεκμηρίωσης. Τα πορίσματα αυτά ευθυγραμμίζονται με την αξιολόγηση που εκπονήθηκε το 2020 και αφορά τη σύσταση του 2012 του Συμβουλίου για την επικύρωση της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης [\[SWD\(2020\) 121 final\]](#).

¹³ Ενήλικες με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης (ήτοι επίπεδα ISCED 0-2).

¹⁴ Βλ. Eurostat: επιγραμμικός κωδικός δεδομένων [EDAT_LFSE_03](#) και [EDAT_LFS_9901](#).

¹⁵ Ευρύτερες και ηλικιακά μεγαλύτερες ομάδες ατόμων εξέρχονται ολοένα και περισσότερο από το κρίσιμο ηλικιακό εύρος (25-64 ετών) και οι νεαρότερες ομάδες που εντάσσονται στο συγκεκριμένο ηλικιακό εύρος, αν και μικρότερες σε αριθμό, τείνουν να έχουν υψηλότερο μορφωτικό επίπεδο.

¹⁶ Η κατάσταση μεταξύ των κρατών μελών ποικίλλει και η ομάδα ενηλίκων με χαμηλή ειδίκευση μπορεί να συγκεντρώνει διάφορες υποκατηγορίες (όπως, μεταξύ άλλων, εργαζομένους, ανέργους, οικονομικά ανενεργούς, μετανάστες, μειονεκτούσες ομάδες, άτομα σε αγροτικές περιοχές) ανάλογα με τις εθνικές περιστάσεις.

¹⁷ Το έγγραφο θέσης της «Literacy 100» επισημαίνει ότι «Οι προοπτικές εκπαίδευσης στην ενήλικη ζωή μπορεί να είναι δύσκολες όταν πρόκειται για ενήλικες με χαμηλά επίπεδα ατομικής ανθεκτικότητας και αυτοεκτίμησης».

¹⁸ Βλ. έγγραφο θέσης του Ευρωπαϊκού Δικτύου Βασικών Δεξιοτήτων (European Basic Skills Network): «Προκειμένου να ενισχυθεί η ατομική και κοινωνική ανθεκτικότητα είναι αναγκαίο όλοι οι ενήλικες να έχουν πρόσβαση σε ποιοτική παροχή ενός δυναμικού συνόλου δεξιοτήτων. Οι βασικές δεξιότητες εξακολουθούν να βρίσκονται στο επίκεντρο, όμως πρέπει να κατακτηθούν σε ένα πλαίσιο που αναγνωρίζει και αναπτύσσει δεξιότητες ζωής».

Ο επαγγελματικός προσανατολισμός από τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης είναι ευρέως διαθέσιμος, όμως παρουσιάζει χαμηλά επίπεδα ευαισθητοποίησης, μπορεί να θεωρείται αποθαρρυντικός¹⁹, και δεν είναι πάντα διαθέσιμος για ανέργους με χαμηλή ειδίκευση²⁰.

Τα κράτη μέλη έχουν υλοποιήσει μέτρα εφαρμογής σε συνεργασία με τους οικείους συμφεροντούχους, ειδικότερα δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, κοινωνικούς εταίρους, ΜΚΟ και τοπικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων υπηρεσιών²¹. Εντούτοις, ορισμένοι ρόλοι και ευθύνες δεν είναι αρκετά σαφείς και ο συντονισμός δεν είναι αποτελεσματικός, ενδεικτικά μεταξύ υπουργείων εκπαίδευσης και εργασίας, και μεταξύ εθνικών και περιφερειακών αρχών²².

Μια συντονισμένη στρατηγική προσέγγιση μεταξύ και των τριών σταδίων ²³ είναι μείζονος σημασίας προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι ενήλικοι εκπαιδευόμενοι αφενός αισθάνονται ότι λαμβάνουν στήριξη και αφετέρου παραμένουν προσηλωμένοι στη διαδρομή για την αναβάθμιση των δεξιοτήτων τους, όμως δεν αποτελεί σύνηθες φαινόμενο²⁴. Ορισμένοι συμφεροντούχοι επισημαίνουν ότι, προκειμένου να παρασχεθεί συνδρομή σε ενήλικες που έχουν χαμηλή ειδίκευση και τεράστια απόσταση από τη μάθηση, η στήριξη όσον αφορά τα τρία στάδια θα πρέπει να ενσωματωθεί με τις κοινωνικές υπηρεσίες και με προγράμματα της αγοράς εργασίας²⁵.

Αποδοτικότητα

¹⁹ Βλ. έγγραφο θέσης της Eurodiaconia, όπου αναφέρεται ότι «τα μέλη μας τονίζουν ότι πολλές φορές οι υπηρεσίες αυτές αντιμετωπίζονται ως αποθαρρυντικές ή αναξιόπιστες από ορισμένα άτομα. Για να είναι προσβάσιμες και συμπεριληπτικές, οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης πρέπει να παρέχονται σε ασφαλές περιβάλλον, ώστε όλοι να αισθάνονται προστατευμένοι από προκαταλήψεις και άλλες μορφές διακρίσεων».

²⁰ Βλ. έγγραφο θέσης της ΕΑΕΑ, όπου επισημαίνεται ότι «μέτρα καθοδήγησης δεν είναι επαρκώς διαθέσιμα παντού· ωστόσο, θα είχαν κεντρικό ρόλο στην αντιμετώπιση ομάδων-στόχων με χαμηλή ειδίκευση».

²¹ Το έγγραφο θέσης της «Public libraries 2030» επισημαίνει ότι «οι δημόσιες βιβλιοθήκες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στον τομέα της μη τυπικής εκπαίδευσης, καθώς συχνά είναι οι πρώτοι οργανισμοί που παρέχουν συνδρομή και στήριξη σε ευάλωτα άτομα με χαμηλές δεξιότητες γραμματισμού».

²² Βλ. λ.χ. το έγγραφο θέσης της ΔΟΕ, το οποίο υπογραμμίζει την ανάγκη για «προσέγγιση στην αποτελεσματική διακυβέρνηση από το σύνολο της διοίκησης».

²³ Το έγγραφο θέσης του ΕΑΕΑ υπογραμμίζει τη σημασία της ένταξης των μέτρων σε ένα ευρύτερο στρατηγικό πλαίσιο: «Όπως φαίνεται, οι χώρες που έχουν ενσωματώσει τις Διαδρομές Αναβάθμισης των Δεξιοτήτων σε μια ευρύτερη στρατηγική διά βίου μάθησης είναι πιο πιθανό να προσεγγίσουν τις ομάδες-στόχους και να διαμορφώσουν καινοτόμα προγράμματα αναβάθμισης των δεξιοτήτων, ενδεικτικά η Σλοβακία, η Φινλανδία και η Αυστρία».

²⁴ Στα θετικά παραδείγματα που αφορούν την ενσωμάτωση των τριών σταδίων τα οποία διαπιστώνονται στη μελέτη τεκμηρίωσης περιλαμβάνονται τα κράτη PT, DK, SE (ήδη από την αρχή της περιόδου αξιολόγησης) και —σε επίπεδο έργου— η PL.

²⁵ Βλ. λ.χ. τα έγγραφα θέσης των Eurodiaconia και «Literacy 100».

Μολονότι **οι συμφεροντούχοι θεωρούν το κόστος της εφαρμογής αναλογικό**²⁶ προς τα οφέλη, ανεξαρτήτως του σημείου εκκίνησης του εκάστοτε κράτους μέλους, **δεν** μπορούν να αντληθούν **έγκυρα συμπεράσματα σχετικά με την αποδοτικότητα**, καθώς τα κράτη μέλη δεν προέβησαν σε συστηματική συγκέντρωση δεδομένων σχετικά με τα κόστη και τα οφέλη των μέτρων εφαρμογής. Το γεγονός αυτό υποδεικνύει χαμηλά συνολικά κόστη εφαρμογής στα περισσότερα κράτη μέλη και συγκριτικά μεγάλα οφέλη τόσο από άποψη άμεσων μέτρων αναβάθμισης των δεξιοτήτων, όσο και από άποψη αυξημένης ευαισθητοποίησης και μεγαλύτερης προσοχής στις βασικές δεξιότητες των ενηλίκων στην εθνική βάση δεδομένων.

Τα κονδύλια της ΕΕ συγχρηματοδότησαν πολλά από τα μέτρα εφαρμογής κατά την περίοδο αξιολόγησης, ιδίως το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)²⁷. Η αποδοτικότητα της εφαρμογής φαίνεται ότι ποικίλλει ανάλογα με τον βαθμό παρουσίας διάφορων χαρακτηριστικών: λ.χ. σαφείς ευθύνες που ανατίθενται μεταξύ φορέων, διαδικασίες για την επιλογή παρόχων ποιοτικής κατάρτισης και εμπλοκή ειδικά καταρτισμένου προσωπικού και συνεργασία με εργοδότες, καθώς και η παρακολούθηση και αξιολόγηση που χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση της υλοποίησης.

Συνοχή

Οι συμφεροντούχοι των οποίων ζητήθηκε η γνώμη σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο θεωρούν ότι η σύσταση έχει εσωτερική συνοχή, με συνεπείς στόχους, συστάσεις και αναμενόμενες επιπτώσεις. Τα μέτρα που προτείνονται στη σύσταση θεωρείται ότι παρέχουν ένα **πλήρες πλαίσιο πολιτικής** που μπορεί να διέπει τις δράσεις εφαρμογής σε εθνικό επίπεδο. Οι συμφεροντούχοι αναφέρουν επίσης υψηλό επίπεδο συνοχής ανάμεσα στη σύσταση και τις συναφείς πολιτικές και στρατηγικές σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Ωστόσο, **η ανεπαρκής ενσωμάτωση των τριών σταδίων σε μια ενιαία διαδρομή** και η έλλειψη στρατηγικού συντονισμού μεταξύ των μέτρων εφαρμογής και άλλων τμημάτων του συστήματος εκπαίδευσης των ενηλίκων θέτουν προκλήσεις για τη συνεκτική εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο.

Η σύσταση θεωρείται επίσης ότι λειτουργεί συμπληρωματικά και είναι **συνεκτική με άλλες συναφείς πρωτοβουλίες της ΕΕ** που σχετίζονται με τις δεξιότητες και την απασχόληση²⁸.

²⁶ Πραγματοποιήθηκαν αρκετές έρευνες με στόχο τη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων. Η συγκεκριμένη έρευνα διενεργήθηκε μεταξύ των εθνικών και περιφερειακών ιδρυμάτων και οργανισμών που έχουν την ευθύνη των διαδρομών αναβάθμισης των δεξιοτήτων σε επιχειρησιακό επίπεδο, καθώς και οργανισμών που εμπλέκονται στην εφαρμογή των διαδρομών αναβάθμισης των δεξιοτήτων (έρευνα συντονιστικών και εκτελεστικών οργανισμών).

²⁷ Αναφέρονταν και άλλα ταμεία, όπως: το Erasmus+, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το πρόγραμμα στήριξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (ΠΣΔΜ) [που πλέον ονομάζεται Μέσο Τεχνικής Υποστήριξης (MTY)] και το πρόγραμμα της ΕΕ για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (EaSI), καθώς και το πιο πρόσφατο Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (ΤΔΜ) και ο Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ).

²⁸ Ιδίως με τις συστάσεις του Συμβουλίου για [την επικύρωση της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης](#) (2012), [τη θέσπιση εγγυήσεων για τη νεολαία](#) (2013) και για [μια γέφυρα προς την απασχόληση — ενίσχυση των εγγυήσεων για τη νεολαία](#) (2020), για [την ένταξη των μακροχρόνιως ανέργων στην αγορά εργασίας](#) (2016), [σχετικά με τις βασικές ικανότητες της διά βίου μάθησης](#) (2018), για τα [μικροδιαπιστευτήρια](#) (2022) και για [τους ατομικούς λογαριασμούς μάθησης](#) (2022).

Σχεδόν όλοι οι συμφεροντούχοι των οποίων ζητήθηκε η γνώμη σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο θεωρούν ότι υπήρξε ικανοποιητική συνοχή πολιτικών ανάμεσα στη σύσταση και τους **σχετικούς μηχανισμούς χρηματοδότησης της ΕΕ**²⁹.

Ενωσιακή προστιθέμενη αξία

Δεδομένου ότι η σύσταση δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, η **προστιθέμενη αξία της ΕΕ** υλοποιήθηκε κυρίως με τη **μεγαλύτερη εστίαση της προσοχής της πολιτικής** σε βασικές δεξιότητες χαμηλού επιπέδου μεταξύ ενηλίκων σε διάφορα κράτη μέλη. Επιπλέον, η σύσταση παρείχε ένα **κοινό πλαίσιο για εθνική πολιτική δράση, ενθάρρυνε τη συνεργασία μεταξύ συμφεροντούχων** εντός και μεταξύ των κρατών μελών, και/ή κινητοποίησε τη **χρηματοδότηση και την τεχνική στήριξη** για πειραματικές δράσεις σε επίπεδο πολιτικής. Σε ορισμένα κράτη μέλη η σύσταση αποτέλεσε **έμπνευση για μεταρρυθμίσεις στο σύστημα εκπαίδευσης ενηλίκων**³⁰. Σε άλλα πάλι λειτούργησε ως **σημείο αναφοράς για τη σύγκριση των υφιστάμενων συστημάτων στήριξης** και για τη δοκιμή και εισαγωγή στοχευμένων διατάξεων σε σχέση με κάποιο από τα τρία στάδια.

Οι συμφεροντούχοι εκτίμησαν τον ρόλο της σύστασης στην **ενθάρρυνση της ανταλλαγής γνώσεων μεταξύ των κρατών μελών**³¹. Παρασχέθηκε τεχνική βοήθεια μέσω του προγράμματος στήριξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (ΠΣΔΜ) ή του Μέσου Τεχνικής Υποστήριξης (ΜΤΥ)³² που το διαδέχτηκε, αλλά και έμμεσα μέσω της στήριξης που παρασχέθηκε στον ΟΟΣΑ ώστε να αναπτυχθούν εθνικές στρατηγικές για τις δεξιότητες και να εκπονηθούν διαγνωστικές εκθέσεις σε αρκετά κράτη μέλη³³. Τέλος, οι συμφεροντούχοι επισήμαναν ότι η **σύσταση συνέβαλε στη διοχέτευση της χρηματοδότησης της ΕΕ** από τις διάφορες χρηματοδοτικές ροές προς έργα ανάπτυξης βασικών δεξιοτήτων για ποικίλες ομάδες-στόχους.

Συνάφεια

Οι συμφεροντούχοι θεωρούν σχεδόν ομόφωνα ότι **οι στόχοι της σύστασης εξακολουθούν να είναι συναφείς**³⁴, γεγονός που αποτυπώνεται επίσης στους **πρόσφατους στόχους υψηλού επιπέδου της ΕΕ**. Ομοίως, οι συμφεροντούχοι θεωρούν ότι τα **μέτρα που καθορίζονται στη σύσταση εξακολουθούν να έχουν συνάφεια** με την επίτευξη των στόχων της: επισήμαναν αφενός τη συνεχή ανάγκη στήριξης ατόμων με χαμηλή

²⁹ Λ.χ. για την περίοδο προγραμματισμού 2021-2027, το ΕΚΤ+ έχει προϋπολογισμό 99,3 δισεκατομμύρια ευρώ.

³⁰ Συμπεριλαμβανομένων των HR, EL και SK.

³¹ Η αμοιβαία μάθηση πραγματοποιήθηκε μέσω ειδικών εκδηλώσεων, αλλά και μέσω των εθνικών συντονιστών για την εκπαίδευση ενηλίκων, της ομάδας εργασίας για την εκπαίδευση ενηλίκων και —με πιο άτυπο και «από κάτω προς τα πάνω» τρόπο— μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας για την εκπαίδευση ενηλίκων στην Ευρώπη (EPALE). Το Cedefop στήριξε τις μεταρρυθμίσεις των κρατών μελών εκπονώντας συγκριτική έρευνα σχετικά με τα συστήματά τους για την αναβάθμιση δεξιοτήτων και διοργανώνοντας φόρουμ εκμάθησης πολιτικών σε σχέση με τη σύσταση.

³² Σε BE, HR, CY, HU, IT, NL, PT και ES.

³³ Συμπεριλαμβανομένων των BE, IT, LV, LT, NL, PL, PT, SK, SI, ES, [Εθνικές στρατηγικές για τις δεξιότητες - ΟΟΣΑ](#).

³⁴ Με τη δήλωση αυτή συμφώνησε το 87 % των συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση.

ειδίκευση με ειδικά προσαρμοσμένα μέτρα και αφετέρου τη συνεχή συνάφεια της προσέγγισης «ανάπτυξης συστημάτων» της σύστασης.

Οι συμφεροντούχοι θεωρούν επίσης ότι η **προσοχή που δόθηκε στην εφαρμογή σε επίπεδο ΕΕ εξακολουθεί να είναι συναφής**³⁵, καθώς έκανε τη διαφορά κατά τη διάρκεια της περιόδου αξιολόγησης ενισχύοντας την εστίαση της πολιτικής στην ανάπτυξη βασικών δεξιοτήτων σε ενήλικες και ενθαρρύνοντας εθνικές μεταρρυθμίσεις και πειραματικές δράσεις σε επίπεδο πολιτικής.

3. ΤΡΟΠΟΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Παρά την πρόοδο που έχει συντελεστεί, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις ως προς την εφαρμογή:

- Η **πρώτη κύρια πρόκληση** είναι η **ανομοιογενής πρόοδος μεταξύ των κρατών μελών σε επίπεδο εφαρμογής**, με μεγάλες διαφορές ως προς τις διαθέσιμες ευκαιρίες αναβάθμισης των δεξιοτήτων για ενήλικες με χαμηλή ειδίκευση.
- Η **δεύτερη κύρια πρόκληση** είναι η **προσέγγιση** των μέτρων εφαρμογής που λαμβάνουν τα κράτη μέλη, **η οποία συχνά εξακολουθεί να είναι μικρής κλίμακας και ανεπαρκώς αποτελεσματική**³⁶
- Η **τρίτη κύρια πρόκληση** συνίσταται στον **κυρίαρχο ρόλο της χρηματοδότησης βάσει έργων από την ΕΕ** αντί της εγχώριας διαρθρωτικής χρηματοδότησης.
- Μια **τέταρτη κύρια πρόκληση** είναι η συχνά **ανεπαρκής ενσωμάτωση των τριών σταδίων** της σύστασης σε μια **ολοκληρωμένη διαδρομή**, κατάσταση που αντικατοπτρίζει ανεπαρκή βαθμό στρατηγικού συντονισμού. Η συντονισμένη προσέγγιση της σύστασης συχνά δεν αποτυπώνεται στα μέτρα εφαρμογής των κρατών μελών. Το γεγονός αυτό περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της παρακολούθησης και της αξιολόγησης και την ικανότητα άντλησης διδαγμάτων από τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν.

Καθώς οι ελλείψεις σε εργατικό δυναμικό και οι αναντιστοιχίες των δεξιοτήτων αυξάνονται, η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες προκειμένου να ενισχυθεί η εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου για τις διαδρομές αναβάθμισης των δεξιοτήτων. Αυτό είναι αναγκαίο προκειμένου να παρέχονται ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και την κοινωνία για όλους και προκειμένου να **αποφεύγεται η παγίδευση σε θέσεις**

³⁵ Ποσοστό 87 % των συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση συμφώνησαν ότι εξακολουθεί να απαιτείται καθοδήγηση πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ σε αρκετά ή σε πολύ μεγάλο βαθμό. Βλ. επίσης το έγγραφο θέσης της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας World Employment Confederation Europe, όπου αναφέρεται ότι «απαιτείται καθοδήγηση σε επίπεδο ΕΕ σε αρκετά μεγάλο βαθμό για την προαγωγή της ανταλλαγής καλών πρακτικών και την προαγωγή της αμοιβαίας μάθησης και της συγκριτικής μάθησης».

³⁶ Ερμηνεύεται εδώ από άποψη μεριδίου των ενηλίκων που χρειάζεται να αναπτύξουν βασικές δεξιότητες και οι οποίοι λαμβάνουν υποστήριξη. Η αποτελεσματική προσέγγιση μπορεί να είναι ανεπαρκής είτε λόγω χαμηλής επίσημης κάλυψης / επιλεξιμότητας των μέτρων στήριξης, είτε λόγω χαμηλής ευαισθητοποίησης και αξιοποίησης.

εργασίας με χαμηλό επίπεδο δεξιοτήτων και αμοιβών. Είναι εξίσου αναγκαίο για τη συμπλήρωση των κενών σε δεξιότητες που παρουσιάζει η αγορά εργασίας και για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας της ΕΕ και της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης. Αναγνωρίζει επίσης ότι η ανάπτυξη των δεξιοτήτων καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής είναι **ατομικό δικαίωμα** όπως διατυπώνεται στον **Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης** και στον **ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων**³⁷ και μεταφράζεται στο **σχέδιο δράσης του τελευταίου**³⁸.

Προκειμένου να ενισχυθεί η εφαρμογή, τα κράτη μέλη, με τη στήριξη της Επιτροπής, θα πρέπει να κληθούν:

- Να ενισχύσουν **τη στρατηγική συνεργασία σε εθνικό επίπεδο** ώστε να **δημιουργηθούν ολοκληρωμένες διαδρομές αναβάθμισης των δεξιοτήτων και να διευρυνθούν οι κοινότητες μάθησης**, μεταξύ άλλων μέσα από την ανάπτυξη και την επανεξέταση των εθνικών στρατηγικών για τις δεξιότητες από το σύνολο της διοίκησης και σε στενή συνεργασία με κοινωνικούς εταίρους, δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης και άλλους συναφείς συμφεροντούχους.
- Να ενθαρρύνουν τη **συλλογική δράση και μια προσέγγιση εταιρικής σχέσης με την ευρεία έννοια** σε βασικές δεξιότητες μεταξύ συμφεροντούχων του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, μεταξύ άλλων, μέσω του συμφώνου για τις δεξιότητες³⁹, με εστίαση στον χώρο εργασίας ως περιβάλλον μάθησης.
- **Να ορίσουν καλύτερα τους δικαιούχους** αναβάθμισης των δεξιοτήτων ώστε να αντικατοπτρίζονται τάσεις όπως η ψηφιοποίηση και ο οικολογικός προσανατολισμός της οικονομίας, να διασφαλίζουν ότι κανείς δεν μένει πίσω, και παράλληλα να προσαρμόζουν τα μέτρα στήριξης αναλόγως και να τα εξατομικεύουν σε συγκεκριμένες ανάγκες σε ατομική βάση.
- **Να διευρύνουν την επικοινωνιακή προσέγγιση ιδίως εκεί που είναι δυσκολότερο «να φτάσει το μήνυμα»** και παράλληλα να αποφεύγουν τον στιγματισμό δίνοντας έμφαση στα μελλοντικά οφέλη της αναβάθμισης των δεξιοτήτων σε αντίθεση με τις τρέχουσες ελλείψεις σε δεξιότητες.
- Να αξιοποιήσουν τους σημαντικούς πόρους της ΕΕ στο πλαίσιο των εθνικών **σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας**⁴⁰ και των **προγραμμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου+** προκειμένου να προωθήσουν τις επενδύσεις σε δεξιότητες, υποδομές και εγχώριες μεταρρυθμίσεις και να τις διατηρήσουν μέσα από εγχώρια χρηματοδότηση μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα ώστε να προκύψουν διαρθρωτικές βελτιώσεις.

³⁷ [Ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων.](#)

³⁸ [Σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων.](#)

³⁹ [Αρχική σελίδα του συμφώνου για τις δεξιότητες \(europa.eu\).](#)

⁴⁰ [Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας \(europa.eu\).](#)

- Να αξιοποιήσουν την **εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου για τους ατομικούς λογαριασμούς μάθησης**⁴¹ ώστε να ενισχυθεί η παροχή προσαρμοσμένων, ευέλικτων και ποιοτικών ευκαιριών μάθησης χωρίς στιγματισμό, και να διευκολύνουν τη φιλική προς τον χρήστη ενσωμάτωσή των λογαριασμών αυτών με την αξιολόγηση και την επικύρωση των δεξιοτήτων και με τον επαγγελματικό προσανατολισμό με επαρκή εγχώρια χρηματοδότηση.
- Να αξιοποιήσουν την **εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου για τα μικροδιαπιστευτήρια**⁴² ώστε να ενισχύσουν τη διαφάνεια και την αναγνώριση των αποτελεσμάτων των σύντομων κύκλων κατάρτισης.

⁴¹ Η [σύσταση του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 2022, για τους ατομικούς λογαριασμούς μάθησης](#) περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη μπορούν να συνδυάζουν την οικονομική και μη οικονομική στήριξη με αποτελεσματικό τρόπο ώστε να παρέχουν σε όλους τους ενήλικες τη δυνατότητα να αναπτύξουν τις δεξιότητές τους καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου, και να σημειωθεί πρόοδος ως προς την επίτευξη των στόχων εκπαίδευσης ενηλίκων του Πόρτο.

⁴² Η [σύσταση του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 2022, σχετικά με μια ευρωπαϊκή προσέγγιση για τα μικροδιαπιστευτήρια για τη δια βίου μάθηση και την απασχολησιμότητα](#) παρέχει κοινό ορισμό και τυπικό μορφότυπο για την περιγραφή των αποτελεσμάτων των σύντομων κύκλων μαθημάτων, ώστε να ενισχύεται η διαφάνεια και να διευκολύνεται η επικοινωνία των δεξιοτήτων που αποκτώνται κατά τη διάρκεια κατάρτισης καθ' όλη τη διάρκεια του εργάσιμου βίου.