

ENPLEGURAKO PRESTAKUNTZA SISTEMA ORAIN ALDATZEA ARDURA POLITIKO BAT DA

AZTERKETA BULEGOA
2015/07/20

1. ENPLEGURAKO PRESTAKUNTZAREN BIDE OKERRA

Enplegurako prestakuntza negozio bihurtu da diru publikoz finantzatzen diren erakundeentzat. Errealitate hau arduradun politikoentzat ezaguna da, eta hala aitortzen dute pribatuan.

a) Funtsen banaketa EAEn

Eusko Jaurlaritzak 2014rako egin zuen eskaintzako deialdira 15,2 milioi euro bideratu ziren. Funtsen deialdia eta banaketa egiteko azken urteetako parametro berdinak mantendu ziren. Funtsen zati handi bat patronalak, CCOOek eta UGTk beren buruari esleitu zioten; era berean, lanbide heziketako zentroetara joan den zenbatekoa urtez urte gutxitu egin da:

- CCOOek eta UGTk, beste behin, diru kopuru bera jasotzen dute. Zehazki, sindikatu bakoitzak 2014an 1.575.000 euroren balioa zuten planak izan zituen. Patronalak, berriz, 2.700.000 euroren balioko planak izan zituen.
- Deigarria da sindikatuoi eta patronalari aurreko urtearekiko murrizketa portzentaje berbera ezarri zaiela, %10, hots, programa murriztu den adina. Itxura guztien arabera funts politikoen banaketa bat dugu hau, eta ez dauka zerikusirik eskaintzen den prestakuntzaren kalitatearekin.
- 2014an patronalak, CCOOek eta UGTk eskaintza-prestakuntzara bideratutako funtsen %38,5 jaso zuten. Portzentajea azken urteetan hazi egin da, 2009an %34 baitzen. Hortaz, murrizketa patronalarentzat eta sindikatu hauentzat txikiagoa izan da enplegurako prestakuntzan diharduten beste eragileentzat baino.
- Lanbide heziketako zentroek (publiko zein pribatuak, Ikaslan eta Hetelen antolatutakoak) 2014an 3.714.000 euro besterik ez zuten jaso, funtsen %24,4. Beraz, beren zatia berriro murriztu zen. Eusko Jaurlaritzak propaganda ugari egiten du lanbide heziketako ikastetxeen kalitateaz, baina enplegurako prestakuntzan dituen benetako lehentasunak beste nonbait daude (kalitate oso zailantzekoa duten akademiak, patronala, UGT, CCOO...).
- Enplegurako prestakuntzaren %20 baino ez da industriara bideratzen. Orduen %80 beste sektore edo arlo batzutara bideratzen da. Deigarria da ere balorazio irizpideen artean eskaintzen den laneratze maila ez dela aintzat hartzen.

ENPLEGURAKO PRESTAKUNTZA. FUNTSEN BANAKETA. EAE, 2012-2014

	2012	2013	2014
(1) CCOO	2.075.000	1.750.000	1.575.000
(2) UGT	2.075.000	1.750.000	1.575.000
(3) PATRONALA	3.558.000	3.000.000	2.700.000
(1) + (2) + (3)	7.708.000 (%37,5)	6.500.000 (%38,5)	5.850.000 (%38,5)
LH ZENTROAK	5.850.000 (%28,2)	4.350.000 (%25,7)	3.714.000 (%24,8)
GUZTIRA	20.550.000	16.900.000	15.210.000

b) Funtsen banaketa Nafarroan

Nafarroan CEN patronalak, UGTk eta CCOOek jaso dute 2014ko okupatuentzako prestakuntzara bideratutako kopuru guztiaren %89,5, baita langabeen partidako %7,9 ere.

CEN, UGT eta CCOOei esleitutako programek jaso dituzten diru kopuruak aztertuz gero, soilik okupatuentzako prestakuntzari dagokionez, ondoriozta daiteke 29,9 milioi euro jaso dituztela, gehi 618.450 euro 2012 eta 2013 urteetan, langabeei zuzendutako prestakuntzari dagokionez, IFES (UGT) eta FOREM (CCOO) formazio zentroetan.

Horrenbestez, 2011 eta 2014 bitartean hiru organizazio hauek pertsona okupatuentzako eta langabeentzako prestakuntzan 30,5 milioi euro jaso dituzte, hots, bi partida horietarako diru guztiaren %63,5.

LANBIDE HEZIKETAKO PROGRAMAK. OKUPATUENTZAKO ETA LANGABEENTZAKO PARTIDAK (€). 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
UGT (okupatuak)	2.903.000	2.672.000	2.204.873,5	2.128.567,9
CCOO (okupatuak)	2.899.000	2.648.000	2.178.849	2.064.720,5
CEN (okupatuak)	2.907.000	2.993.000	2.138.710	2.103.301,5
IFES (langabeak)	Parte hartzerik ez	154.800	166.950	Daturik ez
FOREM (langabeak)	Parte hartzerik ez	166.950	129.750	Daturik ez
GUZTIRA	8.772.000	8.634.750	6.819.132,5	6.296.592,9

Iturria: Nafarroako Gobernua

c) Programen fiskalizazioa Nafarroan

Kontuen Ganberak birritan fiskalizatu du Nafarroako enplegurako prestakuntza.

2007an Europako Funts Sozialarekin lotutako programak aztertu zituen (hots, prestakuntzaren zati bat besterik ez), eta honakoa detektatu zuen:

- 1.080.207,58 euroren balioko akatsak, hau da, kontrolatutako gastuen %8,15. Gainera, beste hainbat anomalia topatu zuen, esaterako kontratazio arauen errespetuari eta publizitate, lehia eta gardentasunari buruzkoak; gastu orokorren hainbanaketaren inguruko dokumenturik ez zegoela; kostuak inputatzeko sistemarik ez zegoela; aitortutako gastuak nahikoa ez justifikatu izana, edo behar ez zen moduan, edota BEZa behar ez zen moduan sartu izana.
- Prestakuntza ekintzei dagokienez, berriz, erabaki zen ikuskatutako egunetan parte hartzen ari ziren ikasleak izen emandako eta aditzera emandakoak baino askoz gutxiago zirela, eta beste puntu batzuren artean ez zegoela ikasleak hautatzeko prozesurik ere.
- Kontuen Ganberak Nafarroako Enplegu Zerbitzuari (NEZ) adierazi zion 83 ikastaro eta 120 prestakuntza-planetan anomaliak topatu zituela. NEZek erantzun zuen “*orain ez duela ahalmenik eskatutako informazioak aurkezteko*”.

2012ko azaroan Kontuen Ganberak beste txosten bat egin zuen, NEZ fiskalizatuz.

Txosten honek erakundearen funtzionamendua ikertzen du, baita gardentasuna lortzeko gomendio zehatzak egin ere:

- Ganberaren gomendio nagusietako bat honakoa izan zen: *“saihestu egin beharko litzateke erakunde berak parte hartzea NEZ gisako erakunde baten zuzendaritza organoetan, zeinek lankidetzak hitzarmenei aurretiaz adostasuna ematen dieten, era berean horien onuradun izan daitekeelarik, enplegurako lanbide heziketaren dirulaguntzen baitan”*.
- Gainera, eskatzen zuen *“berrikusi eta, dagokionean, aldatu”* egin behar zirela *“prestakuntza-jarduerak eskaintzeko zentro berriak sartzeko ia ezinezko egiten duten baremoak”*.
- Areago, Kontuen Ganberak nabarmentzen du *“ezin izan duela iritzirik eman laguntza hauen eraginkortasunari buruz, azken eragina juzkatzeko helburu eta adierazleak”* falta direlako, eta gomendatzen du *“berrikusi daitezela aurrekontu-programek Zerbitzuaren jardura baloratzeko aurreikusitako adierazleak, jarduerakoak bakarrik ez sartuaz, eta aurrekontu-exekuzioarekin lotuaz”*.
- Comptosek kalkulatu zuen CEN, UGT eta CCOOei esleitu zitzaizkien programetan 2008 eta 2010 bitartean 61,4 milioi euro banatu zirela, NEZaren esparruan. Zehazki, CENek 18,2 milioi euro jaso zituen, UGTk, 21,4 milioi, eta CCOOek, 20,8 milioi (gehi ANAFE fundaziorako 0,8 milioi).

Parlamentuak Kontuen Ganberaren gomendioak bete zitzatela galdegin zuen arren, egoera ez da aldatu, ikusi dugunez.

2. ENPLEGURAKO PRESTAKUNTZA SISTEMA ESTATALAREN ERREFORMA

Pasa den martxoaren 20an Rajoyren gobernuak Errege-Dekretu bat ezarri zuen Enplegurako Lanbide Heziketa Sistema erreformatzeko. Gobernuak adierazi zuenez, erreforma beharrezkoa zen, honako arrazoiengatik:

- Prestakuntza-eskaintzak ez du enpleguratzeko aukera hobetzen.
- Prestakuntza-edukiak ez dira sare produktiboaren beharrianetara egokitzen.
- Hornitzaileen arteko lehia urriak prestakuntza-eskaintza mugatu eta zerbitzuak garestitzea dakar.

a) Rajoyren erreformaren helburuak

Rajoyren erreformak bi helburu ditu:

Enplegurako lanbide heziketa areago zentralizatzea

Erreformak espainiar Estatu guztirako enplegurako prestakuntza eredu bati bide eman nahi dio. Esaterako,

- Sistemaren printzipioen artean dago lan-merkatuaren eta prestakuntza-kuotaren batasuna (3. artikulua).
- Jartzen den diru guztia, autonomia erkidegoek jartzen dituzten funts propioak barne, Madrilen ezarritako irizpideen arabera erabili behar dira. “Enplegu eta Gizarte Segurantzako Ministerioaren titularraren aginduz diru-laguntza publikoak

emateko oinarri arautzaileak ezarriko dira (...), zeinak aplikatuko zaizkien 1. atalean aurreikusitako funts guztien kudeaketa dagokien administrazio desberdinei” (7.6 art.). Prestakuntzako kuota sistema honen finantziazioaren zati bat da.

- Estatuko aurrekontu orokorretatik datozen funtsak autonomia erkidegoen artean estatuak erabakitzen duen moduan banatuko dira, “bereziki (...) Enplegu-Politiken Urteroko Planean ezarritako helburuak betetzen diren heinean”. (7.2 art.).
- Estatu mailako mekanismoak eratuko dira prestakuntza planifikatzeko (beharrizanen prospekzio eta detekzioa), programatu eta exekutatzeko (posible diren prestakuntza motak), ebaluaziorako, kontrolatzeko, modulu ekonomikoak edota enplegurako lanbide heziketaren modulu ekonomiko edo finantziazioari buruz, autonomia erkidegoak derrigortze aldera.

Enpresario-elkarte eta sindikatuen eginkizuna murriztu

- Gizarte-eragileen parte hartzea batik bat “langileei zuzendutako prestakuntza-eskaintza taxutu, planifikatu eta programatzea” izango da (hots, ez prestakuntza ematea). (3.d art.).
- Enplegurako prestakuntza “lehia bidez kudeatu beharko da, prestakuntza hornitzaile guztiei irekita, publiko zein pribatu direla ere, indarrean dagoen araudiaren arabera akreditatuta edota inskribituta daudela”. (3.e art.). Beraz, ezin da soilik patronalaren, UGTren eta CCOOen esku utzi, gaur arte gertatu izan den moduan.
- Diru-laguntzetarako oinarrietan “ezin izango da inongo kasutan diru-laguntzak emateko irizpiderik ezarri zeinen arabera jarduera erakunde jakin batzurentzat erreserbatuko den, ezta ahalmen tekniko eta finantzarioarekin zerikusirik ez duten beste irizpiderik ere” (7.6 art.).
- 15. artikulua arautzen du prestakuntza nork eman dezakeen, honakoak bereizten dituelarik:
 1. Beren langileentzako prestakuntza-ekintzak garatzen dituzten enpresak. Prestakuntza hau (13. art.) “enpresak berak antolatu ahal izango du edota enpresario-elkarte zein sindikatuen, edota negozioazio kolektiboaren eremuan eratutako egitura parekideen kargu utzi (...)”.
 2. Herri-administrazioak (beren zentroen bidez edota erakunde zein enpresa publikoekin egindako hitzarmen edo itun bidez. Azken kasu honetan prestakuntza ematea ezin izango da azpikontratatu).
 3. Prestakuntza-erakundeak, publiko nahiz pribatuak, akreditatuak edota dagokion erregistroan inskribatuak. Nolanahi ere, erakundeok ezin izango dute prestakuntza-jardueraren exekuzioa besteren batekin azpikontratatu. Hots, prestakuntza ezingo da sindikatu edo patronalen esku utzi, baina bai hauen prestakuntza-erakundeei, zeinek zuzenean eman beharko dute esleitzen zaien prestakuntza.

Legeak patronalarentzat, UGT eta CCOOentzat finantzatzeko eta parte hartzeko beste zirrikitu batzuk uzten ditu irekita:

- Aurrekontu-legeetan partidak jasoko dira “negoziazio kolektiboarekin eta elkarrizketa sozialarekin lotutako funtzioak garatzen gaitzeko jarduera-ekintzak finantzatzeko”. (7.5 art.) Badirudi osatu nahi zaiela patronalari, UGT eta CCOOei prestakuntza-ereduaren aldaketak eragin dezakeen baliabide ekonomikoen galera.
- Sektoreko Egitura Parekideak sortzen dira (28. art.): “Estatu mailako negozioazio kolektibo sektorialaren baitan, eta eremu bereko (beraz, estatuko) prestakuntzari

buruzko berariazko akordioen bidez, dagokion sektoreko ordezkaritza gehieneko erakunde enpresarial eta sindikalek Sektoreko Egitura Parekideak eratu ahal izango dituzte, nortasun juridikoa dutelarik, zein ez". Hau dagoeneko sektore batzutan gertatzen ari da. Badirudi prestakuntzako eginkizuna murriztu nahi zaiela, baina hau ez da hain argi geratzen, izan ere, "parte hartu ahal izango dute lan-esperientzia akreditatzeko prozesuetan eta hauek burutzeko egin daitezkeen prestakuntza-ekintzen diseinuan"; finantziario publikoaren aukera ere ezartzen da.

- Enplegurako Prestakuntzaren Fundazio Estatala sortzen da, sistemari buruzko erabakiak hartzeko eremu gisa. Bere osaketa medio estatuak gehiengoa du. Beste kideak Autonomia Erkidegoak eta ordezkaritza gehieneko erakunde enpresarial eta sindikalak izango dira.

b) Erreformaren balorazioa

- ELAren iritziz estatuak egin duen erreformak derrigortu egin beharko lituzke Euskal Jaurlaritza eta Nafarroako Gobernua goitik behera aldatzera azken urteetan garatu izan den enplegurako prestakuntza eredua. Estatuan egin den erreforma abagune egokia da sistema oker bat bertan behera uzteko, non prestakuntzaren kalitatea bigarren mailan geratzen den, lehenetsi egiten baititu patronalaren, UGTren eta CCOOen interes ekonomikoak. Gobernu batek ere ez luke eredu hau babestu beharko. Premiazkoa da, beraz, orain arteko bidetik aldentzea.
- Nolanahi ere, deitoratzekoa da Euskal Herriko enplegurako prestakuntza eredua aldatzeko aukera sortzea espainiar gobernuaren errege-dekretu batek Jaurlaritza eta Nafarroako Gobernua derrigortzen dituelako. Orain arte bietako gobernu batek ere ez du egoerak zor zuen maila eman.
- Halaber, ELAk arbuia egin du erreformaren eduki zentralizatzailerak dakarren eskumenekiko inbasioa. Eta dei egiten die Euskal Herriko erakundeei eredu propio bat garatzeko konpromisoa har dezaten.

3. GAURKO EGOERA: EZ DAGO EREDUA ALDATZEKO BORONDATE POLITIKORIK

a) Errege-Dekretuaren eraginak: EAEko eta Nafarroako deialdiak, geldirik

Errege-Dekretu Legeak sei hilabeteko epea ezartzen du sistema guztiaren araudia garatzeko. Halere, lehen Xedapen Iragankorrak dio berehala sartuko dela indarrean, atzera eraginez, zenbait gairi eragiten dien erreformaren zatia, esaterako "lehia bidezko erregimena, soilik dagokien erregistroan akreditatuta edo izen emanda dauden prestakuntza-erakundeentzat irekia", edota azpikontratatzeko debekua.

Honek eragin du Lanbiden aztertu eta Gobernu-kontseiluak martxoaren 24an onartzeko asmoa zuen Jaurlaritzaren agindua geldiaraztea. Halaber, Barcinaren gobernuak Nafarroako deialdiaren garapena eten egin zuen.

Gainera, Kongresuak Errege-Dekretua berretsi eta legegai gisa tramitatzea erabaki zuen. Uneotan, taldeen zuzenketak aurkeztu ostean, Enplegu eta Gizarte-Segurantzako Batzordearen esku utzi da legegai hori onestea, Kongresuko osoko batzarrera iritsi beharrik gabe.

b) Eusko Jaurlaritzaren posizioa

Estatuko erreforma erabaki eta gero, Eusko Jaurlaritzako Enplegu sailburuak ELAren bilera bat egin zuen sindikatuaren iritzia ezagutzeko eta bere ikuspuntuak jakinarazteko. Hitzordu hartan Jaurlaritzak argi zeukan erreformak bereziki nori egiten zion kalte, eta zergatik. ELAk aipatu zuenean prestakuntza eredua guztiz aldatu beharra zegoela (sarri eskatu izan duen moduan), eta erreformak aldaketa hori egiteko beta ematen zuela, borondate politikorik bazegoen, gobernuak onartu zuen aukera baliatu beharra zegoela.

Halere, igaro den denbora eta erabakirik hartu ez izana ikusirik, badirudi Jaurlaritzaren asmoa ez dela prezeski eredu aldaketa burutzeko urrats argirik egitea.

Esan dugunez, bere gobernu-ekintzan egungo Eusko Jaurlaritzak prestakuntza eredua babestu izan du. Esaterako, guztira murriztu diren funtsak banatzerakoan patronalari, CCOOei eta UGTri ematen zitzairen partea handitu egin du. Lanbide heziketako ikastetxeek galdu dute gehien. Hetel eta lkaslaneko kideek 2014an aipatutako bi sindikatuak baino diru gutxiago jaso zuten. Begibistakoa da, funtsen banaketa eta bilakaera ikusirik, akordio politiko bat badagoela sindikatu eta patronal horiei zenbateko jakin batzuk emateko, eta honek lehia-konkurrentzitik ez dauka ezer.

Bestalde, martxoaren 25ean onar zedin Lanbideko Administrazio Kontseiluari igorri zitzaion aginduak, Rajoyren Errege-Dekretua ezarri zenean erretiratu zutenak, erabateko jarraipena esan nahi zuen aurreko ereduarekiko: patronalari eta sindikatuari lehentasunezko kokapena ematen zien (kudeatzen dituzten programa jakin batzutarako berariazko zenbatekoekin), eta beste kontrolik gabe ia edozein erakundek emandako prestakuntza diruz lagundu zitekeen, horretarako prestatuta dagoela adieraziz gero.

c) Nafarroako Gobernu berriaren posizioa

Nafarroako Gobernu berriaren gobernu-programak ez dio heltzen enplegurako prestakuntza eredua aldatu beharrari. Batetik, langabeentzako prestakuntzari eta langileen prestakuntzari buruzko aipamen orokor bat egiten du, esanez prestakuntza-baliabide gisa indartu egin behar dela lanbide heziketako sare publikoa.

Oraindik adosteke dauden garatu beharreko gaien artean lerro bakar batean aipatzen da, zehaztasun handirik gabe, “enplegu-politika aktiboetara bideratutako funtsen kudeaketa eredua”.

ELAren ustez oso larria da, arestian aipatutako datuen argitan, Nafarroako gobernu berriak bere programan ez jasotzea enplegurako prestakuntza eredua edota Nafarroako Enplegu Zerbitzuaren politikak aldatu beharra. Aurreko erregimenaren osagai diren politika hauek erauzi egin behar dira.

4. ELAREN PROPOSAMENAK

ELAk berriro nabarmentzen du EAEko eta Nafarroako enplegurako prestakuntzaren politikak eta funtzionamendua errotik aldatu behar direla. Aldaketa honako puntuetan gertatu beharko litzateke, gutxienik:

- **Politikak erabakitzeke ahalmena.** Enplegu-politikak berton erabaki behar dira. Gaur ez da hala gertatzen; aitzitik, espainiar estatuan erabakitako politikak kudeatu besterik ez da egiten. Funtsezkoa da politika aktiboen eskumena transferitzeaz gainera haiei buruz erabaki ahal izatea, eta ez baldintzatuta egotea espainiar estatuan ezartzen diren eredu negargarriak aplikatzera. Gainera, kontutan izan behar da espainiar estatuko enplegu-politikak porrot handia izan dutela; hala frogatzen dute langabezia, prekarietate edota lan-istripu mailak. Politika hauek aplikatzen jarraitzea zigor bikoitza da, beraz.
- **Ekonomia-Hitzarmen eta -Itunean ezarritako irizpideak errespetatu egin behar dira.** Hori gerta dadin bide bakarra dago: enplegu-politikekin lotutako baliabide ekonomikoak (kotizazio sozialak barne) Eusko Jaurlaritzak eta Nafarroako Gobernuak kudeatzea. Kontua ez da hainbeste urtero estatuko aurrekontuetan zenbateko finantziazioa jasotzen den, baizik bi gobernuei kudeaketa ekonomikoa egiteko zein ahalmen transferitzen zaien, eta Kupo zein Ekarpen bidez zer nolako doikuntza egiten den.
- **Eredua ekonomia produktiboaren eta langileen beharrezko zerbitzura jartzea.** Bertoko diseinua egiteko enpresen eta langileen beharrezko formatiboen analisi sakon, oso, iraunkor eta eskualde mailakoa egin behar da.
- **Lanbide heziketako zentroen eginkizuna lehenetsi eta prestakuntza-planetako funtsak sindikatuari eta patronalari esleitzea ekidin.** Benetako eskandalua da patronalak, CCOOek eta UGTk beren buruari esleitzen dioten funts kopurua. Hogeitaz eztabaidan jardun ondoren, bada garaia patronalak edo sindikatuak kudeatutako planetara euro bat ere bidera ez dadin. Beharrezko diren aldaketak eginda, enplegurako prestakuntzak indartu egin beharko luke hezkuntza sistemako lanbide heziketa zentroen eginkizuna, hauek baitute horretarako benetako gaitasuna.
- **Hirutako kudeaketa eredua.** Enplegurako prestakuntza eredu egokiari dagokionez erakunde, patronal eta sindikatuak interes bera izan beharko lukete. Esperientziak adierazten digu hori ez dela benetan gertatzen, baina ELAk oraindik ere hirutako kudeaketa eredu baten alde egiten du, zeinetan erabakiak alde bakoitzeko gehiengoz hartuko diren.

Horrekin batera, ezin da aipatzeke utzi **Lanbide eta Nafarroako Enplegu Zerbitzua** eraldatu beharra; erakundeok kudeatzen dituzte politika hauek. ELAren ustez ezinbestekoa da Enplegu-Zerbitzu Publikoak indartzea, beren politikak garatu eta gauzatzeko ahalmena dutelarik. Horregatik, beharrezkoa da:

- **Enplegu-politika guztiak gauzatzeko ahalmena.** Ez da soilik enplegurako prestakuntza garatzeko ahalmena izan behar; horrekin batera, ezinbestekoak dira ere enplegu-politika aktibo eta pasiboekin lotutako eremu guztiak.
- **Programen orientazioa erabat aldatu.** ELAk hainbat programari buruzko posizioa adierazi izan du, bai Lanbiden zein Nafarroako Enplegu Zerbitzuan, enplegurik sortu ez eta lan prekarioaren alde egiten dutelako, propagandaz apaindurik.
- **Enplegu-zerbitzu publikoak indartu.** ELAk eskatzen du lan-bitartekaritza politika Enplegu-Zerbitzu Publikoen bidez egin dadila, egungo sistema (diru-laguntza eta erakunde pribatuen finantziazioa); hauek sarri ez dute zerbitzu egokirik ematen, ezta aukera berdintasuna bermatzen ere.