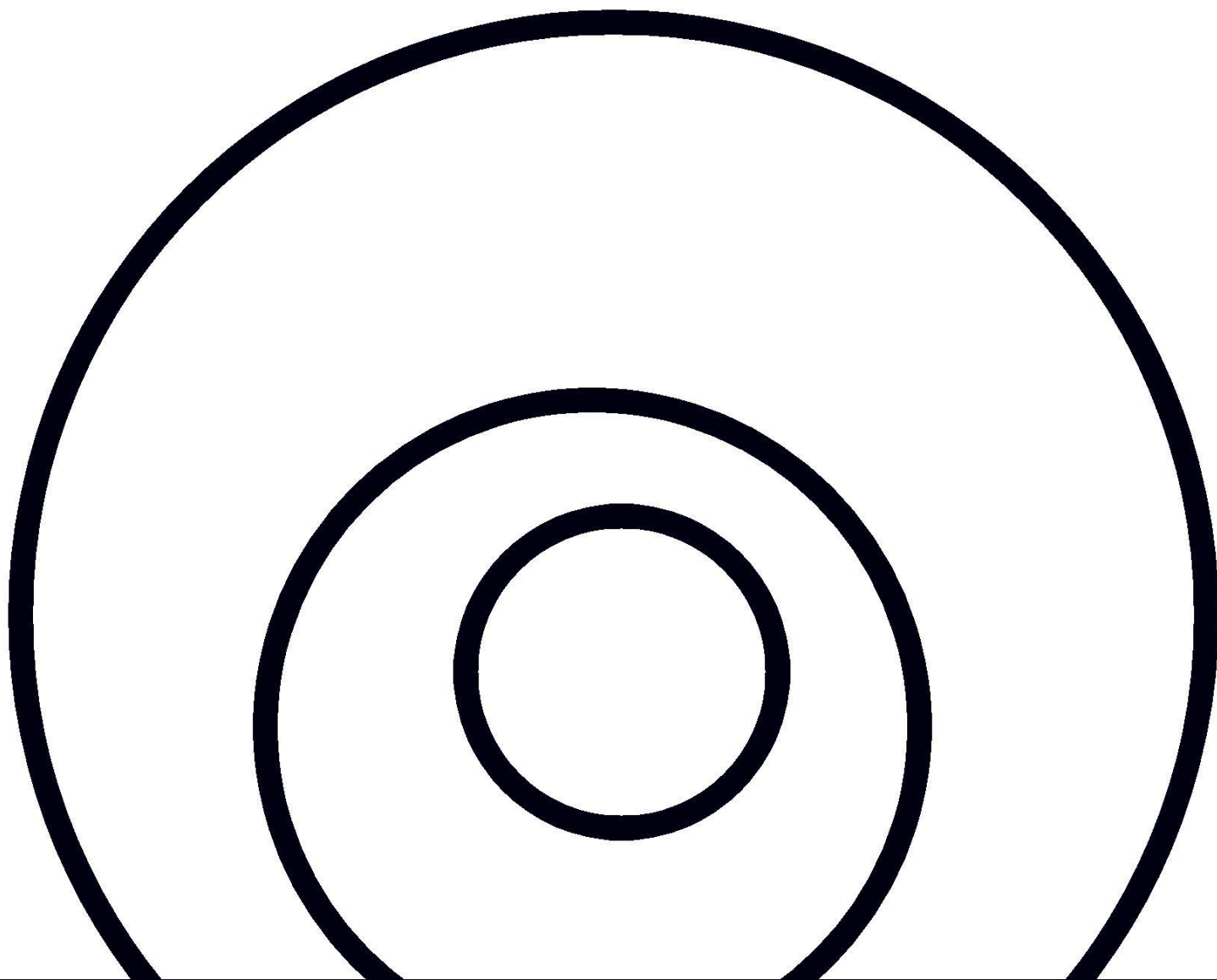




ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ
ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΦΛΩΡΙΝΑΣ
ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

Τηλ.: (23850) 55004 – Fax.: (23850)-55003, 53100 Φλώρινα, Ηλεκτρονική Διεύθυνση.: <http://eled.uowm.gr/>



Η ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΣΤΟ ΛΟΓΟ ΔΙΕΘΝΩΝ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΚΠΟΝΗΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ
ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΤΗΣ ΔΗΜΗΤΡΑΣ ΦΑΛΚΑ

ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΚΤΗΣΗ ΤΟΥ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΥ ΤΙΤΛΟΥ
Στις «Επιστήμες της Αγωγής» με
ειδίκευση «Παιδαγωγική και Νέες Τεχνολογίες»

ΦΛΩΡΙΝΑ

ΙΟΥΝΙΟΣ 2017

*Στους γονείς μου και τα αδέρφια μου,
για την αμέριστη αγάπη και
υποστήριξή τους σε κάθε μου βήμα*

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	III
ABSTRACT	IV
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	V
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	1
<i>Εννοιολογική Οριοθέτηση της Αποκέντρωσης</i>	2
Ορισμοί του συγκεντρωτισμού και της αποκέντρωσης	2
Μορφές της αποκέντρωσης	4
Ο συγκεντρωτισμός και η αποκέντρωση ως ενιαίο φαινόμενο	8
Απαρχή και στόχοι της αποκέντρωσης.....	9
Επίπεδα αποκέντρωσης	12
<i>Διευθέτηση Εμπειρικού Περιεχομένου της Αποκέντρωσης</i>	15
Ποιοι εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων	15
Ποιες αποφάσεις τείνουν να αποκεντρώνονται	16
Αποτελέσματα από την εφαρμογή της αποκέντρωσης	18
Συνθήκες που πρέπει να ικανοποιηθούν για μια επιτυχημένη αποκέντρωση	21
<i>Η Διεθνής Εμπειρία</i>	25
Το διεθνές συγκείμενο	25
Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	26
Η πορεία της εκπαιδευτικής αποκέντρωσης στις διάφορες χώρες	27
Παραδείγματα συγκεκριμένων χωρών	30
<i>Η Αποκέντρωση στην Ελλάδα</i>	33
Ιστορική αναδρομή	33
Η δομή του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.....	35
Προτάσεις αποκέντρωσης από ειδήμονες	37
ΈΡΕΥΝΑ	45
<i>Φάση Σχεδιασμού</i>	45
Σκοποί της έρευνας και ερευνητικά ερωτήματα.....	45
Το υπό έρευνα υλικό.....	45
<i>Φάση Εκτέλεσης</i>	50
Μέθοδος έρευνας	50
Συγκρότηση του συστήματος κατηγοριών	51
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ	54
<i>Μορφές της Αποκέντρωσης</i>	54
Αποσυγκέντρωση	56
Εξουσιοδότηση.....	59
Μεταβίβαση	62
Σταδιακή αποκέντρωση	63
Επανασυγκέντρωση	63
Ελάχιστη αποκέντρωση.....	66
<i>Προσδοκώμενα Αποτελέσματα από την Εφαρμογή της Αποκέντρωσης</i>	68
Περιορισμός της γραφειοκρατίας	68
Απαλλαγή της κεντρικής διοίκησης από τη διαχείριση τοπικών θεμάτων	68
Αυτονομία	68
Διαφοροποίηση του προφίλ των ιδρυμάτων	69

Ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις τοπικές ανάγκες	69
Σύνδεση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με την αγορά εργασίας	70
Αύξηση της αποτελεσματικότητας	70
Γρήγορη και αποτελεσματική εφαρμογή μεταρρυθμίσεων	71
Εξοικονόμηση δημοσίου χρήματος	71
Ενεργητικότερη συμμετοχή στις αποφάσεις περί εκπαίδευσης	72
Ανάπτυξη ρόλων και ευθυνών	73
Βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης	73
Καλύτερα μαθησιακά αποτελέσματα	73
Ισότητα στην εκπαίδευση	74
Δυνατότητα εξ αποστάσεως μάθησης	76
Προϋποθέσεις που Πρέπει να Ικανοποιηθούν για μια Επιτυχημένη Αποκέντρωση	77
Αύξηση των δαπανών για την παιδεία	77
Εξασφάλιση δικλείδας ασφαλείας	79
Μηχανισμοί ελέγχου – αξιολόγηση	79
Αυτοαξιολόγηση της σχολικής μονάδας	80
Εξωτερική αξιολόγηση	81
Καλλιέργεια εμπιστοσύνης	83
Συνεργασία - Συντονισμός	84
Συντονιστικός ο ρόλος του κέντρου	86
Διαφοροποιημένη στρατηγική ανά περιφέρεια	86
Αξιοποίηση της τοπικής/περιφερειακής πολιτικής κουλτούρας	87
Σύνδεση της εκπαίδευσης με κοινωνικές υπηρεσίες	87
Ενίσχυση της πολιτικής ανάλυσης	88
Μακροπρόθεσμη πολιτική και διατήρηση των μεταρρυθμίσεων	89
Κατάλληλο χρονικό πλαίσιο	91
Καθοδήγηση και συμβουλευτική	92
Συμμετοχική διάσταση στην εκπαίδευση	93
Ανάγκη διαβούλευσης αντί επιβολής των όρων	96
Επαναπροσδιορισμός των ρόλων και των λειτουργιών των επαγγελματιών της εκπαίδευσης	96
Αλλαγή της νοοτροπίας	97
Ανάπτυξη της σχολικής ηγεσίας	98
Ανάπτυξη των εκπαιδευτικών	99
Διαφοροποίηση του αναλυτικού προγράμματος σπουδών	100
ΣΥΖΗΤΗΣΗ	102
<i>Απαντήσεις στα Ερευνητικά Ερωτήματα - Ερμηνεία</i>	<i>102</i>
<i>Για Μια Περαιτέρω Συζήτηση</i>	<i>115</i>
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	117
<i>Ελληνόγλωσσες</i>	<i>117</i>
<i>Ξενόγλωσσες</i>	<i>118</i>
<i>Θεσμικά Κείμενα</i>	<i>119</i>

Περίληψη

Η αποκέντρωση αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά φαινόμενα που έχουν επηρεάσει τον εκπαιδευτικό σχεδιασμό τα τελευταία χρόνια. Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα ακολουθώντας τα κελεύσματα διεθνών οργανισμών καλείται να ανταποκριθεί σε διαδικασίες αποκέντρωσης. Στόχος της παρούσας έρευνας αποτελεί η διερεύνηση των βημάτων αποκέντρωσης που έχουν συμβεί ή προτείνονται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ μέσα από τη μελέτη τριών διαδοχικών κριτικών επισκοπήσεων του εν λόγω οργανισμού για το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Ως μεθοδολογικό εργαλείο επιλέχθηκε η ποιοτική ανάλυση περιεχομένου. Τα ευρήματα δείχνουν ότι η αποκέντρωση στην Ελλάδα βρίσκεται μεταξύ της αποσυγκέντρωσης και της εξουσιοδότησης, συγκλίνοντας με δεδομένα άλλων ερευνών, ενώ η μεταβίβαση είναι η μορφή της αποκέντρωσης που προτείνεται να ακολουθήσει η χώρα σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ. Τα επιτεύγματα στην πορεία της αποκέντρωσης από ελληνικής πλευράς είναι μικρά προς το παρόν, αλλά τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από την εφαρμογή της παρουσιάζονται ιδιαίτερα ενθαρρυντικά. Το πέρασμα στην αποκέντρωση είναι αναπόφευκτο, γι' αυτό υπό την τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων για την επιτυχία της διαδικασίας της αποκέντρωσης πρέπει να επιταχυνθεί η όλη διαδικασία.

Λέξεις – κλειδιά: εκπαιδευτική αποκέντρωση, ΟΟΣΑ, αποσυγκέντρωση, εξουσιοδότηση

Abstract

Decentralization is one of the most important phenomena that has influenced recently the educational planning. The Greek educational system, following the calls of international organizations, is required to respond to decentralization processes. The aim of this research is to investigate the decentralization steps that have already been implemented or are being proposed by the OECD experts, through the study of three successive critical reviews of this specified organization for the Greek educational system. As a methodological tool, qualitative content analysis was chosen. Results show that decentralization in Greece is between “deconcentration” and “delegation”, converging with other surveys, while “devolution” is the form of decentralization that is being proposed for Greece to follow, according to the OECD experts. The achievements in the process of decentralization undertaken by the Greek authorities are small at present, but the expected results from the implementation of decentralization are particularly encouraging. The move towards decentralization is inevitable, so the process must be accelerated, subject to certain conditions for the success of the overall decentralization process.

Keywords: education decentralization, OECD, deconcentration, delegation

Πρόλογος

Η παρούσα έρευνα μελετά μόνο μια μικρή πτυχή του πολυδιάστατου χώρου της εκπαίδευσης, ενός χώρου τον οποίο συνειδητά επέλεξα να υπηρετήσω. Ειδικότερα, το ενδιαφέρον και ο προβληματισμός μου γύρω από την εκπαιδευτική πολιτική και τον εκπαιδευτικό σχεδιασμό ανάγεται στις προπτυχιακές μου σπουδές, στο Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης και συνεχίστηκε κατά τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών στο Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης της Φλώρινας.

Συγκεκριμένα, το θέμα που πραγματεύεται η παρούσα εργασία αφορά την εκπαιδευτική αποκέντρωση, έτσι όπως έχει επιχειρηθεί μέχρι στιγμής στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα υπό το πρίσμα της οπτικής διεθνών οργανισμών, αλλά και εκπονητών πολιτικής στην Ελλάδα. Το έναυσμα για την εν λόγω θεματική μου δόθηκε στα πλαίσια του μεταπτυχιακού μαθήματος «Εκπαιδευτική πολιτική και διοίκηση της εκπαίδευσης» και ύστερα από συζήτηση με τον καθηγητή μου. Αμέσως κέντρισε την προσοχή μου και ήθελα να εμβαθύνω, καθώς και να διερευνήσω επιστημονικά πτυχές της εκπαιδευτικής αποκέντρωσης. Παράλληλα, μέσα από τη ενασχόλησή με την εν λόγω θεματική εξελίχθηκε ο τρόπος σκέψης μου και η κοσμοαντίληψή μου.

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον καθηγητή μου, κ. Μπέτσα Ιωάννη για την εποπτεία της εργασίας μου, την καθοδήγηση και τις εύστοχες παρατηρήσεις του καθ' όλη τη διάρκεια διεξαγωγής της, την προθυμία του να συζητήσει μαζί μου τις όποιες απορίες μου προέκυπταν και την ηθική υποστήριξή του στη συνολική προσπάθειά μου.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω, επίσης, στους καθηγητές κ. Ιορδανίδα Γεώργιο και κα. Ηλιάδου – Τάχου Σοφία για τη συμβολή τους, καθώς και σε όλους τους καθηγητές της Παιδαγωγικής Σχολής της Φλώρινας, οι οποίοι συνέδραμαν, με τον δικό του τρόπο ο καθένας, στο να αναπτύξω τη σκέψη μου, να μάθω να σκέφτομαι διερευνητικά, να θέτω ερωτήματα, αλλά και να αναπτυχθώ ως άνθρωπος.

Τέλος, δεν θα μπορούσα να παραλείψω να ευχαριστήσω από καρδιάς την οικογένειά μου και τα αδέρφια μου για την αδιάλειπτη αγάπη και στήριξή τους όλα τα χρόνια των σπουδών μου και κυρίως κατά την υλοποίηση της παρούσας εργασίας, τους φίλους μου και γενικά όλους όσοι ποικιλοτρόπως μου έχουν συμπαρασταθεί ηθικά αυτό το διάστημα.

Δήμητρα Φάλκα
Φλώρινα, 2017

Εισαγωγή

Τι Είναι η Αποκέντρωση

Η αποκέντρωση αποτελεί αδιαμφισβήτητα ένα από τα πιο σημαντικά φαινόμενα που έχουν επηρεάσει τον εκπαιδευτικό σχεδιασμό τα τελευταία χρόνια. Μέσα στα πλαίσια πιέσεων για τη μείωση των δημόσιων δαπανών και την αύξηση της αποτελεσματικότητας, η αποκέντρωση εμπεριέχεται στην εκπαιδευτική ατζέντα όλο και περισσότερων χωρών διεθνώς, ακόμα και εκείνων που χαρακτηρίζονταν ως άκρως συγκεντρωτικές στο παρελθόν.

Διάφορα ερωτήματα εγείρονται γύρω από την αποκέντρωση. Για ποιον λόγο μια χώρα πρέπει να αποκεντρώνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τα εκπαιδευτικά της θέματα, ποιες αποφάσεις συγκεκριμένα πρέπει να μετατεθούν σε άλλο επίπεδο, ποια είναι η κατάλληλη χρονική στιγμή για να ξεκινήσει μια μεταρρύθμιση αποκέντρωσης, σε ποιον/-ους πρέπει να λογοδοτούν τα σχολεία και ποιος θα είναι ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους είναι μερικά ενδεικτικά ερωτήματα που βρίσκονται στο επίκεντρο έντονων διαλόγων εδώ και χρόνια.

Οι συγκρίσεις μεταξύ διαφόρων χωρών έχουν δείξει ότι δεν υπάρχει μια απλή συνταγή για αποτελεσματική αποκέντρωση της εκπαίδευσης. Πολλά είναι τα πιθανά αποτελέσματα και μάλιστα σε αρκετές περιπτώσεις αντιφατικά μεταξύ τους. Αυτό συμβαίνει, διότι κάθε χώρα θέτει τις δικές της προϋποθέσεις και στόχους και έχει τη δική της ιστορία. Για παράδειγμα, μια λύση που μπορεί να παρουσιάζεται ως αναποτελεσματική σύμφωνα με την κοινή γνώμη, μπορεί στην πραγματικότητα να αποτελεί τη μοναδική διαθέσιμη επιλογή για τους ιθύνοντες μιας συγκεκριμένης χώρας (Welsh & McGinn, 1999).

Επιπλέον, τα συστήματα δεν είναι μονολιθικά. Είναι πιθανό την ίδια στιγμή που κάποια στοιχεία ακολουθούν συγκεντρωτική πολιτική, κάποια άλλα να ακολουθούν μια αποκεντρωτική. Συνεπώς, καμιά χώρα δεν ακολουθεί ένα απόλυτα συγκεντρωτικό ή ένα απόλυτα αποκεντρωτικό σύστημα. Οι διαδικασίες για να επιτευχθεί η μεταφορά αρμοδιοτήτων σε ένα πιο αποκεντρωμένο επίπεδο είναι περίπλοκες και ποικίλουν μέσα στα διάφορα εθνικά πλαίσια. Η έμφαση δίνεται στη στρατηγική που θα υιοθετηθεί, όπου με τον όρο στρατηγική νοείται η διαδικασία προσαρμογής και αλλαγής των υφιστάμενων πολιτικών, ώστε να ανταποκριθούν στις καινούργιες συνθήκες που διαμορφώνονται (Welsh & McGinn, 1999, σ. 16).

Στη βιβλιογραφική ανασκόπηση που ακολουθεί θα γίνει μια προσπάθεια αποδόμησης όλων αυτών των ζητημάτων περί αποκέντρωσης.

Εννοιολογική Οριοθέτηση της Αποκέντρωσης

Στην παρούσα ενότητα θα γίνει μια προσπάθεια εννοιολογικής οριοθέτησης της αποκέντρωσης. Ειδικότερα, θα αναλυθούν οι διαστάσεις του όρου, θα παρουσιαστούν οι μορφές της αποκέντρωσης που συναντώνται στη βιβλιογραφία, θα γίνει μια σύντομη επισκόπηση των αιτιών που οδήγησαν στην αποκέντρωση, καθώς και των στόχων της και, τέλος, θα σκιαγραφηθούν τα επίπεδα της αποκέντρωσης. Καθώς η έννοια της αποκέντρωσης είναι συνυφασμένη με αυτήν της συγκέντρωσης, κρίνεται αναγκαίο οι δύο αυτές έννοιες να έρθουν σε αντιπαραβολή, ώστε να φωτιστεί καλύτερα το εύρος της καθεμιάς.

Ορισμοί του συγκεντρωτισμού και της αποκέντρωσης

Γενικά, υπάρχει μια σύγχυση στη βιβλιογραφία σχετικά με τον ορισμό του συγκεντρωτισμού και της αποκέντρωσης και ιδιαίτερα της αποκέντρωσης, διότι σημαίνει τόσο διαφορετικά πράγματα σε τόσους διαφορετικούς ανθρώπους (Bray, 1994). Στο κεφάλαιο αυτό, θα γίνει μια προσπάθεια αποσαφήνισης των δύο αυτών όρων.

Οι ειδικοί στη μελέτη της οργάνωσης και της διοίκησης συστημάτων διακρίνουν, με βάση τη διοικητική τους δομή και την κατανομή των εξουσιών στο εσωτερικό τους, δύο βασικές κατηγορίες συστημάτων, το συγκεντρωτικό και το αποκεντρωτικό σύστημα. Ο συγκεντρωτισμός (centralization) αποτελεί την πρώτη διάκριση της οργάνωσης της διοίκησης. Σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα, η λειτουργία όλων των κρατικών υπηρεσιών εξασφαλίζεται από την κεντρική εξουσία, η οποία είναι συγκεντρωμένη στο μόνο αναγνωρισμένο νομικό πρόσωπο του κράτους. Έτσι, η διαχείριση όλων των διοικητικών ζητημάτων τοπικού ή κεντρικού ενδιαφέροντος, γενικής ή ειδικής αρμοδιότητας¹, έχει ανατεθεί στα κεντρικά όργανα ή τις κεντρικές υπηρεσίες (Διπλάρη, 2011, σ. 114). Τα περιφερειακά όργανα του κράτους, καθώς εξαρτώνται άμεσα και ιεραρχικά από τα κεντρικά, δε διαθέτουν καμιά αυτονομία απόφασης (Μπάκα, 2011, σ. 15). Έτσι, το εννοιολογικό περιεχόμενο αυτού του όρου περιλαμβάνει την άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων ακόμη και για θέματα των διοικητικών περιφερειών εκ μέρους των κεντρικών διοικητικών οργάνων, με άλλα λόγια των Υπουργών (Φιλίππου, 1994, σ. 83).

Ο συγκεντρωτισμός στην περίπτωση της εκπαίδευσης, σημαίνει ότι το Υπουργείο Παιδείας αποφασίζει για τη λειτουργία του συστήματος με κάθε λεπτομέρεια και οι ενδιάμεσες εξουσίες, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, δεν έχουν καμιά διακριτική ευχέρεια στη λήψη αποφάσεων αλλά εκτελούν πιστά τις άνωθεν αποφάσεις, χωρίς να αναπτύσσουν πρωτοβουλίες. Η χάραξη και η διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής, όσο και η υλοποίηση και η εφαρμογή της, γίνεται εξ ολοκλήρου και αποκλειστικά από τα κεντρικά όργανα που εδρεύουν στην πρωτεύουσα του κράτους (Μπάκα, 2011, σ. 31).

Αλλού, ο Φιλίππου (1994, σ. 84), διακρίνει το συγκεντρωτικό από το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης ως εξής:

¹ Όπως αναφέρει η Μπάκα, (2011, σ. 42) «Αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, είναι το προβλεπόμενο από τους κανόνες διοικητικού δικαίου δικαίωμα του οργάνου, να προβαίνει σε νομικές πράξεις ή υλικές ενέργειες μόνο όταν έχουν τέτοια αρμοδιότητα».

«Η οργάνωση του Κράτους (με την έννοια του Δημοσίου) και των λοιπών δημόσιων νομικών προσώπων (που αποτελούν τη Δημόσια Διοίκηση) μπορεί να προβλέπει ότι τα όργανά τους (με τη στενή έννοια του όρου) ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητές τους σε όλη την εδαφική περιοχή, στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητα του νομικού προσώπου, ή ότι ορισμένα από τα όργανά τους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε τμήμα της περιοχής, που ονομάζεται διοικητική περιφέρεια. Στην πρώτη περίπτωση, τα όργανα θεωρούνται κεντρικά και το δημόσιο νομικό πρόσωπο οργανώνεται κατά το συγκεντρωτικό σύστημα, ενώ στη δεύτερη περίπτωση τα όργανα θεωρούνται περιφερειακά και εφαρμόζεται το αποκεντρωτικό σύστημα ή η αποκέντρωση».

Έτσι, το αποκεντρωτικό σύστημα προβάλλεται ως το αντίρροπο/διορθωτικό σύστημα από αυτό του συγκεντρωτισμού. Αναλυτικότερα, με τον όρο αποκέντρωση (decentralization) ορίζεται η μεταφορά των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων για ζητήματα που αφορούν συγκεκριμένη χωρική ενότητα (περιφέρεια) από τους κεντρικούς μηχανισμούς εξουσίας στα διάφορα επίπεδα της περιφέρειας. Οι αποφάσεις που λαμβάνουν τα περιφερειακά όργανα επιφέρουν από μόνες τους έννομα αποτελέσματα. Έτσι, αυτή η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά όργανα και υπηρεσίες τους δίνει τη νομιμότητα και τη δυνατότητα να ασκούν την εξουσία στην περιοχή της ευθύνης τους, χωρίς να είναι απαραίτητη η έγκριση των κεντρικών πολιτικών και διοικητικών αρχών (Διπλάρη, 2001, σ. 115· Μπάκας, 2007, σ. 49). Υπό αυτόν τον ορισμό, η αρμοδιότητα που ανατίθεται στα περιφερειακά όργανα, να εκτελούν απλώς αποφάσεις των κεντρικών αρχών, δεν αποτελεί εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος. Αντιθέτως, το καθαρά αποκεντρωτικό σύστημα έχει το χαρακτηριστικό ότι τα περιφερειακά όργανα διαθέτουν αυτοτελή πρωτογενή εξουσία, πράγμα που σπάνια συμβαίνει στην πράξη (Μπάκας, 2011, σ. 17).

Η αποκέντρωση στην εκπαίδευση σημαίνει ότι υπάρχει μια κεντρική διοίκηση, η οποία χαράσσει την εκπαιδευτική πολιτική, η δομή του συστήματος είναι ιεραρχική, αλλά οι επιμέρους αποφάσεις για την υλοποίηση της εκπαιδευτικής πολιτικής λαμβάνονται σε επίπεδο περιφέρειας ή σε τοπικό επίπεδο, ανάλογα με το μέγεθος και το είδος των προβλημάτων που αντιμετωπίζονται κάθε φορά (Μπάκας, 2011, σ. 31). Οι αποφάσεις, δηλαδή, λαμβάνονται στο επίπεδο που εκτελούνται, έτσι ώστε να είναι προσαρμοσμένες στην πραγματικότητα και να λαμβάνονται σε σύντομο χρονικό διάστημα (Διπλάρη, 2011, σ. 115).

Στο σημείο αυτό, κρίνεται αναγκαίο να γίνει διάκριση ανάμεσα στη διοικητική και την πολιτική αποκέντρωση. Διοικητική αποκέντρωση υφίσταται όταν η εξουσία διατηρείται σε κεντρικό επίπεδο, με παράλληλη μεταφορά της ευθύνης για τον σχεδιασμό, τη διαχείριση, τη χρηματοδότηση, καθώς και άλλων αρμοδιοτήτων σε χαμηλότερα επίπεδα (Daun, 2007, σ. 31-32). Ωστόσο, τα αποκεντρωμένα διοικητικά όργανα δεν έχουν το δικαίωμα να λαμβάνουν τις δικές τους αυτόνομες αποφάσεις, αλλά τελούν υπό τους όρους που ορίζει το κέντρο και υπό την επίβλεψη της κεντρικής διοίκησης. Ειδικότερα στην περίπτωση της εκπαίδευσης, ένα διοικητικά αποκεντρωμένο σύστημα δεν μπορεί να χαράξει

οποιαδήποτε εκπαιδευτική πολιτική, ακόμη και σε μικρής εμβέλειας θέματα, τόσο στο οργανωτικό, όσο και στο παιδαγωγικό σκέλος. Τέτοια συστήματα λειτουργούν απλώς ως προέκταση της κεντρικής διοίκησης (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σ. 19).

Με την πολιτική αποκέντρωση από την άλλη, η εξουσία για τη λήψη αποφάσεων μεταφέρεται σε χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης ή σε άλλους αυτόνομους φορείς (Daun, 2007, σ. 32). Αυτό που διακρίνει την πολιτική από τη διοικητική αποκέντρωση είναι το γεγονός ότι στην πρώτη περίπτωση εκχωρείται το δικαίωμα για λήψη και όχι μόνο για εφαρμογή των αποφάσεων, τουλάχιστον σε βασικά θέματα τοπικής εμβέλειας (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σ. 82). Ειδικότερα για την περίπτωση της εκπαίδευσης, τα αποκεντρωμένα όργανα έχουν το δικαίωμα της πολιτικής απόφασης, δηλαδή το δικαίωμα σχεδιασμού και χάραξης της εκπαιδευτικής πολιτικής πάνω σε συγκεκριμένα θέματα που αφορούν τη γεωγραφική τους περιοχή, υπό τον όρο ότι οι αυτές οι αποφάσεις δεν αντιτίθενται και δεν αντιστρατεύονται την εθνική εκπαιδευτική πολιτική (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σ. 19). Συνεπώς, όταν η εκπαιδευτική πολιτική χαράσσεται και εφαρμόζεται από τα ίδια τα περιφερειακά όργανα, το σύστημα θεωρείται πολιτικά αποκεντρωμένο (Μπάκα, 2001, σ. 31).

Μορφές της αποκέντρωσης

Όπως ήδη ειπώθηκε, υπάρχει μια σύγχυση στη βιβλιογραφία σχετικά με τον ορισμό του συγκεντρωτισμού και ιδιαίτερα της αποκέντρωσης. Ο Bray (1994, σ. 819) στην προσπάθεια αποσαφήνισης των πολλών εναλλακτικών εννοιών της αποκέντρωσης, θεωρεί ως ένα σημαντικό σημείο εκκίνησης τη διάκριση μεταξύ δύο κύριων ειδών της αποκέντρωσης, την εδαφική/χωρική και τη λειτουργική αποκέντρωση.

Η εδαφική/χωρική αποκέντρωση (territorial decentralization) σχετίζεται με τη διανομή δυνάμεων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Καίριο ρόλο παίζει η γεωγραφική θέση, δηλαδή ο τόπος όπου λαμβάνονται οι αποφάσεις ή πραγματοποιείται η καθημερινή διαχείριση των διαφόρων υπηρεσιών και συγκεκριμένα των εκπαιδευτικών υπηρεσιών για την περίπτωση της εκπαίδευσης (Braslavsky, 2001, σ. 24). Διακρίνονται τρεις διαφορετικές μορφές της εδαφικής αποκέντρωσης: η αποσυγκέντρωση (deconcentration), η εξουσιοδότηση (delegation) και η μεταβίβαση (devolution).

Η πρώτη μορφή, η αποσυγκέντρωση, είναι η διαδικασία κατά την οποία μια κεντρική αρχή ιδρύει όργανα και υπηρεσίες, τις οποίες στελεχώνει με το προσωπικό της (Bray, 1994, σ. 819). Πρόκειται δηλαδή για μετατόπιση του φόρτου εργασίας από αξιωματούχους του κράτους στο προσωπικό ή σε γραφεία που βρίσκονται εκτός της πρωτεύουσας του κράτους (Rondinelli, Cheema & Nellis, 1983, σ. 14). Αναλυτικά, με την αποσυγκέντρωση γίνεται η μεταφορά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά αυτά όργανα, που ασκούνται κάτω από την εποπτεία ή την καθοδήγηση των κεντρικών πολιτικών και διοικητικών μηχανισμών (Διπλάρη, 2011, σ. 114). Όπως αναφέρει ο Φιλίππου (1994, σ. 84-85), στο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης των σύγχρονων κρατών υφίσταται συγκερασμός των δύο οργανωτικών συστημάτων -του συγκεντρωτικού και του αποσυγκεντρωτικού-, αφού στοιχεία της διοικητικής συγκέντρωσης συνυπάρχουν με στοιχεία της περιφερειακής ή αποκεντρωμένης διοίκησης. Έτσι, η αποσυγκέντρωση φαίνεται να λαμβάνει χώρα περισσότερο στο πλαίσιο του συγκεντρωτικού παρά στο πλαίσιο ενός αποκεντρωμένου συστήματος, διότι στην ουσία γίνεται μεταβίβαση μόνο των

διοικητικών ευθυνών και όχι της αρμοδιότητας για ουσιαστικές αποφάσεις που χρειάζεται να συνοδεύονται και από οικονομικούς πόρους. Με το πρόσχημα της αποκέντρωσης, μετατοπίζεται η ευθύνη, χωρίς να μεταφέρονται και τα ουσιαστικά μέσα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων (Μπάκας, 2007, σ. 49). Έτσι, η αποσυγκέντρωση θεωρείται μορφή διοικητικής αποκέντρωσης (Daun, 2007, σ. 32). Η κεντρική εξουσία διαδίδεται χωρίς να μεταφέρεται σε άλλους φορείς. Υπάρχει αλλαγή της εξουσίας για την εφαρμογή των νόμων/κανόνων, αλλά όχι και για τη δημιουργία τους (Welsh & McGinn, 1999, σ. 18).

Η δεύτερη μορφή της εδαφικής/χωρικής αποκέντρωσης είναι η εξουσιοδότηση. Η Μπρίνια (2009, σ. 321) ορίζει την εξουσιοδότηση ως την «εκχώρηση μέρους των αρμοδιοτήτων και της εξουσίας του προϊσταμένου σε υφισταμένους του για εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων». Ωστόσο, αυτή η εκχώρηση εξουσίας είναι μερική, διότι η ολοκληρωτική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων θα προϋπέθετε την πλήρη κατάργηση της θέσης του ηγέτη, που μετεβίβασε όλα τα καθήκοντά του. Έτσι, τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της εξουσιοδότησης είναι τα εξής (Μπρίνια, 2009, σ. 321):

- η αρμοδιότητα, δηλαδή το σύνολο των καθηκόντων που εκχωρούνται σε κατώτερες ιεραρχικές βαθμίδες, ώστε να μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις, να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες, να δίνουν εντολές και να διαχειρίζονται καταστάσεις.
- η εξουσία, που ορίζεται ως το νόμιμο δικαίωμα να ασκήσει ένα άτομο την επιρροή του σε άλλους (ή να διατάξει άλλους), οπότε συνάγεται ότι η εξουσία που έχει ένα άτομο οφείλεται στη θέση που κατέχει νόμιμα σε μια οργάνωση.
- η ευθύνη, που ορίζεται ως το σύνολο των υποχρεώσεων που έχει ο εκάστοτε υφιστάμενος για την αναγκαία άσκηση της εξουσίας που του ανατέθηκε από τον προϊστάμενό του.

Αφ' ενός, σε αυτή τη μορφή αποκέντρωσης υπονοείται ένας υψηλότερος βαθμός δυνατότητας για λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο, σε σχέση με την προηγούμενη μορφή (αποσυγκέντρωση). Αφ' ετέρου, οι δυνάμεις σε ένα εξουσιοδοτημένο σύστημα ουσιαστικά εναπόκεινται στην κεντρική αρχή, η οποία έχει επιλέξει να τις «δανείσει» σε μια τοπική αρχή. Αυτές οι δυνάμεις μπορούν εύκολα να αποσυρθούν, χωρίς προσφυγή σε νομοθετικές αλλαγές (Bray, 1994, σ. 819). Με άλλα λόγια, η τελική ευθύνη παραμένει στην κεντρική αρχή. Στο πλαίσιο της εκπαίδευσης, η εξουσιοδότηση συχνά φέρνει μαζί της το λεγόμενο «εγώ αποφασίζω» μοτίβο λήψης αποφάσεων, σύμφωνα με το οποίο νεοδιορισθέντες (και συχνά εναλλασσόμενοι) εκπαιδευτικοί ηγέτες εξουσιοδοτούν ή ανακαλούν την εξουσία που παραχώρησαν ανάλογα με τα κίνητρά τους εκείνη τη χρονική στιγμή (Hanson, 1998, σ. 113).

Η τρίτη μορφή της εδαφικής/χωρικής αποκέντρωσης είναι η μεταβίβαση. Αυτός ο όρος συνήθως χρησιμοποιείται από εκείνους που μιλούν για μεταφορά της εξουσίας σε πιο τοπικό επίπεδο, όπως σε μια επαρχία ή σε έναν δήμο (Welsh & McGinn, 1999, σ. 18). Οι εξουσίες, συνεπώς, ανήκουν επίσημα στους τοπικούς φορείς, οι οποίοι δεν χρειάζεται να αναζητούν την έγκριση των κεντρικών πολιτικών και διοικητικών μηχανισμών για να δράσουν. Ίσως επιλέξουν από μόνοι τους να ενημερώσουν τις κεντρικές αρχές για τις αποφάσεις τους, αλλά ο ρόλος του κέντρου περιορίζεται στη συλλογή και ανταλλαγή πληροφοριών (Bray, 1994, σ. 819).

Ουσιαστικά, με τον όρο «μεταβίβαση» υπονοείται ότι δίνεται πίσω σε έναν οργανισμό κάτι που του είχε «κλαπεί» (Welsh & McGinn, 1999, σ. 18). Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι η μεταβίβαση δηλώνει αμοιβαίο όφελος από τη σύναψη σχέσεων μεταξύ των κεντρικών και των τοπικών κυβερνήσεων. Δηλαδή, οι τοπικές κυβερνήσεις δεν είναι απλώς δευτερεύουσες διοικητικές μονάδες, αλλά έχουν την ικανότητα να αλληλεπιδρούν αμοιβαία με άλλες μονάδες της κυβέρνησης στο πολιτικό σύστημα του οποίου αποτελούν μέρος. Σχετικά μικρός αριθμός αναπτυσσόμενων χωρών έχουν αποκεντρωθεί μέσω της μορφής της μεταβίβασης κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών (Rondinelli et al., 1983, σ. 25-26). Στην εκπαίδευση, αυτή η μορφή αποκέντρωσης συνδέεται με την ανακατανομή της εξουσίας από το πολιτικό και γραφειοκρατικό κέντρο στους επαγγελματίες της εκπαίδευσης, όταν η σχολική αυτονομία είναι ενισχυμένη (Braslavsky, 2001, σ. 24). Καταληκτικά, η μεταβίβαση αποτελεί την πληρέστερη μορφή αποκέντρωσης, διότι θεωρείται μορφή πολιτικής αποκέντρωσης (Daun, 2007, σ. 32). Επιπλέον, σε μακροπρόθεσμη προοπτική, η μεταβίβαση αποδεικνύεται η πιο αποτελεσματική μορφή αποκέντρωσης, καθώς εξασφαλίζει τη συνέχεια στη διαδικασία της αλλαγής (Hanson, 1998, σ. 126).

Σε αυτό το σημείο, είναι χρήσιμο να γίνει η διάκριση μεταξύ της σταδιακής και της ταυτόχρονης αποκέντρωσης. Σύμφωνα με τον Hanson (1998, σ. 122), υπάρχει το μοντέλο της ταυτόχρονης αποκέντρωσης (*simultaneous decentralization*), το οποίο συμπυκνώνεται σε μια φράση ως «όλες οι περιοχές μεμιάς», με την έννοια ότι την ίδια στιγμή αποκεντρώνονται όλες οι περιοχές ενός κράτους, χωρίς να έχει προηγηθεί κάποια προπαρασκευαστική φάση για την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων σχετικά με τη στρατηγική της αποκέντρωσης που ακολουθείται. Αντίθετα, το μοντέλο της σταδιακής αποκέντρωσης (*incremental decentralization*), το οποίο συχνά αναφέρεται ως «μαθαίνω να κολυμπώ κολυμπώντας», εκκινεί τη στρατηγική της αποκέντρωσης σε επιλεγμένες περιοχές αρχικά, ενώ είναι έτοιμο να προβεί σε προσαρμογές, καθώς αποκτάται εμπειρία μέσω του πειραματισμού. Παράγει νόμο σχετικά με την αποκέντρωση, μόνο εφόσον έχει εξασφαλιστεί ότι υπάρχει ένα εφαρμόσιμο μοντέλο το οποίο έχει δοκιμαστεί επαρκώς.

Ως ένα παρακλάδι της εδαφικής/χωρικής αποκέντρωσης, μπορεί να θεωρεί και η επανασυγκέντρωση (*recentralization*), που, σύμφωνα με τον Daun (2007, σ. 27), συμβαίνει ύστερα από μια περίοδο εφαρμογής κάποιας από τις προαναφερόμενες μορφές αποκέντρωσης, όταν η τελευταία φέρνει ένα σύστημα, το οποίο βρισκόταν σε ήδη κρίσιμη κατάσταση, σε ακόμα χειρότερη θέση. Έτσι, έχουμε πέρασμα από την αποκέντρωση πάλι πίσω στην αρχική κατάσταση, τον συγκεντρωτισμό. Ορισμένοι συγγραφείς, κατά την Braslavsky (2001, σ. 33), υποστηρίζουν ότι η επανασυγκέντρωση ρυθμιστικών λειτουργιών στο πλαίσιο αποκέντρωσης των υπηρεσιών αποτελεί μια αντίφαση ή προδίδει την επιθυμία για διατήρηση μιας συντηρητικής ιδεολογικής τάξης πραγμάτων.

Τέλος, επικρατεί μια σύγχυση στη βιβλιογραφία σχετικά με την ύπαρξη μιας τέταρτης μορφής αποκέντρωσης. Πρόκειται για την ιδιωτικοποίηση. Οι Rondinelli, Cheema και Nellis (1983, σ. 28) υποστηρίζουν ότι η ιδιωτικοποίηση (*privatization*) αποτελεί μια ξεχωριστή μορφή αποκέντρωσης. Πρόκειται για την περίπτωση ορισμένων κυβερνήσεων που έχουν αποποιηθεί της ευθύνης τους για κάποιες λειτουργίες και είτε τις έχουν μεταφέρει σε εθελοντικές οργανώσεις είτε έχουν

επιτρέψει την εκτέλεσή τους από ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η ιδιωτικοποίηση αποτελεί μορφή αποκέντρωσης και κατά τον Hanson (1998, σ. 113), με την έννοια ότι η ευθύνη και οι πόροι για διάφορες λειτουργίες, ανάμεσα τους και η εκπαίδευση, μεταφέρονται από κρατικά σε ιδρύματα του ιδιωτικού τομέα.

Ωστόσο, ο Bray (1994, σ. 820) δε θεωρεί την ιδιωτικοποίηση ως ξεχωριστή μορφή αποκέντρωσης, αλλά αναφέρεται σε αυτήν σε αντιδιαστολή με την κρατικοποίηση (publicization). Ενώ η ιδιωτικοποίηση σηματοδοτεί την αλλαγή της ιδιοκτησίας και του ελέγχου από το κράτος σε ιδιώτη και η κρατικοποίηση σηματοδοτεί το ακριβώς αντίθετο, μια ενδελεχής εξέταση αποκαλύπτει την περιπλοκότητα του ζητήματος. Στο παράδειγμα της εκπαίδευσης, που είναι χρήσιμο στα πλαίσια της παρούσας εργασίας, στο ένα άκρο εντοπίζει κανείς ιδιωτικά σχολεία τα οποία δε χρηματοδοτούνται από το κράτος ούτε υπόκεινται σε κανένα κρατικό έλεγχο και στο άλλο άκρο βρίσκει κανείς κρατικά σχολεία με πλήρη κρατική χρηματοδότηση, τα οποία υπόκεινται σε πλήρη κρατικό έλεγχο. Μολαταύτα, ανάμεσα σε αυτά τα δύο άκρα υπάρχουν ιδιωτικά ιδρύματα που λαμβάνουν διάφορα ποσά από το κράτος και υπόκεινται σε διαφορετικό βαθμό ελέγχου από αυτό. Επίσης, υπάρχουν κρατικά ιδρύματα τα οποία λαμβάνουν επιπρόσθετους πόρους μέσω διδασκτρών ή άλλων μέσων και έχουν διάφορους βαθμούς αυτονομίας. Το σημείο εκκίνησης ενός συστήματος καθορίζει σε μεγάλο βαθμό αν θα επιλέξει τον δρόμο της ιδιωτικοποίησης ή της κρατικοποίησης. Σε συστήματα τα οποία χρηματοδοτούνται και ελέγχονται σχεδόν αποκλειστικά από το κράτος, προτείνεται να υπάρχει τουλάχιστον μια μερική ιδιωτικοποίηση. Ωστόσο, στο άλλο άκρο στο οποίο τα συστήματα είναι σχεδόν ολοκληρωτικά ιδιωτικοποιημένα, οι αναλυτές προτείνουν να υπάρχει ένας βαθμός κρατικοποίησης προκειμένου να μπορούν να ρυθμιστούν και να συντονιστούν.

Αναφορικά με το δεύτερο είδος αποκέντρωσης κατά τον Bray (1994, σ. 819), η λειτουργική αποκέντρωση (functional decentralization) αναφέρεται στη διασπορά του ελέγχου πάνω σε συγκεκριμένες δραστηριότητες και είναι περισσότερο μια κάθετη, παρά μια οριζόντια μορφή αποκέντρωσης. Η αλλαγή από δημόσια σε ιδιωτική ιδιοκτησία θα μπορούσε να αποτελέσει μια μορφή λειτουργικής αποκέντρωσης, χωρίς απαραίτητα να υπονοεί κάποια αλλαγή σε επίπεδο διακυβέρνησης. Ειδικότερα για την εκπαίδευση, ένα εκπαιδευτικό σύστημα είναι πιθανό να ανήκει πλήρως στο κράτος, αλλά η διοίκηση του να έχει αποκεντρωθεί εδαφικά. Είναι, επίσης, πιθανό ένα εκπαιδευτικό σύστημα να ανήκει πλήρως σε ιδιώτη, αλλά η διοίκηση του να είναι άκρως συγκεντρωτική. Σε κάποιες χώρες, για παράδειγμα, τα συστήματα ιδιωτικών καθολικών σχολείων διακρίνονται για την υψηλά συγκεντρωτική διοίκησή τους.

Στα πλαίσια της λειτουργικής αποκέντρωσης, σύμφωνα με τον Bray (1994, σ. 819) συναντούμε άλλες τρεις μορφές. Πρώτον, μια κυβέρνηση μπορεί να ιδρύει διαφορετικά Υπουργεία για διαφορετικούς τύπους εκπαίδευσης. Δεύτερον, υπηρεσιακοί φορείς μπορούν να λειτουργούν στα πλαίσια ενός Υπουργείου, αλλά να διατηρούν ταυτόχρονα σε σημαντικό βαθμό την αυτονομία τους. Τρίτον, η κυβέρνηση μπορεί να διαχωρίσει τις λειτουργίες μέσω του σχηματισμού φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Οι εν λόγω φορείς μπορούν, για παράδειγμα, να θέσουν σε λειτουργία εξεταστικά συστήματα ή να παράγουν και να εμπορεύονται σχολικά εγχειρίδια.

Ο συγκεντρωτισμός και η αποκέντρωση ως ενιαίο φαινόμενο

Παρά την ασάφεια της έννοιας της αποκέντρωσης και τους περιορισμούς της ως μοναδικής κατευθυντήριας ιδέας για τη διαμόρφωση και τη ρύθμιση όλων των εκπαιδευτικών υπηρεσιών (Braslavsky, 2001, σ. 23), σε γενικές γραμμές από πολλούς συγγραφείς θεωρείται ως μια διαδικασία μεταφοράς δύναμης και εξουσίας από μεγαλύτερες σε μικρότερες μονάδες διακυβέρνησης, όπου η μικρότερη μονάδα είναι ο κάθε πολίτης, το άτομο της κοινωνίας. Ωστόσο, οι συγγραφείς που χρησιμοποιούν τον ορισμό αυτό καταλήγουν να ταυτίσουν την αποκέντρωση με την ιδιωτικοποίηση ή το δόγμα της ελεύθερης αγοράς και της «κυριαρχίας του μεμονωμένου καταναλωτή», οπότε η δημοκρατία εξισώνεται με τον ατομικισμό. Αυτή η άκριτη χρήση του ορισμού της αποκέντρωσης έμμεσα υπονοεί ότι οι κεντρικές κυβερνήσεις είναι μονολιθικές και διακριτές από μεμονωμένους πολίτες ή ομάδες πολιτών, οπότε η σχέση κυβέρνησης - πολίτη ορίζεται ως δέσμευση σε μια ιεραρχία εξουσίας. Αυτή η χρήση του ορισμού, συνεπώς, προϋποθέτει ένα μονοδιάστατο συνεχές, στο οποίο το περισσότερο του ενός σημαίνει λιγότερο από το άλλο (McGinn & Street, 1986, σ. 471-472).

Ωστόσο, οι McGinn & Street (1986, σ. 472) θεωρούν τη σχέση μεταξύ συγκεντρωτισμού και αποκέντρωσης όχι μόνο ως ένα συνεχές, αλλά και ως έναν τρόπο για να περιγράψει κανείς το επίπεδο εξουσίας των ομάδων και των οργανώσεων έναντι του κράτους. Για το λόγο αυτό, γίνεται λόγος για τον συγκεντρωτισμό και την αποκέντρωση ως ένα ενιαίο φαινόμενο, δηλαδή ως δυαδική σχέση στην οποία κανένα στοιχείο δεν έχει νόημα αν απομονωθεί.

Συνεπώς, στην ερώτηση εάν υπάρχει πραγματικά ένα αποκεντρωμένο σύστημα, δε μπορεί κανείς παρά να απαντήσει αρνητικά. Ειδικότερα στην εκπαίδευση, σχεδόν όλες οι αποφάσεις (για χρηματοδότηση, πρόσληψη ή απόλυση προσωπικού, σχεδιασμό προγράμματος σπουδών) διατηρούν βαθμούς και συγκεντρωτισμού και αποκέντρωσης, με την έννοια ότι κάποιες λειτουργίες του εκπαιδευτικού συστήματος μπορεί να έχουν συγκεντρωθεί, ενώ κάποιες άλλες να έχουν αποκεντρωθεί, με αποτέλεσμα εκπαιδευτικά συστήματα να είναι ταυτόχρονα και συγκεντρωτικά και αποκεντρωμένα. Το ζήτημα είναι να βρεθεί η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ αυτών των δύο άκρων. Για να είναι επιτυχής, η ρύθμιση καταμερισμού της εξουσίας μεταξύ κέντρου και περιφέρειας πρέπει να αποφύγει το κλασικό πρόβλημα που σημειώνεται συχνά, όπου η ευθύνη είναι αποκεντρωμένη, αλλά χωρίς την απαραίτητη εξουσία, κατάρτιση ή χρηματοδότηση για την εκτέλεση των προβλεπόμενων καθηκόντων (Hanson, 1998, σ. 113).

Επίσης, είναι σημαντικό να λαμβάνεται κάθε φορά υπόψη η οπτική του παρατηρητή (Bray, 1994, σ. 819). Για παράδειγμα, η περίπτωση της αποσυγκεντρωσης όπου υπάλληλοι του Υπουργείου Παιδείας αποστέλλονται στην περιφέρεια μπορεί να θεωρηθεί ως αποκέντρωση, όταν κανείς το προσεγγίσει από τη σκοπιά του κέντρου, και πράγματι αυτό μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα οι κεντρικές αρχές να ανταποκριθούν περισσότερο στις τοπικές ανάγκες και αιτήματα. Ωστόσο, η αποσυγκεντρωση μπορεί να αποδειχθεί επίσης ως ένας μηχανισμός αύξησης του κεντρικού ελέγχου για την περιφέρεια και συνεπώς, η αποσυγκεντρωση να μεταφραστεί με έναν τελείως διαφορετικό τρόπο.

Προς επίρρωση της προσέγγισης του συγκεντρωτισμού και της αποκέντρωσης ως ενιαίο φαινόμενο, οι Athanasiades και Patramanis (2002) θεωρούν ότι η έννοια της αποκέντρωσης και οι μορφές της -αποσυγκεντρωση,

εξουσιοδότηση και μεταβίβαση- όλο και περισσότερο αδυνατούν να συλλάβουν τις ευρύτερες δυναμικές και στρατηγικές αλλαγές που χαρακτηρίζουν την τρέχουσα εκπαιδευτική αναδιάρθρωση, οι οποίες αποδίδονται ως επί το πλείστον στην παγκοσμιοποίηση. Στην πραγματικότητα, όλοι αυτοί οι όροι προϋποθέτουν την ύπαρξη ενός κέντρου και μιας περιφέρειας που ως σύνολο δημιουργούν ένα στατικό, μονοδιάστατο, κλειστό, εδαφικά εξαρτώμενο και λειτουργικά καθορισμένο σύστημα, όπου οι γραμμές της εξουσίας και της ευθύνης κινούνται κατά μήκος ενός ενιαίου κάθετου άξονα. Στην καλύτερη περίπτωση, αυτό το σύστημα λειτουργεί στα πλαίσια δυναμικότητας του «αποκεντρωμένου συγκεντρωτισμού», που σύμφωνα με τον Karlsen (2000, σ. 536) φαίνεται να είναι μια πολιτικώς κατάλληλη προσέγγιση για να παρουσιάσει τα σύγχρονα προβλήματα και τις κυβερνητικές κρίσεις, διότι μπορεί να ερμηνευθεί με πολλούς τρόπους και επιτρέπει τη συνεχή προσαρμογή μέσα σε μια ιδιαίτερα πολύπλοκη και πλουραλιστική κοινωνία. Στη ρίζα του προβλήματος κατά τους Athanasiades και Patramanis (2002) εντοπίζεται ο ορισμός του κράτους ως η κυρίαρχη, κεντρική εξουσία πάνω σε μια εδαφικά καθορισμένη γεωγραφική περιοχή. Αυτή η αναπαράσταση προϋποθέτει μια ισόμορφη σχέση μεταξύ του εδάφους και της κυριαρχίας και αντιλαμβάνεται το κράτος ως ένα αυτόκλειστο δοχείο, μέσα στο οποίο πραγματοποιούνται οι οικονομικές, πολιτικές και πολιτιστικές διεργασίες.

Σε αντίθεση με αυτήν την αναπαράσταση, υπάρχει και μια άλλη, σύμφωνα με την οποία το κράτος πράγματι αναδιαρθρώνεται, μια διαδικασία που εκδηλώνεται σε δύο επικαλυπτόμενες διαδικασίες: την απο-εθνικοποίηση (denationalization) της κρατικής υπόστασης και την αποστατικοποίηση (de-statization) των πολιτικών. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με την πρώτη διαδικασία σταματά να δίνεται προτεραιότητα στο εθνικό επίπεδο, το οποίο δε θεωρείται πλέον ως το «φυσικό» και «κατάλληλο» επίπεδο για τη χάραξη πολιτικής και τη λήψη αποφάσεων. Σύμφωνα με τη δεύτερη διαδικασία σταματά να δίνεται προτεραιότητα στον κρατικιστικό τρόπο διακυβέρνησης. Αντίθετα, υπάρχει η τάση για αντικατάστασή του από υβριδικές μορφές του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, με τη δημιουργία συμβατικών καθεστώτων.

Εύλογα καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι οι έννοιες του συγκεντρωτισμού και της αποκέντρωσης είναι περίπλοκες και οποιαδήποτε προσπάθεια μέτρησης του βαθμού αποκέντρωσης σε ένα συγκεκριμένο σύστημα θα έρθει αντιμέτωπη με περισσότερες δυσκολίες από ό,τι οι λύσεις στις οποίες θέλει να καταλήξει (Bray, 1994, σ. 820).

Απαρχή και στόχοι της αποκέντρωσης

Σύμφωνα με τον Hanson (1998, σ. 113), οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης συνήθως έχουν τις ρίζες τους στον πολιτικό τομέα. Στην πορεία μετατόπισης των εθνών από αυταρχικές σε δημοκρατικές μορφές διακυβέρνησης, ένα σχεδόν φυσικό αποτέλεσμα είναι η προσπάθεια για την αποκέντρωση του εκπαιδευτικού συστήματος ως ένας σημαντικός μηχανισμός για την καθιέρωση της συμμετοχής των πολιτών στους κυβερνητικούς θεσμούς. Ένα παράδειγμα αποκέντρωσης πριν τη δεκαετία του 1980 για πολιτικούς κυρίως λόγους αντλείται από την Τανζανία (Daun, 2007, σ. 28). Ένα δεύτερο παράδειγμα αντλείται από την Ινδία, όπου οι προσπάθειες για αύξηση των αρμοδιοτήτων των εκπαιδευτικών σε τοπικό επίπεδο ξεκίνησαν από όταν η χώρα έσπασε τα δεσμά της με τη βρετανική

αποικιοκρατία (Bjork, 2006, σ. 6). Επομένως, πρώτος στόχος της αποκέντρωσης είναι ο εκδημοκρατισμός, διότι οι πολίτες θέλουν να ζητείται η γνώμη τους και συνεπώς, να λαμβάνουν μέρος στη λήψη των αποφάσεων που τους αφορούν άμεσα.

Ένας δεύτερος λόγος που επιβάλλει την αναγκαιότητα μετατόπισης από συγκεντρωτικά σε αποκεντρωμένα συστήματα είναι η αύξηση του αριθμού των δασκάλων και των μαθητών στα σχολεία, που είχε ως αποτέλεσμα να αποδυναμωθεί η ικανότητα των γραφειοκρατιών να διατηρήσουν την ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Η κοινωνική δυσανασχέτηση ενέτεινε τις πιέσεις για μεταλλαγή των διαδικασιών λήψης αποφάσεων στις τοπικές ομάδες ενδιαφέροντος, λόγω της μειωμένης πια απόδοσης του εκπαιδευτικού συστήματος. Στόχος, συνεπώς, σε αυτή την περίπτωση αποτέλεσε η βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης (Daun, 2007, σ. 28· Hanson, 1998, σ. 113· Welsh & McGinn, 1999, σ. 27-28).

Ένας τρίτος λόγος είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας στη διοίκηση και τη διακυβέρνηση (Hanson, 1998, σ. 113). Με την ανάδυση των νέων τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνιών, ο έλεγχος των συστημάτων είναι πλέον δυνατόν να πραγματοποιηθεί με αποκεντρωμένη διοίκηση. Αναλυτικά, όπου η κρατική γραφειοκρατία παρουσιάζεται βαριά και αργή, όταν αποδεικνύεται ανεπαρκής για την αντιμετώπιση ζητημάτων, όπως η ανάπτυξη των εκπαιδευτικών, η πληρωμή τους, η αγορά και η διανομή εξοπλισμού, υλικών και μέσων διδασκαλίας ή η συντήρηση των κτιρίων, η αποκέντρωση φαίνεται να αποτελεί τη λύση, μιας και επιτρέπει την αμεσότερη αναγνώριση των προβλημάτων, αλλά και την αναζήτηση καταλληλότερων λύσεων (Welsh & McGinn, 1999, pp. 28-29).

Μολαταύτα, η εκπαίδευση, αν και αρχικά αποκεντρώθηκε με στόχο τον εκδημοκρατισμό στην άσκηση της εξουσίας και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, η γενικότερη ανησυχία που επικρατεί κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών για την πτώση της οικονομίας γενικά –«το υπερφορτωμένο κράτος»- και για την ανικανότητα των κυβερνήσεων να χρηματοδοτήσουν το εκπαιδευτικό σύστημα (Daun, 2007, σ. 28), συνέβαλε ώστε η αποκέντρωση να επικεντρωθεί περισσότερο στην εξοικονόμηση δημοσίου χρήματος (Braslavsky, 2001, σ. 25). Πράγματι, όπως αναφέρει και η Διπλήρη (2011, σ. 331-333), με την αποκέντρωση της εκπαίδευσης φαίνεται να επιδιώκεται η καθήλωση των κρατικών δαπανών για την εκπαίδευση, κάτι ιδιαίτερα σημαντικό για την περίοδο της οικονομικής κρίσης που διανύουν πολλές χώρες πλέον, καθώς και η μετάθεση του κόστους λειτουργίας των σχολικών μονάδων σε τοπικό επίπεδο, με τη χρηματοδότηση κάθε σχολικής μονάδας να εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις οικονομικές δυνατότητες του κάθε τόπου/δήμου. Προκειμένου οι δήμοι να ανταποκριθούν στις χρηματοδοτικές ανάγκες -με δεδομένο το ιδιαίτερα χαμηλό ποσοστό του κρατικού προϋπολογισμού για την εκπαίδευση- προσανατολίζονται στην εξεύρεση πόρων από άλλες πηγές, όπως ιδιώτες/χορηγοί, από νέους δημοτικούς φόρους και από εισφορές γονέων. Το προαναφερθέν επιχείρημα για την κινητικότητα των πόρων περικλείει έναν λόγο ανησυχίας για την αποκέντρωση (Welsh & McGinn, 1999, pp. 9-10). Πολλοί δήμοι διαθέτουν ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους άνισους σε σχέση με τα μεγάλα αστικά κέντρα. Για αυτό τον λόγο, το κράτος πρέπει να αποζημιώνει τέτοιες ανισότητες παρέχοντας τους

απαραίτητους πόρους και την τεχνική υποστήριξη, ειδάλλως η αποκέντρωση θα οδηγήσει σε σοβαρές ανισότητες.

Συνεχίζοντας την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας, η εξάπλωση των πολιτικών αποκέντρωσης και των μεταρρυθμίσεων υπήρξε ο προάγγελος της διαδικασίας της παγκοσμιοποίησης, φαινόμενο το οποίο αποδεικνύει ότι το κέντρο δεν μπορεί να σταθεί δυνατό απέναντι στην κυριαρχία των παγκόσμιων δυνάμεων (Astiz, Wiseman & Baker, 2002, σ. 66) και στην είσοδο της αγοράς στο παγκόσμιο σκηνικό με τον όλο και αυξανόμενο ρόλο της. Έτσι, κάτω από παγκόσμιες και διεθνείς πιέσεις, η νομιμότητα του κράτους/του κρατικού τομέα αποδυναμώνεται (Daun, 2007, σ. 28) με ταυτόχρονη ενδυνάμωση των τοπικών ομάδων ενδιαφέροντος. Αναφορικά με την εκπαίδευση, υπερεθνικοί οργανισμοί εμφανίζονται και επιδρούν καταλυτικά στην εκπαιδευτική δικτύωση των κρατών-μελών τους (Ζμας, 2007).

Επιπρόσθετα, οι διαδικασίες της εκπαιδευτικής αποκέντρωσης αρθρώνονται γύρω από διάφορες παραδόσεις. Μία από αυτές συνδέεται με την επιθυμία να αντιμετωπιστεί η ποικιλία των πραγματικών καταστάσεων που αφορούν τις κοινωνικές ανάγκες, καθώς και με την πεποίθηση ότι οι άνθρωποι έχουν το δικαίωμα να προτείνουν και να διαχειρίζονται τις δράσεις για το σκοπό αυτό (Braslavsky, 2001, σ. 24-25). Σύμφωνα με αυτή την παράδοση, σε ορισμένες περιπτώσεις οι διαδικασίες της εκπαιδευτικής αποκέντρωσης ξεκίνησαν ύστερα από αιτήματα οικογενειών για πιο ενεργή συμμετοχή τους στις αποφάσεις που επηρεάζουν την εκπαίδευση των παιδιών τους. Σε άλλες περιπτώσεις, η εκπαιδευτική αποκέντρωση προήχθη από εκπαιδευτικούς οι οποίοι επιθυμούσαν να ενθαρρύνουν τις περιθωριακές ομάδες να εμπλακούν στην εκπαίδευση, με σκοπό να δημιουργήσουν εκπαιδευτικές καινοτομίες, πέραν των περιορισμών που επιβάλλονται από τα άκαμπτα κυβερνητικά πρότυπα. Ένας άλλος στόχος της αποκέντρωσης της σχολικής εκπαίδευσης είναι το πέρασμα των σχολείων στους δήμους, επιδιώκοντας τη σύνδεση του σχολείου με τις τοπικές κοινωνίες. Σε αυτήν την περίπτωση είναι εμφανής η πρόθεση της κυβέρνησης για σύνδεση της διοικητικής με την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση.

Σύμφωνα με τον Ψαχαρόπουλο (όπως αναφέρει η Διπλάρη, 2011, σ. 391), η αποκέντρωση έρχεται σαν επακόλουθο της αναγνώρισης του ευεργετικού ρόλου της αυτόνομης εσωτερικής αξιολόγησης των σχολείων, καθώς ενισχύει την αυτογνωσία τους σε θέματα ποιότητας εκπαίδευσης, εκσυγχρονισμού, ανάδειξης ελλείψεων και κατάρτισης πλάνων δράσης για την αντιμετώπισή τους. Επιπλέον, απαλλάσσει την κεντρική διοίκηση από καθήκοντα ειδικού και τοπικού ενδιαφέροντος και με αυτόν τον τρόπο τονώνεται το αίσθημα ευθύνης στα περιφερειακά όργανα, ενώ το ενδιαφέρον για την εκτελούμενη εργασία παρουσιάζεται αυξημένο. Οι αποφάσεις δηλαδή λαμβάνονται στο επίπεδο που εκτελούνται, χωρίς τις χρονοβόρες διαδικασίες και με καλύτερη γνώση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων και συνθηκών (Μπάκας, 2007, σ. 49), ώστε να είναι προσαρμοσμένες στην πραγματικότητα.

Πολλοί άλλοι λόγοι υποκρύπτονται πίσω από μεταρρυθμιστικές κινήσεις μετάβασης από ένα συγκεντρωτικό σε ένα αποκεντρωμένο σύστημα, όπως η επιθυμία ορισμένων κυβερνήσεων για μείωση της δύναμη των ενώσεων εκπαιδευτικών, η μείωση του πνεύματος εχθρότητας απέναντι στις εθνικές κυβερνήσεις με τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στις αποφάσεις, η αύξηση

της οικονομικής ανάπτυξης μέσω του θεσμικού εκσυγχρονισμού και ο ορθολογισμός της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Τέλος, είναι αξιοσημείωτο να παρατηρήσει κανείς ότι η ανάγκη για αποκέντρωση είναι περισσότερο συνήθης σε χώρες στις οποίες εθνικές, γλωσσικές ή θρησκευτικές ομάδες έχουν αναπτύξει ισχυρές ταυτότητες (Hanson, 1998, σ. 113· Welsh & McGinn, 1999, σ. 9,78· Φιλίππου, 1994, σ. 90).

Συγκεκριμένα στην εκπαίδευση, ένα βασικό συστατικό της λειτουργίας του σχολείου, που έχει επηρεαστεί σε μεγάλο βαθμό από τις συζητήσεις περί αποκέντρωσης, είναι το αναλυτικό πρόγραμμα. Πράγματι, ο έλεγχος επί του περιεχομένου των αναλυτικών προγραμμάτων και των μεθόδων υλοποίησής τους μέσα στις αίθουσες διδασκαλίας είναι το κλειδί εστίασης των μεταρρυθμίσεων αποκέντρωσης σε πολλές χώρες, διότι μέσω των αναλυτικών προγραμμάτων επιχειρείται ο κοινωνικός έλεγχος και η κυριαρχία μιας συγκεκριμένης ιδεολογίας (Astiz et al., 2002, σ. 71).

Καταληκτικά, η απαρχή της αποκέντρωσης και των προσπαθειών αποκέντρωσης εν γένει, αποτελεί ένα θεμελιώδες ερώτημα. Η λογική υπόθεση είναι ότι μια πρόταση αποκέντρωσης ξεκινά από κάτω, δηλαδή από ένα χαμηλό επίπεδο διακυβέρνησης το οποίο επιζητά τη μεταφορά εξουσιών από το κέντρο και κατευθύνεται προς τα πάνω στην ανοδική πορεία της ιεραρχικής κλίμακας. Μολαταύτα, εμπειρικά δεδομένα δείχνουν ότι κατά παράδοξο τρόπο οι μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης ξεκινούν από πάνω, δηλαδή από το κεντρικό επίπεδο, το οποίο βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχίας. Υπάρχουν, βέβαια και περιπτώσεις όπου η πρωτοβουλία για αποκέντρωση ξεκινά από ένα χαμηλό επίπεδο (τοπικό), αλλά και πάλι αντιμετωπίζεται με παθητικότητα και συναντά αντίσταση (Karlsen, 2000, σ. 530). Έτσι, στην προσπάθεια για αποκέντρωση μπορεί να εντοπίσει κανείς τόσο στοιχεία του κολεκτιβισμού, όσο και του ατομικισμού. Τα κολεκτιβιστικά στοιχεία της αποκέντρωσης συνδέονται με την επιθυμία για αύξηση της δημοκρατίας και ενίσχυση της τοπικής κουλτούρας. Τα ατομικιστικά στοιχεία από την άλλη, προσεγγίζουν την αποκέντρωση ως μέσο για την προώθηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στην εκπαίδευση.

Επίπεδα αποκέντρωσης

Οι Welsh και McGinn, οι οποίοι ορίζουν την αποκέντρωση ως «τη διασπορά ενός πράγματος που είναι συσσωρευμένο ή συγκεντρωμένο γύρω από ένα μοναδικό σημείο» (1999, σ. 19), χρησιμοποιούν δύο τρόπους για να περιγράψουν τη διαδικασία της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και λήψης αποφάσεων.

Ο πρώτος τρόπος είναι με τη χρήση της πυραμίδας (Welsh & McGinn, 1999, σ. 19). Τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα, οι μεγάλοι οργανισμοί διακρίνονται για την ιεραρχική δομή τους, έχουν δηλαδή διάφορα επίπεδα εξουσίας και λήψης αποφάσεων. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο ανώτερο επίπεδο επηρεάζουν περισσότερους ανθρώπους, ενώ οι αποφάσεις που λαμβάνονται στη βάση του οργανισμού ως λογικό επακόλουθο, επηρεάζουν μικρότερο αριθμό ανθρώπων. Στο παράδειγμα της εκπαίδευσης, το άτομο στο οποίο είναι συγκεντρωμένη η εξουσία και βρίσκεται στην κορυφή της πυραμίδας είναι ο Υπουργός Παιδείας, ο οποίος συνδέεται προς τα κάτω (καθοδική πορεία της πυραμίδας) με δύο ή περισσότερους Γενικούς Διευθυντές. Με τη σειρά τους οι προαναφερόμενοι Γενικοί Διευθυντές συνδέονται στην καθοδική πορεία ιεραρχίας

με δύο ή περισσότερους Διευθυντές, καθένας από τους οποίους εποπτεύει τις κινήσεις δύο ή περισσότερων υπαλλήλων που βρίσκονται σε χαμηλότερη θέση εξουσίας. Η πυραμιδοειδής δομή εξασφαλίζει, συνεπώς, την οριζόντια κατανομή της εργασίας με τέτοιο τρόπο, έτσι ώστε κάθε όργανο να συντάσσεται σε μια συγκεκριμένη βαθμίδα της ιεραρχίας και να ασκεί την αρμοδιότητά του, δηλαδή τη θεσμική του εξουσία, κάτω από τον έλεγχο του ιεραρχικού προϊσταμένου του (Μπρίνια, 2009). Στο πλαίσιο αυτό, η αποκέντρωση σχετίζεται με τη μεταφορά εξουσίας προς τα κάτω, από την κορυφή της πυραμίδας προς τη βάση της. Η πυραμιδοειδής και ιεραρχημένη δομή αποτελεί επίσης χαρακτηριστικό ενός γραφειοκρατικού συστήματος, όπου ως γραφειοκρατία σύμφωνα με τους Blan & Meyer (όπως αναφέρει η Μπρίνια, 2009, σ. 315) νοείται «ο τύπος της οργάνωσης που έχει σχεδιαστεί να επιτελεί ένα διοικητικό έργο μεγάλης κλίμακας με το συστηματικό συντονισμό της εργασίας πολλών ατόμων». Άλλο χαρακτηριστικό της γραφειοκρατικής οργάνωσης είναι ο συγκεντρωτισμός στη λήψη αποφάσεων.

Ο δεύτερος τρόπος που χρησιμοποιούν για να περιγράψουν τη διαδικασία της αποκέντρωσης είναι ο παραλληλισμός της με την εικόνα ενός χταποδιού (Welsh & McGinn, 1999, σ. 19). Αναλυτικότερα, όπως το χταπόδι διαθέτει ένα κεντρικό σώμα και πολλά χέρια/ πλοκάμια, τα οποία είναι απαραίτητα για τη ζωή του, διότι του εξασφαλίζουν τροφή, άμυνα και προστασία απέναντι σε κινδύνους και αρπακτικά, έτσι συμβαίνει και στην εκπαίδευση. Όλη η δουλειά γίνεται από τα «πλοκάμια» του συστήματος, για παράδειγμα τους δασκάλους μέσα στις τάξεις, αλλά το κεντρικό σώμα είναι αυτό που λαμβάνει τελικά όλες τις αποφάσεις.

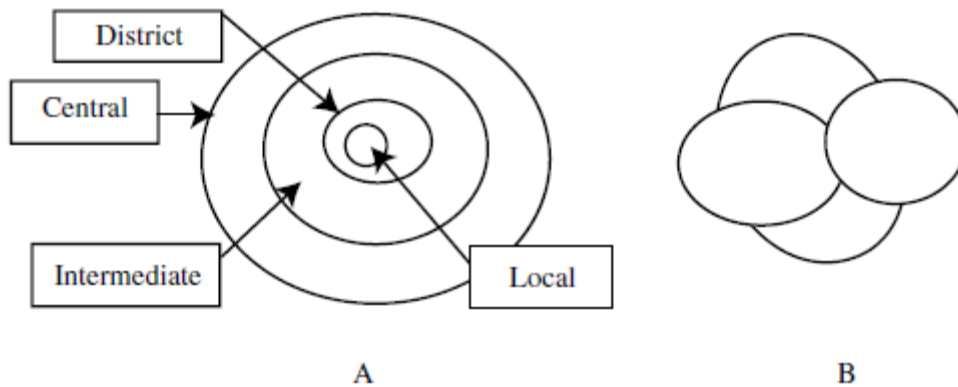
Στη βιβλιογραφία (Welsh & McGinn, 1999, σ. 51-53· Μπάκα, 2011, σ. 20) διακρίνονται τέσσερα επίπεδα λήψης αποφάσεων²:

1. Το εθνικό (national level) ή κεντρικό επίπεδο (central level), που αποτελεί το ανώτερο επίπεδο, όπου όλες οι αρμοδιότητες ασκούνται από την κυβέρνηση και τα κεντρικά όργανα. Στην περίπτωση της εκπαίδευσης, οι αρμοδιότητες ασκούνται από το Υπουργείο Παιδείας.
2. Το περιφερειακό επίπεδο (regional or prefecture level), όπου οι αρμοδιότητες ασκούνται από τις Περιφερειακές Διευθύνσεις εκπαίδευσης. Η ανάθεση αποφασιστικών και ικανής έκτασης αρμοδιοτήτων στα διοικητικά όργανα που εδρεύουν στην περιφέρεια συντελεί ουσιαστικά στην προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών. Η κατανομή του διοικητικού έργου μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών κρατικών οργάνων αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της αποξένωσης του πολίτη από το κράτος (Φιλίππου, 1994, σ. 88-89).

² Σύμφωνα με τους Welsh και McGinn (1999, σ. 57-58), υπάρχουν τρία μοντέλα που αναφέρονται στην εξουσία για τη λήψη αποφάσεων. Σύμφωνα με το πρώτο μοντέλο, η εξουσία ταυτίζεται με την πλήρη αυτονομία στη λήψη των αποφάσεων. Σύμφωνα με το δεύτερο μοντέλο, η λήψη των αποφάσεων πραγματοποιείται ύστερα από διαβούλευση με μια άλλη εξουσία σε ένα συνεφαπτόμενο επίπεδο, ενώ το τρίτο μοντέλο θεωρεί ότι η λήψη των αποφάσεων πραγματοποιείται μέσα σε κατευθυντήριες γραμμές που έχουν εδραιωθεί από μια άλλη εξουσία, συνήθως στο ανώτερο επίπεδο, δηλαδή από την κεντρική κυβέρνηση. Είναι σημαντικό, ωστόσο, να τονιστεί η διαφορά μεταξύ της επίσημης ευθύνης για τη λήψη των αποφάσεων και του τρόπου που αυτή συμβαίνει στην πράξη. Για παράδειγμα, στη Σουηδία και την Ολλανδία, όπου αρκετές αρμοδιότητες μεταβιβάζονται ή επιβάλλονται στα σχολεία, ενώ ένα ανώτερο επίπεδο είναι επίσημα υπεύθυνο, στην πράξη το σχολείο είναι αυτό που αποφασίζει. Η επίσημη ευθύνη συνήθως παίρνει τη μορφή της επικύρωσης ή της έγκρισης (Amelvoort, Scheerens & Branderhorst, 1995, σ. 69).

3. Το νομαρχιακό επίπεδο (district level), όπου οι αρμοδιότητες, που έχουν εκχωρηθεί από το ανώτερο οργανωτικό επίπεδο, ασκούνται από τις Διευθύνσεις και τα Γραφεία εκπαίδευσης.
4. Το τοπικό/σχολικό επίπεδο (local level)³, όπου οι αρμοδιότητες, που έχουν εκχωρηθεί ασκούνται από τα όργανα της σχολικής μονάδας.

Η εικόνα 1 παρουσιάζει δύο διαφορετικές οπτικές για την αποκέντρωση. Τα όρια κάθε επιμέρους κύκλου προσδιορίζουν την αυτονομία του. Ωστόσο, η πλήρης ταυτότητά του ορίζεται σε συνδυασμό με τους άλλους κύκλους. Στο σχήμα Α οι κύκλοι είναι οργανωμένοι ομόκεντρα, ενώ στο σχήμα Β είναι επικαλυπτόμενοι.



Εικόνα 1. Επίπεδα αποκέντρωσης μέσα από δύο διαφορετικές οπτικές για την αποκέντρωση.⁴

Αναλυτικότερα, στην πρώτη περίπτωση, κάθε υπερκείμενο οργανωτικό επίπεδο (μεγαλύτερος κύκλος) περιλαμβάνει στην εποπτική του αρμοδιότητα ένα μεγάλο αριθμό οργανωτικών μονάδων του υποκειμένου οργανωτικού επιπέδου (μικρότερος κύκλος). Η μορφή αυτή απεικονίζει ότι το όριο εποπτείας κάθε οργανωτικού επιπέδου είναι ευρύ. Συνεπώς, μια αύξηση του αριθμού των επιπέδων διοίκησης, θα οδηγεί αντίστοιχα στη μείωση του εύρους του εποπτικού ορίου, αλλά εξασφαλίζει την αποτελεσματικότερη εποπτεία μεταξύ των οργανωτικών μονάδων του εκάστοτε επιπέδου (Μπάκα, 2001, σ. 20). Επιπλέον, όσο μεταφερόμαστε από το κεντρικό σε πιο τοπικό επίπεδο ο κύκλος μικραίνει, με άλλο λόγια, τα όρια αυτονομίας στενεύουν και εξαρτάται από τον εξωτερικό κάθε φορά κύκλο, εάν και κατά πόσο τα όρια του εκάστοτε εσωτερικού κύκλου θα διευρυνθούν.

Αντίθετα, στη δεύτερη περίπτωση, υπάρχει πιο χαλαρή σχέση μεταξύ των επιμέρους κύκλων. Τα όρια αυτονομίας συνεχώς αλλάζουν και προσαρμόζονται ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν στο εσωτερικό κάθε κύκλου. Δεν υπάρχει κάποιο ξεκάθαρα υπερκείμενο οργανωτικό επίπεδο.

³ Ο Χατζηιωαννίδης (2010, σ. 16) κάνει λόγο για λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο (site-based decision making), για λήψη αποφάσεων σε σχολικό επίπεδο (school-based decision making) καθώς και για συμμετοχική ή συλλογική λήψη αποφάσεων (shared decision making / participatory decision making).

⁴ Welsh & McGinn, 1999, σ. 20.

Διευθέτηση Εμπειρικού Περιεχομένου της Αποκέντρωσης

Στην ενότητα που προηγήθηκε, έγινε μια προσπάθεια προσέγγισης του εννοιολογικού περιεχομένου της αποκέντρωσης. Τι συμβαίνει, όμως, πρακτικά σε μια προσπάθεια αποκέντρωσης ενός εκπαιδευτικού συστήματος; Ποιος πρέπει να λαμβάνει τις αποφάσεις και ποιες αποφάσεις συγκεκριμένα μετατίθενται συνήθως σε άλλο επίπεδο; Ακόμη, ποια είναι τα ενδεχόμενα αποτελέσματα που θα επιφέρει η εφαρμογή της αποκέντρωσης σε ένα εκπαιδευτικό σύστημα και ποιες συνθήκες πρέπει να ικανοποιηθούν, ώστε να επιτευχθεί με επιτυχία; Η παρούσα ενότητα θα προσπαθήσει να δώσει απαντήσεις στα ερωτήματα που μόλις τέθηκαν.

Ποιοι εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Διάφοροι παράγοντες μπορούν να εμπλακούν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την εκπαίδευση. Οι Welsh & McGinn (1999, σ. 76-77) ονομάζουν αυτούς τους παράγοντες ως ενδιαφερόμενους (stakeholders)⁵. Στον τομέα της εκπαίδευσης, οι εν λόγω ενδιαφερόμενοι είναι ποικίλες ομάδες, όπως:

- Σύλλογοι γονέων
- Πανεπιστήμια και ιδρύματα κατάρτισης εκπαιδευτικών
- Ενώσεις φορολογουμένων
- Ενώσεις εκπαιδευτικών
- Επιχειρήσεις που σχετίζονται με την εκπαίδευση
- Οργανώσεις εργοδοτών
- Διαφημιστικές εταιρείες
- Επαγγελματικές οργανώσεις
- Πολιτικά κόμματα

Όλοι οι παράγοντες σε ένα θεσμικό πλαίσιο είναι δυνητικοί ή παθητικοί ενδιαφερόμενοι. Ωστόσο, δε συμμετέχουν όλοι με την ίδια ένταση σε όλες τις περιστάσεις. Κατά τη συζήτηση μιας πρότασης για αποκέντρωση, μερικοί παράγοντες μεταμορφώνονται από δυνητικοί σε κινητικοί ή ενεργητικοί ενδιαφερόμενοι (kinetic or active stakeholders), οι οποίοι ενεργούν προς όφελος των συμφερόντων τους, πάντα όμως στα πλαίσια του εκάστοτε οργανισμού.

Γενικά, η συμμετοχή των ομάδων που ενδιαφέρονται για τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της εκπαίδευσης στις προτάσεις για αποκέντρωση, αυξάνει την κατανόηση τους ως προς τους στόχους και τους περιορισμούς, ενισχύει τη νομιμότητα των πολιτικών που τελικά επιλέγονται και συμβάλλει στην κινητοποίηση για την υποστήριξη και την εφαρμογή της πολιτικής. Ιδιαίτερα στο σχολικό επίπεδο, προτείνεται να εφαρμόζεται η συμμετοχική λήψη αποφάσεων (shared decision making), η φιλοσοφία της οποίας βασίζεται σε κοινές πεποιθήσεις και αρχές (Liontos, 1993, σ. 9-10). Αρχικά, αυτοί που είναι πιο κοντά στους μαθητές και βρίσκονται στον τόπο δράσης (εκπαιδευτικοί, γονείς, προσωπικό του σχολείου) θα πάρουν τις καλύτερες αποφάσεις για την εκπαίδευση των μαθητών, οπότε η ποιότητα των αποφάσεων βελτιώνεται. Έπειτα, η ευθύνη για την εκτέλεση των

⁵ «Οι ενδιαφερόμενοι (stakeholders) είναι άτομα ή ομάδες ατόμων με ένα κοινό ενδιαφέρον για μια συγκεκριμένη πράξη/ενέργεια και για τις συνέπειές της και οι οποίοι επηρεάζονται από αυτήν» (Welsh & McGinn, 1999, σ. 76).

αποφάσεων θα πρέπει να συνοδεύεται και με το δικαίωμα για τη διαμόρφωση αυτών των αποφάσεων. Και τέλος, η αλλαγή είναι πιθανότερο να είναι αποτελεσματική και διαρκής, όταν αυτοί που την εφαρμόζουν νιώθουν μια αίσθηση κτήσης και υπευθυνότητας για τη διαδικασία. Συνεπώς, το λάθος ερώτημα που μπορεί να θέσει κανείς είναι εάν οι εκπαιδευτικοί θα πρέπει να εμπλέκονται στη συμμετοχική λήψη αποφάσεων. Το σωστό ερώτημα, έχοντας κατά νου ένα συγκεκριμένο σχολείο με τα ιδιαίτερα πολιτιστικά του πρότυπα, είναι, πώς και σε ποιο βαθμό θα πρέπει να συμμετέχουν οι εκπαιδευτικοί.

Ποιες αποφάσεις τείνουν να αποκεντρώνονται

Οι διάφορες χώρες διαφέρουν μεταξύ τους ως προς τις αποφάσεις για την εκπαίδευση που επιλέγουν να αποκεντρώσουν και αυτές που επιλέγουν να διατηρήσουν υπό συγκεντρωτικό έλεγχο. Οι αποφάσεις αυτές μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε πέντε επιμέρους κατηγορίες. Αναλυτικότερα οι κατηγορίες αυτές έχουν ως εξής:

Αποφάσεις σχετικά με την αποστολή της εκπαίδευσης. Ο ορισμός της αποστολής της εκπαίδευσης τίθεται μέσα στα πλαίσια του πολιτικού τομέα. Δηλώσεις σχετικά με την αποστολή της εκπαίδευσης είναι ευκολότερο να τροποποιηθούν, εάν περιέχονται σε διατάγματα ή στη νομοθεσία, παρά στο Σύνταγμα, και εάν είναι αυτοτελείς, παρά εάν συνδέονται και με άλλες νομικές προδιαγραφές για την εκπαίδευση. Επιπλέον, στο όνομα της τυποποίησης και της ισότητας, οι κεντρικές κυβερνήσεις επιθυμούν να έχουν τον έλεγχο των κριτηρίων για εξέταση της εκπλήρωσης της αποστολής της εκπαίδευσης, ακόμα και σε συστήματα που χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό αποκέντρωσης, όπως η Νέα Ζηλανδία και οι Η.Π.Α. Η εισαγωγή εξωτερικών μηχανισμών ελέγχου, όπως προτείνεται από την Παγκόσμια Τράπεζα και άλλους διεθνείς οργανισμούς, έχουν ως αποτέλεσμα τον συγκεντρωτισμό των αποφάσεων για την αποστολή της εκπαίδευσης. Αποφάσεις σχετικά με το κλείσιμο ενός σχολείου ή τη συγχώνευση σχολείων μπορεί να ρυθμιστούν είτε από τον γραφειοκρατικό είτε από τον πολιτικό τομέα. Ωστόσο, το ρίσκο της αποτυχίας για την εκπλήρωση της αποστολής της εκπαίδευσης συνήθως βαραίνει αυτούς που είναι άμεσα υπεύθυνοι για την εφαρμογή της, δηλαδή τους εκπαιδευτικούς και άλλους ειδικούς της εκπαίδευσης (Daun, 2007, σ. 30· Welsh & McGinn, 1999, σ. 60-65).

Αποφάσεις σχετικά με το πώς να δομηθεί και να λειτουργήσει ένα σχολείο.

Είναι ξεκάθαρο ότι ο έλεγχος της δομής και της λειτουργίας των σχολείων από το ίδιο το κέντρο οδηγεί σε πολλές ανεπάρκειες. Ανάμεσα σε αυτές μπορεί να εντοπίσει κανείς τα προγράμματα σπουδών που δεν ανταποκρίνονται στις τοπικές ανάγκες και απαιτήσεις, τα κτίρια που αποδεικνύονται ακατάλληλα, διότι κάθε περιοχή έχει το δικό της κλίμα, το προσωπικό που είναι είτε περισσότερο είτε λιγότερο από το επιθυμητό για τις ανάγκες κάθε τόπου και την αξιολόγηση που εξυπηρετεί μόνο την ιεραρχική ταξινόμηση των μαθητών, παρά συνεισφέρει στη διαδικασία της διδασκαλίας και της μάθησης. Ωστόσο, ζήτημα-κλειδί δεν αποτελεί μόνο η μεταφορά εξουσίας για λήψη των αποφάσεων στον ίδιο τον τόπο της δράσης, αλλά και η ανάπτυξη δεξιοτήτων των ατόμων που λαμβάνουν τις αποφάσεις σε τοπικό επίπεδο, ώστε να είναι αποτελεσματική η αποκέντρωση. Οι ιθύνοντες σε ένα συγκεκριμένο τόπο πρέπει να είναι σε θέση να αποφασίζουν τότε

υπάρχει ένα πρόβλημα, ποιοι κανόνες πρέπει να εφαρμοστούν, αλλά και πότε αυτοί οι κανόνες πρέπει να αλλάξουν.

Οι αποφάσεις αυτής της κατηγορίας είναι δύο ειδών:

1. Δομικές αποφάσεις, που περιλαμβάνουν συγκεκριμένα αποφάσεις για τον χρόνο (διάρκεια του κύκλου σπουδών για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, αριθμός ημερών και ωρών διδασκαλίας ανά σχολική χρονιά), τις εγκαταστάσεις (χαρακτηριστικά των κτιρίων, όπως μέγεθος και αριθμός αιθουσών, εξοπλισμός και επίπλωση, τοποθεσία), τα πρόγραμμα σπουδών (επιλογή των μαθημάτων που θα αποτελέσουν αντικείμενο διδασκαλίας, χρόνος διδασκαλίας για κάθε μάθημα, περιεχόμενα των μαθημάτων), τα διδακτικά υλικά (λίστα με τα εγκεκριμένα σχολικά βιβλία), το προσωπικό (αριθμός θέσεων, ανάλογα με τον τύπο του σχολείου, τον αριθμό των μαθημάτων αλλά και των μαθητών και αναλογία δασκάλου/μαθητών), την αξιολόγηση (δομή και περιεχόμενο του τέλους ενός κύκλου σπουδών και εισαγωγικές εξετάσεις) και τα πιστοποιητικά (είδος και απαιτήσεις του διπλώματος) (Bullock & Thomas, 1997, σ. 7· Daun, 2007, σ. 30· Welsh & McGinn, 1999, σ. 65-68).
2. Λειτουργικές αποφάσεις, που περιλαμβάνουν αποφάσεις για τον χρόνο (χρονοδιάγραμμα των ωρών διδασκαλίας, ακολουθία των μαθημάτων μέσα στην εβδομάδα), τις εγκαταστάσεις (συντήρηση των κτιρίων), το πρόγραμμα σπουδών (ακολουθία των μαθημάτων, κατανομή των μαθητών στις τάξεις, διδακτικές μέθοδοι), τα διδακτικά υλικά (επιλογή των σχολικών βιβλίων), το προσωπικό (μέθοδοι διδασκαλίας που θα χρησιμοποιήσουν), την αξιολόγηση (περιεχόμενα και συχνότητα των τεστ στα πλαίσια εξέτασης ενός μαθήματος) και τα πιστοποιητικά (απονομή των διπλωμάτων) (Bullock & Thomas, 1997, σ. 7· Daun, 2007, σ. 30· Welsh & McGinn, 1999, σ. 66).

Αποφάσεις σχετικά με το προσωπικό του σχολείου. Σε ορισμένες χώρες οι αποφάσεις σχετικά με τα προσόντα των εκπαιδευτικών καθορίζονται από τις κεντρικές κυβερνήσεις, σε κάποιες άλλες από τους ειδικούς/εμπειρογνώμονες της εκπαίδευσης, ενώ σε άλλες χώρες καθορίζονται σε τοπικό επίπεδο, με την προϋπόθεση αφενός να υπάρχει ένα σύστημα λογοδοσίας προς την κεντρική κυβέρνηση σχετικά με την επίδοση των μαθητών και αφετέρου αυτή η μεταφορά εξουσίας για τον καθορισμό των προσόντων των εκπαιδευτικών σε τοπικό επίπεδο να συνάδει με την ετοιμότητα και την ικανότητα των ιθυνόντων τοπικού επιπέδου για διαμόρφωση του δικού τους προγράμματος σπουδών. Επιπλέον, πολλές χώρες πλέον επιτρέπουν η απόφαση για τον διορισμό των εκπαιδευτικών να γίνεται σε τοπικό επίπεδο και μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις (charter schools) τα ίδια τα σχολεία να αποφασίζουν ποιους εκπαιδευτικούς θα διορίσουν. Μολαταύτα, για την αποφυγή ζητημάτων διαφθοράς, οι διαδικασίες διορισμού οφείλουν να είναι αδιάβλητες, ενώ οι μηχανισμοί λογοδοσίας ισχυροί και αποτελεσματικοί.

Οι αποφάσεις για τη μισθολογική κλίμακα ποικίλλουν από χώρα σε χώρα. Μπορεί να ρυθμίζεται είτε σε τοπικό επίπεδο, με αποτέλεσμα να υπάρχει διακύμανση των μισθών μέσα στην ίδια τη χώρα, είτε σε εθνικό επίπεδο. Στην περίπτωση που οι μισθοί των εκπαιδευτικών καθορίζονται σε τοπικό επίπεδο, δημιουργείται μια αγορά εργασίας εκπαιδευτικών που με την πάροδο του χρόνου οδηγεί σε μειώσεις των μισθών, οι οποίες με τη σειρά τους συνεπάγονται μείωση της «ποιότητας» των ατόμων που επιλέγουν την εκπαίδευση ως μελλοντική τους

εργασία και, συνεπώς, μείωση της ποιότητας της εκπαίδευσης συνολικά. Εν γένει, οι αποφάσεις αυτής της κατηγορίας είναι ένα πολιτικό ζήτημα. Αναφορικά με αποφάσεις σχετικές με αυξήσεις μισθού και προαγωγές, αν και οι περισσότερες ενώσεις εκπαιδευτικών αντιτίθενται στην ιδέα των αυξήσεων και προαγωγών μεμονωμένων ατόμων, διότι υπεισέρχονται ζητήματα διακρίσεων και αποδυνάμωσης της ενότητας και αλληλεγγύης, προτιμούν ο τοπικός παράγοντας να διαχειρίζεται αυτές τις αποφάσεις, χωρίς να εκλείπει ο φόβος της διαφθοράς (Daun, 2007, σ. 30· Welsh & McGinn, 1999, σ. 68-71).

Αποφάσεις σχετικά με τον αριθμό των μαθητών. Ο αριθμός των ατόμων που μπορούν να εισαχθούν σε οποιοδήποτε επίπεδο εκπαίδευσης εξαρτάται συχνά από οικονομικούς λόγους. Συνεπώς, αυτή η απόφαση λαμβάνεται στο ίδιο επίπεδο από το οποίο προέρχεται και η κύρια χρηματοδότηση (συνήθως από την κεντρική κυβέρνηση). Εάν, ωστόσο, ένα σχολείο είναι αυτόνομο όσον αφορά τους παράγοντες που επηρεάζουν το κόστος ανά μαθητή (μέγεθος τάξης, μισθός των εκπαιδευτικών, χρήση εναλλακτικών τεχνολογιών για τη διδασκαλία), τότε αυτή η απόφαση μπορεί να ληφθεί σε τοπικό επίπεδο. Για παράδειγμα, τα ιδιωτικά επιδοτούμενα από το κράτος σχολεία, που διατηρούν την αυτονομία τους όσον αφορά το προσωπικό που προσλαμβάνουν, μπορούν να δεχτούν περισσότερους μαθητές από ένα δημόσιο σχολείο (Daun, 2007, σ. 30· Welsh & McGinn, 1999, σ. 71-73).

Αποφάσεις σχετικά με τη χρηματοδότηση. Σε αυτήν την κατηγορία αποφάσεων, η αποκέντρωση μπορεί να ξεκινήσει είτε με πρωτοβουλία από πάνω είτε από κάτω. Αναφορικά με την πρώτη περίπτωση, σε πολλές χώρες πλέον φαινόμενο αποτελεί η μείωση των δημοσίων δαπανών για την εκπαίδευση. Συνεπώς, σημειώνεται στροφή στην αναζήτηση και εύρεση άλλων πηγών χρηματοδότησης, συνήθως παρακινούμενη από την κεντρική κυβέρνηση. Στη δεύτερη περίπτωση, γίνεται αντιληπτή μια μείωση της επάρκειας/καταλληλότητας της δημόσιας εκπαίδευσης. Γι' αυτό τον λόγο και μη βρίσκοντας ανταπόκριση στα αιτήματά τους από το Υπουργείο Παιδείας, τοπικές ομάδες δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου επιδιώκουν νέους οικονομικούς πόρους, ώστε να εγκαθιδρύσουν το δικό τους εκπαιδευτικό σύστημα (Daun, 2007, σ. 30· Welsh & McGinn, 1999, σ. 73-75).

Αποτελέσματα από την εφαρμογή της αποκέντρωσης

Τα αποτελέσματα της αποκέντρωσης εξαρτώνται από έναν μεγάλο αριθμό παραγόντων, όπως η διαμορφούμενη πολιτική, η μορφή της αποκέντρωσης που επιλέγεται, η συμπερίληψη ή μη των μηχανισμών της αγοράς, η εφαρμοζόμενη πολιτική και το τοπικό πολιτισμικό, οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο (Daun, 2007, σ. 47). Μέχρι στιγμής, η αξιολόγηση των πολιτικών περί αποκέντρωσης φανερώνει αντικρουόμενα αποτελέσματα.

Αρχικά, φαίνεται ότι οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης έχουν αποτύχει να εκπληρώσουν τους στόχους που έχουν θέσει, διότι εφαρμόζονται οι ίδιες πολιτικές σε διαφορετικές χώρες, χωρίς λεπτομερή ανάλυση των οικονομικών και παιδαγωγικών χαρακτηριστικών και ιδιαίτερα των πολιτικών και πολιτιστικών τους διαφορών (Braslavsky, 2001, σ. 28· Siminου, 2007, σ. 89). Άλλος ενδεχόμενος λόγος αποτυχίας μιας μεταρρύθμισης με στόχο την αποκέντρωση είναι η μη ουσιαστική κινητοποίηση για αλλαγές, παρά μόνο από έναν μικρό αριθμό παραγόντων και ενδιαφερόμενων. Για παράδειγμα, πολλές μεταρρυθμίσεις

«παγώνουν» από εκπαιδευτικούς που δεν έχουν πειστεί για τα οφέλη της αποκέντρωσης. Από την άλλη, άλλες μεταρρυθμίσεις αποτυγχάνουν, διότι, αυτοί που έχουν την εξουσία να λαμβάνουν τις αποφάσεις, δεν είναι στην πραγματικότητα σε θέση να το πράξουν σωστά. Για παράδειγμα, μεταρρυθμίσεις που εμπλέκουν μέλη της κοινότητας αποτυγχάνουν εξαιτίας της έλλειψης εμπειρίας και δεξιοτήτων στη συλλογική λήψη αποφάσεων (Welsh & McGinn, 1999, σσ. 16,76).

Επιπρόσθετα, η αυτονομία των σχολικών μονάδων, που προκύπτει ως επακόλουθο της αποκέντρωσης της λήψης αποφάσεων σε σχολικό επίπεδο, είναι δυνατόν να δημιουργήσει μεγάλη εξάρτηση των προσανατολισμών και των περιεχομένων των προγραμμάτων σπουδών από τις περιφερειακές και τοπικές ιδιαιτερότητες, με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί το φαινόμενο της εσωστρέφειας. Αναλυτικότερα, αυτή η εσωστρέφεια της σχολικής μονάδας, όπως τονίζει ο Παπακωνσταντίνου (2005), σε εθνικό επίπεδο, θα δημιουργήσει μια μορφωτική «βαλκανοποίηση» η οποία θα θέσει σε κίνδυνο την κοινωνική ολοκλήρωση και μάλιστα σε μια εποχή όπου το άνοιγμα των αγορών απαιτεί ακριβώς το αντίθετο, δηλαδή την εξωστρέφεια του εκπαιδευτικού συστήματος. Η αυτονομία των σχολικών μονάδων, ως απόρροια της αποκεντρωμένης λήψης αποφάσεων, έχει επίσης ως αποτέλεσμα οι εκπαιδευτικοί να απωλέσουν την άνεση της γραφειοκρατικής ρύθμισης που τους καθιστούσε υπεύθυνους μόνο για την εφαρμογή των κανόνων, οι οποίοι επιβάλλονταν από ένα ανώτερο επίπεδο ιεραρχίας, και να πρέπει πλέον να ταυτιστούν με τον εκπαιδευτικό σχεδιασμό και να γίνουν υπερασπιστές του απέναντι στους πελάτες-γονείς και την τοπική κοινωνία.

Μια άλλη πολεμική που αρθρώνεται έναντι της αποκέντρωσης και των αποτελεσμάτων που αυτή φέρει σχετίζεται με την ισότητα στην εκπαίδευση. Οι Galiani, Gertler & Schargrodsky (2008) σε έρευνα τους έλεγξαν την υπόθεση ότι η αποκέντρωση των σχολείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην Αργεντινή αύξησε την ανισότητα των εκπαιδευτικών αποτελεσμάτων, η οποία μπορεί να διαιωμιστεί περαιτέρω στο πλαίσιο της αγοράς εργασίας. Μέσω της εν λόγω έρευνας διαπιστώνεται μια εξισορρόπηση μεταξύ της αποδοτικότητας και της ισότητας στην εκπαίδευση. Παρά το γεγονός ότι η πρακτική του να μεταφέρει κανείς τη λήψη αποφάσεων πιο κοντά στον τόπο δράσης μπορεί να είναι η βέλτιστη, η αποκέντρωση φαίνεται να βοηθά τον καλό να γίνει καλύτερος, αλλά ταυτόχρονα φέρνει αυτόν, που ήδη βρίσκεται σε μειονεκτική θέση, σε ακόμα χειρότερη κατάσταση. Ως αντιστάθμισμα, οι πολιτικές αποκέντρωσης προτείνεται να συμπληρώνονται με στοχευμένες παρεμβάσεις στήριξης.

Τα αποτελέσματα μιας άλλης έρευνας δείχνουν ότι η επίδραση της αποκέντρωσης είναι θετική, όταν τα σχολεία βρίσκονται σε περιφέρειες που δεν αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα, αλλά γίνεται αρνητική όταν βρίσκονται σε περιφέρειες όπου υπάρχουν σημαντικά δημοσιονομικά ελλείμματα. Αν οι δημοσιονομικές επιδόσεις είναι ένα υποκατάστατο για τις τεχνικές ικανότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, τα αποτελέσματα δείχνουν ότι η αποκέντρωση είναι επιβλαβής, όταν οι υπηρεσίες μεταφέρονται σε χαμηλής ποιότητας τοπικές κυβερνήσεις. Συνεπώς, όσο υψηλότερο είναι το δημοσιονομικό έλλειμμα μιας περιφέρειας, τόσο μικρότερη είναι η θετική επίδραση της αποκέντρωσης (Galiani, Schargrodsky, Hanushek & Tommasi, 2002). Το τελευταίο μάλιστα αποτελεί μια

χρόνια αντίσταση στις προσπάθειες για αποκέντρωση, καθώς γεγονός αποτελεί ότι πολλές περιφέρειες ή δήμοι δεν είναι πλέον σε θέση ούτε να αντιμετωπίσουν τα δικά τους καθημερινά προβλήματα ούτε να διαχειριστούν τα κονδύλιά τους, ενώ παράλληλα παρατηρείται μεγάλη διαφθορά στο χώρο τους. Οπότε διατυπώνεται το ερώτημα πού και πώς θα βρουν τα χρήματα για να ανταπεξέλθουν στο νέο τους καθήκον και την ευθύνη για την εκπαίδευση (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σ. 165). Αντιδράσεις απέναντι στις προσπάθειες για αποκέντρωση έχουμε και από πλευράς ενώσεων των εκπαιδευτικών, σε συνδυασμό και με την άρνηση πολλές φορές από μέρους της τοπικής αυτοδιοίκησης να αναλάβει την ευθύνη για την εκπαίδευση, με την αιτιολογία ότι η κυβέρνηση, με την ανάθεση αρμοδιοτήτων στο περιφερειακό επίπεδο, στην πραγματικότητα μεταφέρει στις περιφέρειες το οικονομικό και πολιτικό βάρος που η εκπαίδευση φέρει μαζί της (Athanasiaides & Patramanis, 2002).

Μολαταύτα, παρόλη την έλλειψη ικανοποιητικού αριθμού ερευνητικών δεδομένων που να υποστηρίζουν την αποκέντρωση ως την καλύτερη πρακτική που μπορεί να ακολουθήσει μια χώρα, οι κυβερνήσεις εξακολουθούν να την υποστηρίζουν. Αυτήν την επιμονή των κεντρικών κυβερνήσεων οι McGinn & Street (1986, σ. 472-475) προσπαθούν να την ερμηνεύσουν μέσω της προσέγγισης «μια ομάδα εναντίον της άλλης», στο πλαίσιο θεώρησης των κυβερνήσεων ως πολύπλοκων συστημάτων που αποτελούνται από ανταγωνιστικές ομάδες, τα μέλη των οποίων βρίσκονται και εντός και εκτός της κυβέρνησης. Σύμφωνα με τους εν λόγω συγγραφείς, η αποκέντρωση δεν αποζητά την αύξηση της συμμετοχής όλων, αλλά μόνο ορισμένων ατόμων ή ομάδων. Έτσι, ενώ οι πολιτικές αποκέντρωσης προωθούνται από ορισμένες ομάδες, την ίδια στιγμή άλλες ομάδες προβάλλουν την αντίστασή τους στο εσωτερικό της ίδιας κυβέρνησης. Συνεπώς, οι μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης δεν αποτυγχάνουν τόσο πολύ επειδή δεν υλοποιούνται τελικά, αλλά επειδή υπάρχουν συχνά ομάδες στο εσωτερικό της κυβέρνησης που αντιστέκονται ενεργά. Οι ομάδες που επιμένουν στην προώθηση των πολιτικών της αποκέντρωσης είναι επειδή τα συμφέροντά τους ευνοούνται ή θα ευνοηθούν από τη μείωση της δύναμης των άλλων ομάδων εντός της κυβέρνησης. Η τελική εφαρμογή της αποκέντρωσης, ωστόσο, εξαρτάται από τον βαθμό στον οποίο τα συμφέροντα της κυρίαρχης ομάδας θα εξυπηρετούνται καλύτερα από αυτήν.

Επιπλέον, ενώ πολλές κυβερνήσεις τοποθετούνται υπέρ της αποκέντρωσης, στις αναπτυσσόμενες χώρες από το 1950 διαπιστώνεται ένα «πισωγύρισμα» σε συγκεντρωτικές πολιτικές και γενικά εναλλασσόμενοι κύκλοι στη λήψη του συγκεντρωτικού και του αποκεντρωτικού προτύπου (Rondinelli et al., 1983, σ. 32). Αυτό μπορεί να συμβαίνει διότι δε δίνεται ο απαιτούμενος χρόνος, ώστε να φανούν αποτελέσματα από την εφαρμογή της αποκέντρωσης, η οποία σύμφωνα με τους McGinn & Street (1986, σ. 473), δεν αποτελεί μια «γρήγορη, αλλά μια μακροπρόθεσμη λύση» για τα προβλήματα της διαχείρισης των αναπτυσσόμενων χωρών.

Καταληκτικά, ούτε η αποκέντρωση, όπως ούτε ο συγκεντρωτισμός, είναι καλές πρακτικές από μόνες τους. Η θέση υπέρ ή κατά της αποκέντρωσης, υπόκειται σε έλεγχο του τρόπου με τον οποίο συμβάλλει στην επίτευξη των σκοπών της εκπαίδευσης και των ατομικών, κοινωνικών και οικονομικών αρχών που εμπεριέχει (Bullock & Thomas, 1997, σ. 31). Ο Michel Fiol, (όπως αναφέρει η Braslavsky, 2001, σ. 34) υποστηρίζει ότι

«εμείς στη Δύση αισθανόμαστε υποχρεωμένοι να επιλέξουμε μία από τις δύο επιλογές που βλέπουμε ως αντίθετους πόλους και να αποκλείσουμε την άλλη επιλογή από το πλαίσιο αναφοράς μας. Είτε επιλέγουμε την αποκέντρωση είτε τον συγκεντρωτισμό. Και αν ορισμένες πτυχές πρέπει να αποκεντρωθούν, αυτό θα θεωρηθεί ως εσωτερική αντίφαση, αν οι άλλες πτυχές τείνουν στον συγκεντρωτισμό. Αλλά στην πραγματικότητα αυτός ο τρόπος σκέψης μάς κάνει να συγχέουμε τα μέσα με τους σκοπούς. Η αποκέντρωση ή ο συγκεντρωτισμός είναι εργαλειακές επιλογές και δεν πρέπει να θεωρηθούν ως αυτοσκοπός. Η ισότητα, από την άλλη πλευρά, είναι ένας αυτοσκοπός. Οι άνθρωποι έχουν τα ίδια δικαιώματα και οι εκπαιδευτικές υπηρεσίες είναι εκεί για να εξασφαλίζουν αυτά τα δικαιώματα».

Συνθήκες που πρέπει να ικανοποιηθούν για μια επιτυχημένη αποκέντρωση

Σύμφωνα με τον Hanson (1998, σ. 115-116), υπάρχουν τουλάχιστον τέσσερα κέντρα εξουσίας που μπορούν να διευκολύνουν σημαντικά ένα πρόγραμμα εκπαιδευτικής αποκέντρωσης, εφόσον συνεργάζονται στο πλαίσιο ενός κοινού οράματος: τα πολιτικά κόμματα, τα εθνικά και περιφερειακά κυβερνητικά όργανα, οι ενώσεις των εκπαιδευτικών και οι πολίτες. Αρχικά, το σημείο κλειδί στον καθορισμό της μοίρας μιας πρωτοβουλίας αποκέντρωσης είναι το κατά πόσο τα κύρια πολιτικά κόμματα μοιράζονται ένα κοινό όραμα για την πορεία και το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης και συμφωνήσουν να συνεργαστούν. Ένα δεύτερο απαραίτητο στοιχείο είναι η συνεργασία των κυριότερων θεσμικών οργάνων της κυβέρνησης, όπως τα Υπουργεία Παιδείας και Οικονομικών, το γραφείο του εθνικού σχεδιασμού και τα εθνικά, περιφερειακά και δημοτικά νομοθετικά όργανα.

Ένα τρίτο κρίσιμο κέντρο εξουσίας που μπορεί να προωθήσει σημαντικά ή να επιβραδύνει τη διαδικασία της αποκέντρωσης είναι οι εθνικές ενώσεις των εκπαιδευτικών. Αν δεν αισθάνονται ότι απειλούνται, οι εκπαιδευτικοί μπορούν να αποτελέσουν έναν τρομερό σύμμαχο -ή στην αντίθετη περίπτωση εχθρό- στη διαδικασία της αλλαγής. Σε κάθε περίπτωση, η κυβέρνηση και οι ενώσεις εκπαιδευτικών μπορούν να γίνουν σύμμαχοι στη διαδικασία της αποκέντρωσης, αν και οι δύο πόλοι επωφεληθούν από τη μεταρρύθμιση (Hanson, 1997). Βέβαια, το κατά πόσο οι ενώσεις εκπαιδευτικών θα συμμετάσχουν στη διαδικασία αποκέντρωσης εξαρτάται από τις γνώσεις, τις δεξιότητες, την επάρκεια και τις εμπειρίες τους σχετικά με την εφαρμογή προγραμμάτων αποκέντρωσης. Άλλωστε, το βάθος και η πυκνότητα αυτών των χαρακτηριστικών θα δείξει πόσο μακριά από το κέντρο μπορεί να επεκταθεί η αποκέντρωση (Welsh & McGinn, 1999, p. 89).

Επιπλέον, η αποκέντρωση στην εκπαίδευση μπορεί να λειτουργήσει μόνο εάν τα μέλη της κοινότητας είναι διατεθειμένα να αφιερώσουν τον χρόνο και την ενέργεια που χρειάζεται, ώστε να επιτευχθεί το έργο της μεταρρύθμισης (Hanson, 1998, σ. 116). Όσο πιο σύνθετο και ενοποιημένο είναι το δίκτυο των πολιτών, τόσο πιο βιώσιμη θα είναι κάθε προσπάθεια για αποκέντρωση (Welsh & McGinn, 1999, p. 93). Εάν οι τοπικές κοινωνίες δεν εμπιστεύονται, δεν παίρνουν στα σοβαρά ή δεν θέλουν να αναλάβουν την επιπρόσθετη ευθύνη, τότε η ευκαιρία για επιτυχή αλλαγή μέσω της αποκέντρωσης είναι σε σημαντικό βαθμό περιορισμένη.

Ορισμένες δυνατότητες που πρέπει να προσφέρονται ως πολιτική υποστήριξη της εφαρμογής της αποκέντρωσης από το επαγγελματικό προσωπικό και τις αστικές ενώσεις είναι οι εξής (Welsh & McGinn, 1999, p. 89):

- Δέσμευση στη διαχείριση και την απόδοση αντί για τον έλεγχο και στην επιδίωξη της διαφορετικότητας αντί για την επιμονή στην ομοιογένεια και τον κομφορμισμό.
- Ανοχή των δικαιωμάτων των άλλων να εκφράζουν τη γνώμη τους σχετικά με την παροχή της αποκέντρωσης.
- Αποδοχή των δημόσιων συστημάτων λογοδοσίας, μέσω της δημιουργίας διαφανών συστημάτων αναφοράς με παράλληλη εκπαίδευση τόσο των επαγγελματιών όσο και των απλών πολιτών στη χρήση αυτών των συστημάτων.

Εν ολίγοις, όσο περισσότερο αποδεκτό είναι το όραμα της αποκέντρωσης μεταξύ των διακριτών κέντρων εξουσίας, τόσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα για επιτυχία (Hanson, 1997, 1998, σ. 116). Ωστόσο, η συναίνεση δεν μπορεί να επιτευχθεί, ή τουλάχιστον να διατηρηθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα, σε μια κοινωνία με έντονες κοινωνικές διακρίσεις, μια κοινωνία που αρνείται σε κάποιες ομάδες την πρόσβαση στους απαραίτητους για την επίτευξη των στόχων τους πόρους. Έτσι, ένα ισχυρό κράτος πρέπει πρώτα να εξασφαλίσει έναν ελάχιστο βαθμό κοινωνικής δικαιοσύνης, έτσι ώστε η αποκέντρωση να μπορεί να οδηγήσει σε πραγματική συμμετοχή (McGinn & Street, 1986, σ. 490).

Συνεχίζοντας την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας, εντοπίζονται και άλλες συνθήκες που πρέπει να ικανοποιηθούν για την επίτευξη μιας αποτελεσματικής αποκέντρωσης. Αρχικά, είναι καλύτερο να μεταβιβάζονται αρμοδιότητες σε μεμονωμένες περιφέρειες και δήμους (ή ακόμη και σε σχολεία), μόνο όταν πληρούν συγκεκριμένες προδιαγραφές που αποδεικνύουν την ετοιμότητά τους (όπως η συμμετοχή των μελών της κοινότητας στη λήψη αποφάσεων, καταρτισμένο προσωπικό, οικονομική συμμετοχή), από ό,τι σε όλες τις περιοχές της χώρας ταυτόχρονα, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο βαθμός ετοιμότητας και ανταπόκρισής τους στην προσπάθεια για αποκέντρωση. Σε συνδυασμό με το προηγούμενο, όσο ισχυρότερη είναι η υποδομή σε περιφερειακό επίπεδο, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα επιτυχίας. Επίσης, η ρύθμιση για ανακατανομή της εξουσίας σε εθνικό, περιφερειακό και επίπεδο δήμων είναι πιο αποτελεσματική, όταν γίνεται διαπραγμάτευση αντί επιβολής των όρων της μεταβίβασης, ενώ η μεταβίβαση παρά η εξουσιοδότηση αρμοδιοτήτων και ευθυνών έχει μεγαλύτερη πιθανότητα για μακροπρόθεσμη επιτυχία. Παράλληλα, όσο περισσότερο η πρωτοβουλία για αποκέντρωση περιλαμβάνει τη μεταφορά θετικών ευκαιριών από το κέντρο στις περιφέρειες (κέρδος-κέρδος) και όχι απλώς τη φόρτωση των περιφερειών με προβλήματα και βάρη, όπως κακοσυντηρημένα σχολεία, ανεπαρκώς καταρτισμένους εκπαιδευτικούς ή βαρύτερες οικονομικές απαιτήσεις χωρίς τα μέσα να ανταποκριθούν σε αυτές (κέρδος-ζημιά), τόσο μεγαλύτερες είναι οι πιθανότητες για την επιτυχή αλλαγή. Επιπλέον, τα πρόσωπα που αποτέλεσαν μέρος της οργανωτικής κουλτούρας ενός συγκεντρωτικού συστήματος και έχουν εκτεταμένη εμπειρία σε υψηλές διοικητικές θέσεις στα πλαίσια αυτού του συστήματος, δεν είναι οι καλύτεροι υποψήφιοι για τη διαχείριση ενός αποκεντρωμένου συστήματος, διότι δεν θα είναι αποτελεσματικοί (Hanson, 1997, 1998, σ. 126-127).

Από την άλλη, η επιτυχία της αποκέντρωσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον προσεκτικό σχεδιασμό και την υλοποίησή της. Γι' αυτόν τον λόγο, απαιτούνται ισχυροί και καταρτισμένοι ηγέτες που διακρίνονται για την επαρκή εργασιακή τους σταθερότητα, ώστε να υλοποιήσουν ένα καλά σχεδιασμένο πρόγραμμα. Αλλά και όταν ένα σύστημα περάσει στην αποκέντρωση εξίσου σημαντικό είναι τα επιμέρους μέρη να λειτουργούν ως σύνολο και όχι απλώς ως ανεξάρτητα μέρη διαφορετικών συνόλων. Αναφορικά με την κατάλληλη χρονική στιγμή έναρξης μιας προσπάθειας για αποκέντρωση, αντίθετα με τη συμβατική αντίληψη, η αποκέντρωση είναι πιο εύκολο να ξεκινήσει σε περίοδο εθνικής κρίσης ή γενικότερα πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών αναταραχών, από ό, τι σε περίοδο σχετικής σταθερότητας. Αυτό συμβαίνει, διότι κατά τη διάρκεια περιόδων σημαντικών εντάσεων, ιδιαίτερα όταν αυτές έχουν αντίκτυπο σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, τα πολυάριθμα κέντρα εξουσίας είναι περισσότερο διατεθειμένα να ενώσουν τις δυνάμεις τους, θέτοντας στην άκρη τα προσωπικά τους συμφέροντα για την προστασία των εθνικών συμφερόντων. Επιπρόσθετα, όταν εκλείψει η πρωτοβουλία για αποκέντρωση, αυτό οφείλεται συνήθως σε πολιτικούς παρά σε διοικητικούς/ τεχνικούς λόγους. Τέλος, οι πιο επιτυχημένες περιπτώσεις αποκέντρωσης φαίνεται να είναι εκείνες στις οποίες τα προγράμματα ήταν μικρά σε έκταση, τους δόθηκε επαρκής χρόνος για να αποδείξουν την αξία τους, επικεντρώθηκαν γύρω από συγκεκριμένα οικονομικά ή διοικητικά καθήκοντα και περιλάμβαναν την κατάρτιση ως μια σημαντική παράμετρό τους (Hanson, 1997, 1998, σ. 120, 126-127· Rondinelli et al., 1983, σ. 1).

Όπως διατυπώθηκε και νωρίτερα στα αποτελέσματα της αποκέντρωσης, η τελευταία δε φαίνεται να επιδρά θετικά στην ισότητα στην εκπαίδευση. Υπάρχουν, ωστόσο, κάποιες προϋποθέσεις που, αν τηρηθούν, η αποκέντρωση θα οδηγήσει στη βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης για όλους (Braslavsky, 2001, σ. 29-33). Η πρώτη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη ορισμένων δεσμεύσεων με τα αποτελέσματα της εκπαίδευσης, τα οποία καλούνται ως πρότυπα. Είναι, επίσης, σημαντικό να προτείνονται μέθοδοι ανάπτυξης αναλυτικών προγραμμάτων που διαφέρουν από τα κανονιστικά αναλυτικά προγράμματα σπουδών. Στα αποκεντρωμένα και δημοκρατικά συστήματα που επιδιώκουν την ισότητα, τα κριτήρια για την ανάληψη δράσης θα πρέπει να είναι ορατά και βασισμένα σε εμπειρικά δεδομένα, να προσφέρουν εναλλακτικές λύσεις και να επιτρέπουν στους εκπαιδευτικούς να αναπτύσσουν τις δικές τους προσεγγίσεις.

Η δεύτερη προϋπόθεση για την προώθηση της ισότητας στο πλαίσιο της αποκέντρωσης είναι ένας επαναπροσδιορισμός των ρόλων και των λειτουργιών των επαγγελματιών της εκπαίδευσης. Σήμερα, υπάρχει ανάγκη συμμετοχής των εκπαιδευτικών σε ζητήματα εκτός σχολείου, όπως είναι η διαδικασία σχεδιασμού των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων και η δημιουργία διδακτικών καινοτομιών, ανάπτυξης της διεπιστημονικής και της πολυεπιστημονικής σκέψης πάνω σε μελλοντικά σενάρια και στρατηγικές για αλλαγή, κατανόησης των ειδικών χαρακτηριστικών των διαφόρων επιπέδων λήψης αποφάσεων και δράσης (εθνικό, περιφερειακό, επίπεδο δήμων, σχολικό) και αναγνώρισης των διαφόρων παραγόντων (θεσμικών, παιδαγωγική, κοινοτικών) που επηρεάζουν την εκπαιδευτική επιτυχία και την αποτυχία. Όλα αυτά αναδεικνύουν ως επιτακτική την ανάγκη για συνεχή επιμόρφωση και επαγγελματική ανάπτυξη (Καρακώστα, 2013, σ. 51). Συγκεκριμένα για την επιμόρφωση, από τις διάφορες μορφές που αυτή μπορεί

να εκλάβει, προτείνεται η ενδοϋπηρεσιακή ή ενδοσχολική επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, η οποία αποτελεί μια αποκεντρωμένη και ευέλικτη μορφή επιμόρφωσης, που καθιερώνει τη μικρή σχολική κοινότητα ως μονάδα μάθησης, όπου τα προβλήματα του κάθε σχολείου και του κάθε εκπαιδευτικού αντιμετωπίζονται συνεργατικά και αποβλέπει στη βελτίωση του εκπαιδευτικού έργου και στην ενίσχυση του επαγγελματικού ρόλου του εκπαιδευτικού (Κουλιάνης, 2008· Ξωχέλλης & Παπαναούμ, 2000).

Επίσης, η επιμονή και η εντατικοποίηση των ανισοτήτων σχετίζεται με την έλλειψη δημόσιας πολιτικής και κοινωνικών κινημάτων, ώστε να δημιουργηθούν τα κατάλληλα πλαίσια αναφοράς και να αναπτυχθούν εργαλεία και στρατηγικές για να ενισχυθούν οι εκπαιδευτικοί. Η αποκέντρωση αποτελεί ένα στοίχημα για τους εκπαιδευτικούς. Επομένως, δεν μπορεί να συνοδεύεται από ενισχυόμενες διαδικασίες ελέγχου ή κατηγορίες προς τους εκπαιδευτικούς για τυχόν αποτυχία της προσπάθειας αποκέντρωσης. Αντίθετα, η αποκέντρωση μπορεί να εκπληρώσει τις υποσχέσεις της, μόνο εάν δημιουργεί ένα κλίμα εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ των πολλών παραγόντων που εμπλέκονται στη διαδικασία επαναδημιουργίας της εκπαίδευσης.

Ως εκ τούτου, η αποκέντρωση δεν πρέπει να συνοδεύεται από πολιτικές και στρατηγικές που ενισχύουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των σχολείων για εξασφάλιση των βασικών πόρων που χρειάζονται για να λειτουργήσουν. Η αποκέντρωση αφενός είναι ένας τρόπος για διαφοροποίηση των πηγών χρηματοδότησης, αλλά, αφετέρου, για να είναι ισοδύναμες ως προς την ποιότητά τους, όλες οι εκπαιδευτικές υπηρεσίες είτε πρόκειται για έναν δήμο είτε για μια περιφέρεια είτε για ένα κράτος πρέπει να διαθέτουν μια δικλείδα ασφαλείας που να τους εξασφαλίζει μια βάση χρηματοδότησης.

Σύμφωνα με την πέμπτη προϋπόθεση, οι εκπαιδευτικές υπηρεσίες πρέπει να δικτυωθούν με οριζόντιες σχέσεις μεταξύ τους, καθώς και με άλλες κοινωνικές υπηρεσίες, όπως η υγεία, οι υπηρεσίες νεολαίας, αθλητικές ομάδες και κοινωνικοί θεσμοί, επιχειρήσεις και πολιτικά κόμματα. Αυτή η αναζήτηση εταίρων δεν πρέπει να περιορίζεται από δικαιοδοσίες και πολιτικά όρια, αλλά πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες και τις ικανότητες των πολιτιστικών ομάδων και των παραγόντων που συμμετέχουν. Η αποκέντρωση θα πρέπει να καταστήσει ευκολότερη τη δημιουργία λειτουργικών δικτύων που οδηγούν σε κοινές λύσεις για τα κοινά προβλήματα και, επομένως, σε εξοικονόμηση πόρων όλων των ειδών.

Η Διεθνής Εμπειρία

Στην ενότητα αυτή θα παρουσιαστεί το διεθνές συγκείμενο με τις σύγχρονες τάσεις που προστάζουν την αποκέντρωση των συστημάτων και θα δοθούν απτά παραδείγματα συγκεκριμένων χωρών στις οποίες εφαρμόστηκαν πρωτοβουλίες για αποκέντρωση των εκπαιδευτικών τους συστημάτων. Απώτερος σκοπός είναι να αναδειχθεί ο τρόπος με τον οποίο διάφορες χώρες προσέγγισαν την έννοια της αποκέντρωσης, ώστε να ισχυροποιηθεί το θεωρητικό μας υπόβαθρο και να ληφθεί υπόψη στην προσπάθεια για αποκέντρωση του εκπαιδευτικού συστήματος της χώρας μας, φιλτραρισμένο πάντα από τις ιδιαίτερες κοινωνικοπολιτισμικές συνθήκες του τόπου μας.

Το διεθνές συγκείμενο

Τα χαρακτηριστικά τα οποία συνθέτουν το διεθνές συγκείμενο είναι η αποδυνάμωση του κράτους πρόνοιας, η ιδιωτικοποίηση του δημόσιου τομέα, η εξάρτηση των εθνικών οικονομιών από διεθνείς χρηματιστηριακές μεταβολές, η εδραίωση της οικονομίας της γνώσης και η διεθνοποίηση της αγοράς, με αποτέλεσμα η δυνατότητα του κράτους να χαράζει την οικονομική του πολιτική αγνοώντας τα κελεύσματα της παγκόσμιας αγοράς να έχει μετριαστεί (Ζμας, 2007, σ. 9-11). Στο πλαίσιο της αγοράς, υπάρχει αποκέντρωση των αποφάσεων σε ατομικό επίπεδο, δηλαδή το άτομο είναι, υποτίθεται, ελεύθερο να επιλέξει αν θα συμμετάσχει ή όχι στη διαδικασία ανταλλαγής που του παρέχει η αγορά. Αντίθετα, αυτή η ελευθερία δεν αποτελεί επιλογή στο πλαίσιο της ιεραρχικής μορφής συντονισμού, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται σε ανώτερο επίπεδο και το άτομο είναι υποχρεωμένο να δράσει σύμφωνα με αυτές τις αποφάσεις, διαφορετικά θα υποστεί κυρώσεις για τη μη συμμόρφωσή του (Bullock & Thomas, 1997, σ. 19).

Ειδικότερα στον τομέα της εκπαίδευσης, το διεθνές συγκείμενο συνθέτουν η ανάδυση ενός διεθνούς εκπαιδευτικού λόγου και η διεθνοποίηση των εκπαιδευτικών συστημάτων. Ουσιαστικότερο γνώρισμα του διεθνούς εκπαιδευτικού λόγου αποτελεί η εμφατική του αναφορά στην οικονομική αξία της εκπαίδευσης, ενώ η διεθνοποίηση των εκπαιδευτικών συστημάτων είναι απόρροια της δικτυακής τους αλληλεξάρτησης και της πολιτικής ισχυροποίησης των υπερεθνικών οργανισμών, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ), οι εκπαιδευτικές επιδιώξεις των οποίων διαπνέονται από την οικονομική χρηστικότητα και την εργαλειακή ορθολογικότητα (Ζμας, 2007, σ. 14-21). Ιδιαίτερα τις τελευταίες δεκαετίες, σύμφωνα με τον Bjork (2006, σ. 1), οι διεθνείς χρηματοδοτικοί οργανισμοί ρίχνουν το βάρος τους στην αποκέντρωση των εκπαιδευτικών συστημάτων σε όλο τον κόσμο, θέτοντας την αποκέντρωση ως προϋπόθεση για την προσφορά οικονομικής βοήθειας, με αποτέλεσμα το ενδιαφέρον για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κέντρο σε τοπικό επίπεδο να αυξάνεται συνεχώς. Μολαταύτα, πρέπει να σημειωθεί ότι ο ενθουσιασμός των διεθνών οργανισμών που παρέχουν βοήθεια για την αποκέντρωση, μερικές φορές έχει οδηγήσει χώρες στην ανάληψη φιλόδοξων προγραμμάτων που καλούνται να τα υλοποιήσουν σε μικρότερο χρονικό διάστημα από ό,τι θα ήταν συνετό (Charman, Barcikowski, Sowah, Gyamera & Woode, 2002, σ. 188).

Ανταποκρινόμενος στις διεθνείς εξελίξεις, ο ρόλος του σχολείου αλλάζει. Εισάγονται νέες έννοιες, όπως ο ανταγωνισμός, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, τα συστήματα διοίκησης ολικής ποιότητας και η πολυεπίπεδη και πολυπαραγοντική αξιολόγηση με στόχο τη βελτίωση του εκπαιδευτικού έργου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να αλλάζει σιγά σιγά και το μοντέλο διοίκησης και οργάνωσης της εκπαίδευσης. Στις διάφορες χώρες, είναι ευδιάκριτη η ενίσχυση πολιτικών αποκέντρωσης της εξουσίας και η επιβολή του ορθολογικού εκπαιδευτικού σχεδιασμού, κάτι που φανερώνεται από τον λόγο περί αναγνώρισης, κατανόησης και σεβασμού των αναγκών όλων των ενδιαφερομένων για την εκπαίδευση, όπως των πολιτικών, διάφορων οικονομικών παραγόντων, των εκπαιδευτικών και των γονέων (Μπιλάλη, 2008, σ. 23).

Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πέρα από τις εθνικές επιλογές, σημαντικός είναι και ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην επιλογή ανάμεσα σε μια συγκεντρωτική ή μια αποκεντρωμένη πολιτική. Συγκεκριμένα, η όλο και μεγαλύτερη εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής, μέρος της οποίας αποτελεί και η εκπαίδευση, συμβαδίζει με την προσπάθεια για μια πιο αποκεντρωμένη διακυβέρνηση, η νομιμοποιητική αρχή της οποίας έχει γίνει ελκυστική, κυρίως μετά την πίεση για μειωμένες δημόσιες δαπάνες και καλύτερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων (Σακελλαρόπουλος, 2011, σ. 571,583).

Η Ε.Ε., λοιπόν, μέσω των θεσμοθετημένων οργάνων της επηρεάζει τα επιμέρους εθνικά εκπαιδευτικά συστήματα και τις εθνικές πολιτικές για την εκπαίδευση. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η επιμονή και το πρόσταγμα από πλευράς Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δια βίου μάθηση, σύμφωνα με το οποίο οι άνθρωποι πρέπει να έχουν δεξιότητες και να είναι καταρτισμένοι προκειμένου να γίνουν παραγωγικοί και ανταγωνιστικοί σε μια διαρκώς μεταβαλλόμενη και απαιτητική αγορά εργασίας. Οι ικανότητες που ζητούνται, ωστόσο, παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλότητα ανάλογα με τις τεχνολογικές εξελίξεις και τις ανάγκες των τοπικών παραγωγικών μονάδων, οπότε στον προσδιορισμό και στην παροχή των προσόντων αυτών επιβάλλεται να συμμετέχουν οι τοπικοί φορείς και κυρίως η τοπική αυτοδιοίκηση για τον δικό της ρυθμιστικό ρόλο. Είναι εμφανής, συνεπώς, η κίνηση από το εθνικό στο υπερεθνικό, με ταυτόχρονη έμφαση στο τοπικό επίπεδο σχετικά με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, η οποία θα συντελέσει στην ενίσχυση της τοπικής πρωτοβουλίας στη διαμόρφωση και εφαρμογή της εκπαιδευτικής πολιτικής (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σ. 83).

Στην επονομαζόμενη «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», έτσι όπως χαρακτηρίζει ο Σακελλαρόπουλος (2011, σ. 584) την πολιτική και το σύστημα διακυβέρνησης της Ε.Ε., υπερβαίνοντας με αυτόν τον τρόπο την παραδοσιακή διχοτομία μεταξύ «διακυβερνητικών» και «υπερεθνικών» θεωρητικών προσεγγίσεων, δίνεται αυξημένη βαρύτητα σε διάφορες διαστάσεις. Αφενός, στη λειτουργικότερη διασύνδεση των υψηλότερων και χαμηλότερων επιπέδων εξουσίας (κάθετη διάσταση) και τονίζεται η ανάγκη ενίσχυσης της ικανότητας του τοπικού επιπέδου ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα και η συνοχή των δημόσιων πολιτικών. Αφετέρου, στη στενότερη συνεργασία μεταξύ περιφερειών και δήμων (οριζόντια διάσταση), καθώς έτσι μπορεί να γίνει πιο αποτελεσματική η παροχή τοπικών δημόσιων υπηρεσιών και η εφαρμογή αναπτυξιακών στρατηγικών. Έτσι, το γραμμικό μοντέλο

της εκτέλεσης πολιτικών από πάνω προς τα κάτω πρέπει να αντικατασταθεί από έναν «ενάρετο κύκλο», βασισμένο στην ανατροφοδότηση, τα δίκτυα και τη συμμετοχή, από τη δημιουργία πολιτικών, μέχρι την εφαρμογή τους σε όλα τα επίπεδα.

Αναλυτικότερα, στόχος της Λευκής Βίβλου είναι η αναζωογόνηση της κοινοτικής μεθόδου, ώστε να γίνει η Ε.Ε. πιο ανοικτή προς του πολίτες της και να ενδυναμωθεί η περιφερειακή και τοπική δημοκρατία και η κοινωνία των πολιτών (Σακελλαρόπουλος, 2011, σ. 572-573). Η Λευκή Βίβλος δίνει έμφαση στην επικοινωνία με τους πολίτες και τις οργανώσεις τους σε όλα τα επίπεδα και προτρέπει να λαμβάνεται υπόψη σε κάθε πολιτική πρωτοβουλία της Ε.Ε. η περιφερειακή και τοπική πραγματικότητα και γνώση, κάτι που θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και σε μεγαλύτερη ευελιξία και συνοχή των ευρωπαϊκών πολιτικών. Η Λευκή Βίβλος θεωρεί ότι η σύναψη εταιρικών περιφερειακών και τοπικών συμφώνων και η σύνδεση και ανάπτυξη των δικτύων, θα προκαλέσουν την εξασθένιση των κάθε λογής γραφειοκρατικών εμποδίων σε αυτήν την πορεία της ευρωπαϊκής και παγκόσμιας αλληλεξάρτησης.

Μολαταύτα, οι όποιες ενέργειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην κατεύθυνση της τοπικής ανάπτυξης, της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής δεν μπόρεσαν να έχουν κάποια αξιοσημείωτη θετική επίδραση, παρά μόνο σε χώρες όπου ένας θεσμικά ξεκάθαρος ρόλος για αποκεντρωμένες, σε τοπικό επίπεδο, αρμοδιότητες ήταν υπαρκτός και όπου μπορούσαν και αναπτύσσονταν αποδοτικές σχέσεις συνεργασίας μεταξύ των φορέων. Η Ελλάδα με τις αδυναμίες στο διοικητικό και αυτοδιοικητικό της σύστημα, το έλλειμμα αρμοδιοτήτων και κυρίως πόρων και ικανοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, την έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας των κοινωνικών φορέων, αλλά και σύγχρονης διοίκησης με βάση τους στόχους των θεσμικών οργάνων, δεν μπόρεσε να επωφεληθεί από τη συμμετοχή της σε αυτές τις διαδικασίες (Σακελλαρόπουλος, 2011, σ. 579-580).

Η πορεία της εκπαιδευτικής αποκέντρωσης στις διάφορες χώρες

Ιστορικά, η εκκλησία είχε μακρά παράδοση στην ίδρυση και λειτουργία των σχολείων. Μετά τη βιομηχανική επανάσταση, όμως, προέκυψε η ανάγκη για γενίκευση της εκπαίδευσης και για νέο εκπαιδευτικό περιεχόμενο προσαρμοσμένο στις ανάγκες της παραγωγής. Έτσι, στην πορεία του χρόνου διάφορες χώρες ακολούθησαν διαφορετικές πολιτικές στην ανάπτυξη του εκπαιδευτικού τους συστήματος. Συνοπτικά, διαμορφώθηκαν δύο τάσεις. Σε κάποιες χώρες την εκπαίδευση την ανέλαβε το κράτος, όπως για παράδειγμα στην Ελλάδα, τη Φινλανδία, τη Γαλλία, οπότε οι εν λόγω χώρες χαρακτηρίζονται για τη συγκεντρωτική αφετηρία του εκπαιδευτικού τους συστήματος, ένα σύστημα το οποίο βρίσκεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους. Σε κάποιες άλλες χώρες την εκπαίδευση την ανέλαβαν περιφερειακοί και τοπικοί φορείς, όπως στη Μεγάλη Βρετανία, οπότε αναφερόμαστε σε αποσυγκεντρωτική αφετηρία του εκπαιδευτικού συστήματος. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι στη Μεγάλη Βρετανία δεν υπήρχε καν εθνικό αναλυτικό πρόγραμμα πριν από το 1988. Μια τρίτη περίπτωση αποτελούν οι Ομοσπονδιακές Δημοκρατίες, παραδείγματος χάριν της Γερμανίας, όπου η εκπαίδευση αποτελούσε αποκλειστική ευθύνη των κρατιδίων (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σσ. 81-83).

Σήμερα, ωστόσο, οικονομικές και θεσμικές δυνάμεις της παγκοσμιοποίησης, όπως ήδη διατυπώθηκε, ωθούν τα έθνη να αποκεντρώσουν τη διοίκηση των κοινωνικών τους υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης. Ένας σημαντικός αριθμός εθνών ανταποκρίθηκε στη νομιμοποίηση των παγκόσμιων δυνάμεων μέσα στα πλαίσια μιας πολυεθνικής οικονομίας και ενός παγκόσμιου θεσμικού συστήματος, υιοθετώντας την αποκέντρωση (Astiz et al., 2002, σ. 86). Βέβαια, όπως αναφέρουν οι Πυργιωτάκης και συν. (2008, σ. 83-84), ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας ενός εκπαιδευτικού συστήματος κατά την αφετηρία του επηρεάζει και σήμερα ακόμη την υπόθεση του συγκεντρωτισμού ή της αποκέντρωσης σε κάθε χώρα. Παρατηρείται δηλαδή ότι παραδοσιακά συγκεντρωτικά ή αποκεντρωτικά συστήματα μετακινούνται σε μια νέα, διαφοροποιημένη από την αρχική τους, κατάσταση. Για παράδειγμα η Φινλανδία από το συγκεντρωτισμό πέρασε στον αποσυγκεντρωτισμό σε θέματα, όπως η αξιολόγηση και η χρηματοδότηση της εκπαίδευσης. Αντίθετα, η Μεγάλη Βρετανία, που αποτελεί το κλασικό παράδειγμα του αποσυγκεντρωτισμού, πέρασε σε μια περισσότερο συγκεντρωτική διαχείριση με την καθιέρωση εθνικού αναλυτικού προγράμματος σπουδών. Συνεπώς, δημιουργείται μια νέα κατάσταση με δύο κεντρικές και φαινομενικά αντιφατικές μεταξύ τους τάσεις:

- α. Από τη μια πλευρά, ανατίθεται ένας συντονιστικός ρόλος στο κράτος ακόμα και σε περιπτώσεις όπου το κράτος παραδοσιακά είχε αποποιηθεί την εκπαιδευτική του αποστολή (Μεγάλη Βρετανία). Αυτή είναι η περίπτωση που κάποια αποκεντρωμένα εθνικά εκπαιδευτικά συστήματα υιοθετούν εν μέρει μια περισσότερο συγκεντρωτική πολιτική.
- β. Από την άλλη πλευρά, το κράτος κινείται προς την αποκέντρωση και τη μεταφορά εκπαιδευτικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς την περιφέρεια, ακόμα και σε περιπτώσεις κατά παράδοση συγκεντρωτικές (Γαλλία, Φινλανδία). Αυτή είναι η περίπτωση όπου συγκεντρωτικά εθνικά εκπαιδευτικά συστήματα σε πολλές χώρες υιοθετούν εθνικές πολιτικές αποκέντρωσης.

Έτσι, γίνεται φανερό ότι η παγκοσμιοποίηση ώθησε περισσότερα έθνη σε διάφορες μίξεις αποκεντρωμένης και συγκεντρωτικής διοίκησης της εκπαίδευσης, με όλα τα συνεπαγόμενα παράδοξα, όπως είναι η διατήρηση συγκεντρωτικής εξουσίας, αλλά με αποκεντρωμένη ευθύνη για την εφαρμογή της, συχνά με λιγότερη διοικητική αποτελεσματικότητα σε εθνικό επίπεδο (Astiz et al., 2002, σ. 86). Ένα παράδειγμα συνύπαρξης πολιτικών συγκεντρωτισμού και αποκέντρωσης αντλείται από την έρευνα των Astiz et al. (2002). Οι εν λόγω ερευνητές μέσω της εξέτασης τεσσάρων εθνικών παραδειγμάτων (Κολομβία, Γαλλία, Ισπανία και Η.Π.Α) δείχνουν τις διαστάσεις της συνύπαρξης των συγκεντρωτικών και αποκεντρωμένων διαδικασιών διακυβέρνησης στον έλεγχο του αναλυτικού προγράμματος, ως πολιτική απάντηση στην παγκοσμιοποίηση.

Ουσιαστικά το δίλλημα σήμερα δεν είναι ανάμεσα στον συγκεντρωτισμό ή την αποκέντρωση, στο κέντρο ή την περιφέρεια. Αυτό που επιδιώκεται είναι η κατανομή εξουσιών και εκπαιδευτικών αρμοδιοτήτων ανάμεσά τους. Το κρίσιμο σημείο είναι πού θα θέσει κανείς τα όρια και πώς θα οριστεί η «χρυσή» τομή, που δεν μπορεί να είναι η ίδια για όλες τις χώρες, αλλά χαράσσεται σύμφωνα με παραμέτρους, όπως η σύνθεση του όλου πολιτικού συστήματος, η εμπειρία και η παράδοση της κάθε χώρας στο συγκεντρωτισμό ή την αποκέντρωση, τα κοινωνικά

δρῶμενα κάθε εποχής, οι επιδιωκόμενοι σκοποί. Επίσης, αυτή η «χρυσή» τομή πρέπει να αναθεωρείται κάθε εποχή (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σ. 84).

Τέλος, στο ερώτημα εάν ένα συγκεντρωτικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι εγγενώς αναποτελεσματικό δε μπορεί κανείς παρά να απαντήσει θετικά ή αρνητικά. Ο συγκεντρωτισμός ή η αποκέντρωση δεν είναι αυτοσκοποί, αλλά τα μέσα για να φτάσουν σε ένα σκοπό. Συνεπώς, υπό δεδομένες συνθήκες το σκεπτικό πίσω από την ποιοτική ενίσχυση ενός συγκεντρωτικού συστήματος μπορεί να είναι αρκετά πιο πειστικό από ό,τι η αποκέντρωση του εν λόγω συστήματος. Η Κολομβία για παράδειγμα, από το 1968 μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980, παρέχει ένα ενδιαφέρον παράδειγμα χώρας, όπου η πολιτική συγκεντρωτισμού που εφαρμόστηκε λόγω των αδύναμων περιφερειακών της διοικητικών υποδομών, βελτίωσε ουσιαστικά την οργάνωση και τη διαχείριση του εκπαιδευτικού της συστήματος (Hanson, 1998, σ. 111-112).

Η πορεία εξέλιξης των συστημάτων που ακολουθούν μια αποκεντρωμένη πολιτική, ως προς τον βαθμό αποκέντρωσής τους, σύμφωνα με τη Διπλήρη (2011, σ. 115) έχει ως εξής. Πολλές χώρες στρέφονται από το συγκεντρωτικό, πρώτα στο αποσυγκεντρωτικό και μετέπειτα στο αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσής τους, όπου κάθε εκπαιδευτική μονάδα αποτελεί το κύτταρο του εκάστοτε εκπαιδευτικού συστήματος. Η καθέρωση της μιας ή της άλλης εκδοχής αποτελεί συνάρτηση των ευρύτερων κοινωνικών εξελίξεων, των σχέσεων που αναπτύσσονται ανάμεσα στις κεντρικές και τοπικές εξουσίες, της κοινωνικής δυναμικής και της υφιστάμενης κρατικής δομής. Οι συζητήσεις στη Γερμανία, σε μεγάλο μέρος των Ηνωμένων Πολιτειών και σε άλλες χώρες του κόσμου δείχνουν την ένταση που υπάρχει μεταξύ των προτάσεων που είναι περισσότερο ή λιγότερο ταυτισμένες με το είδος της αποκέντρωσης που θα αποδώσει περισσότερη εξουσία στους φορείς επαγγελματιών και σε εκείνους που αναζητούν την αναδιανομή εξουσίας με τρόπο, ώστε να περιλαμβάνονται οι γονείς, οι άνθρωποι των επιχειρήσεων και άλλες κοινωνικές ομάδες και τομείς (Braslavsky, 2001, σ. 24).

Αναφορικά με τη μορφή της αποκέντρωσης που φαίνεται να προτιμάται από τις διάφορες χώρες, οι Rondinelli et al. (1983, σ. 15) καταλήγουν στην αποσυγκεντρωση ως την πιο συχνή, ως προς τη χρήση της, μορφή αποκέντρωσης στις αναπτυσσόμενες χώρες από τις αρχές της δεκαετίας του 1970. Έτσι, από τη μία αποκεντρώνεται η παροχή και η χρηματοδότηση της εκπαίδευσης και το κράτος παραχωρεί διοικητικές αυτονομίες στις σχολικές μονάδες, ενώ από την άλλη διατηρεί τον ιδεολογικό έλεγχο του περιεχομένου της εκπαίδευσης και σε κάποιες χώρες και τον οικονομικό έλεγχο, με διάφορους τρόπους. Αυτός ο τύπος μεταρρύθμισης μπορεί να ξεκινήσει είτε από πάνω -πράγμα που συμβαίνει στην πλειοψηφία των περιπτώσεων- είτε από κάτω (Daun, 2007, σ. 27· Μπιλάλη, 2008, σ. 130).

Υπάρχουν διάφορα μοντέλα οικονομικής αποκέντρωσης που κυμαίνονται από το παράδειγμα της Αργεντινής (1978), όπου μεταφέρθηκαν μονομερώς όλες οι οικονομικές ευθύνες της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης στις περιφέρειες, μέχρι το εθελοντικό πρόγραμμα οικονομικών συνεισφορών των γονέων στη Νικαράγουα (1995). Στην Ινδονησία, το Μαρόκο, το Πακιστάν, τις Φιλιππίνες, τη Σρι Λάνκα, την Ταϊλάνδη, την Τυνησία και αλλού η διοικητική αποκέντρωση έχει ενθαρρυνθεί μέσω οικονομικών επιχορηγήσεων από τις κεντρικές κυβερνήσεις σε περιφερειακές, δημοτικές ή τοπικές διοικητικές μονάδες. Ωστόσο, η πιο αποτελεσματική

στρατηγική βρίσκεται κάπου στη μέση, όπου γίνεται διαπραγμάτευση για συγχρηματοδότηση από εθνικές, περιφερειακές και δημοτικές πηγές με βάση την ικανότητα για παραγωγή εσόδων στα χαμηλότερα επίπεδα είτε με αύξηση της φορολόγησης είτε με ιδιωτικοποιήσεις (Hanson, 1998, σ. 119-120· Rondinelli et al., 1983, σ. 15).

Στο ερώτημα εάν υπάρχει το κατάλληλο χρονικό πλαίσιο για να ξεκινήσει μια προσπάθεια αποκέντρωσης η διεθνής εμπειρία απαντά ότι η αποκέντρωση σαφώς και δεν επέρχεται με την ψήφιση νόμων ή με την υπογραφή διαταγμάτων. Όπως η πλειοψηφία των μεταρρυθμίσεων, έτσι και η αποκέντρωση χτίζεται παρά δημιουργείται από το μηδέν. Χρειάζεται να της δοθεί αρκετός χρόνος, διότι πρέπει να μετασχηματιστεί η οργανωσιακή κουλτούρα, δηλαδή ο τρόπος με τον οποίο έχουν συνηθίσει να γίνονται τα πράγματα σε μια συγκεκριμένη κουλτούρα. Για παράδειγμα, τα πρώτα σχετικά επιτεύγματα στην περίπτωση του Μεξικού και της Χιλής εμφανίστηκαν περίπου πέντε χρόνια αφότου ξεκίνησε η διαδικασία της αποκέντρωσης, ενώ χώρες με αδύναμες περιφερειακές και τοπικές διοικητικές υποδομές χρειάζονται ένα ακόμα μεγαλύτερο χρονικό διάστημα.

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι μέσα σε αυτό το χρονικό πλαίσιο είναι αναγκαίο να υπάρχει μια σειρά από ειδικά καθορισμένα στάδια, καθένα από τα οποία πρέπει να επιτευχθεί προτού γίνει το πέρασμα στο επόμενο στάδιο της αποκέντρωσης. Η αποκέντρωση με στάδια είναι μέρος της διαδικασίας του «χτισίματος». Μολαταύτα, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι ανάμεσα στο μοντέλο της σταδιακής και της ταυτόχρονης αποκέντρωσης, το μοντέλο της ταυτόχρονης αποκέντρωσης είναι πάντα δημοφιλές μεταξύ των διαφόρων χωρών. Αυτό συμβαίνει διότι η δυνατότητα για γρήγορη και δραματική εξέλιξη είναι πράγματι δελεαστική για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, αλλά ταυτόχρονα εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί (Hanson, 1998, σ. 121-122).

Παραδείγματα συγκεκριμένων χωρών

Αναφορικά με τον ευρωπαϊκό χώρο, στην Ουγγαρία το σύστημα της δημόσιας διοίκησης είναι αποκεντρωμένο με τους δήμους να απολαμβάνουν σημαντική πολιτική και οικονομική ανεξαρτησία. Ειδικότερα στον τομέα της εκπαίδευσης, το ουγγρικό εκπαιδευτικό σύστημα κατατάσσεται ως ένα από τα πιο αποκεντρωμένα εκπαιδευτικά συστήματα της Ευρώπης, διότι ο νόμος εξασφάλισε την ανεξαρτησία και την αυτονομία στις τοπικές κυβερνήσεις, με τη μεταφορά της ευθύνης των εκπαιδευτικών λειτουργιών. Το Υπουργείο Παιδείας έχει θεσπίσει τρία επίπεδα προγραμμάτων σπουδών, το National Core Curriculum, τα Frame Curricula και τα Local Curricula και κάθε σχολείο έχει τη δυνατότητα να καταρτίσει το δικό του πρόγραμμα σπουδών με βάση τα παραπάνω (Μπιλάλη, 2008, σ. 60-70, 119).

Μια άλλη χώρα της Ευρώπης, η Σουηδία, κατάφερε μέσα σε λίγα χρόνια να μετατραπεί από ένα από τα πιο συγκεντρωτικά εκπαιδευτικά συστήματα σε ένα από τα πιο αποκεντρωμένα του δυτικού κόσμου (Lundahl, 2002, σ. 691). Στη Σουηδία, η αποκέντρωση στη διοίκηση του εκπαιδευτικού χώρου θεωρείται μια στρατηγική για τη διαχείριση των αυξανόμενων συγκρούσεων, ενώ η διοίκηση με βάση τους σκοπούς και τα αποτελέσματα είναι ο τρόπος για να διατηρηθεί ο έλεγχος πάνω σε ένα αποκεντρωμένο/απορρυθμισμένο εκπαιδευτικό σύστημα. Πρακτικά, για την οργάνωση όλης της δημόσιας εκπαίδευσης, εκτός από τα πανεπιστήμια, υπεύθυνοι είναι οι δήμοι, οι οποίοι έχουν μεγάλη αυτονομία στη

διοίκηση της εκπαίδευσης στα πλαίσια της νομοθεσίας που έχει καθιερωθεί από το κοινοβούλιο και την κυβέρνηση (Μπιλάλη, 2008, σ. 99-115).

Άλλο παράδειγμα χώρας, η οποία δεν έχει να μας διδάξει από την πορεία της αποκέντρωσης, αλλά από τους λόγους που εμμένουν στη διατήρηση του συγκεντρωτισμού στην εκπαίδευσή της είναι η Τουρκία. Το εκπαιδευτικό σύστημα της Τουρκίας είναι ιδιαίτερα συγκεντρωτικό και από πολλές απόψεις βρίσκεται ανάμεσα στα πιο συγκεντρωτικά συστήματα των χωρών μεσαίου εισοδήματος. Όπως υποστηρίζει ο Gershberg (2005, σ. 1), μια καλοσχεδιασμένη μεταρρύθμιση στην Τουρκία που περιλαμβάνει συστατικά της αποκέντρωσης, θα μπορούσε να βελτιώσει την παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών και με την πάροδο του χρόνου τα εκπαιδευτικά αποτελέσματα. Ωστόσο, πολιτικοί, κοινωνικοί και ιστορικοί λόγοι συμβάλλουν ώστε το εκπαιδευτικό σύστημα της Τουρκίας να έχει παραμείνει τόσο συγκεντρωτικό. Ειδικότερα, ζητήματα οικοδόμησης του έθνους, κοινωνικής ενότητας, πολιτικής φιλοσοφίας και πιθανών θρησκευτικών συγκρούσεων λειτουργούν ανασταλτικά για το πέρασμα σε ένα αποκεντρωτικό σύστημα.

Αναφορικά με την Αφρική, η εκπαιδευτική αποκέντρωση που επιχειρείται εκεί έχει να μας διδάξει για την αξία της κοινοτικής συμμετοχής, η οποία είναι ευρέως αποδεκτή ως μια θετική και σημαντική στρατηγική για την ανάπτυξη της εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τους Charman et al. (2002, σ. 186), η αυξημένη συνεισφορά της κοινότητας αποτελεί βασικό στοιχείο του σχεδιασμού για την αποκέντρωση της Γκάνας. Πολλές φορές, τα μέλη της κοινότητας μπορεί να μην έχουν ιδιαίτερα ανεπτυγμένη κατανόηση της εκπαιδευτικής διαδικασίας ή των ενεργειών που πρέπει να ληφθούν για τη βελτίωσή της και να μην λαμβάνουν υπόψη διάφορες διαστάσεις στον τρόπο που αξιολογούν τις δραστηριότητες των σχολείων τους. Ωστόσο, αυτές οι «ελλείψεις» δεν αποτελούν επιχείρημα κατά της συμμετοχής της κοινότητας στην εκπαίδευση, διότι μπορούν να αντισταθμιστούν με κατάλληλα προγράμματα που θα δώσουν στα μέλη της κοινότητας τον χρόνο, τις ευκαιρίες και την υποστήριξη που χρειάζονται για να ανταποκριθούν στον νέο τους ρόλο. Ειδικότερα, συνίσταται η δημιουργία προγραμμάτων κατάρτισης με στόχο να βοηθήσουν τους πολίτες να αναπτύξουν τις γνώσεις και την κατανόησή τους σχετικά με τα οφέλη που θα προκύψουν από την ουσιαστική συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την εκπαίδευση. Τα κοινοτικά σχολεία στην Γκάνα αποτελούν ένα εξαιρετικό παράδειγμα ενός τέτοιου προγράμματος. Μια άλλη σημαντική στρατηγική για την υποστήριξη της συμμετοχής της κοινότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι η παροχή στοχευμένης κατάρτισης και αυξημένης υποστήριξης στους διευθυντές (Charman et al., 2002, σ. 186-188).

Στο χώρο της Ασίας, καθίσταται ολοένα και πιο δύσκολο να βρεθεί μια χώρα που να μην πειραματίζεται έστω με κάποια μορφή της αποκέντρωσης, η οποία θεωρείται ως η συνταγή για τη βελτίωση των δημόσιων θεσμών (Bjork, 2006, σ. 1). Σύμφωνα με την Sui-chu Ho (2006, σ. 600), οι διάφορες μορφές της σχολικής αποκέντρωσης μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερα μοντέλα: υψηλά συγκεντρωτικό, με γνώμονα το σχολείο, με γνώμονα τον εκπαιδευτικό και υψηλά αποκεντρωμένο. Η εν λόγω ερευνήτρια μελέτησε τρεις ασιατικές χώρες (Χονγκ Κονγκ, Ιαπωνία και Κορέα) ως προς τον βαθμό αποκέντρωσής τους ύστερα από μια δεκαετία εφαρμογής διαδικασιών αποκέντρωσης και κατέληξε ότι το συγκεντρωτικό μοντέλο κυριαρχεί τόσο στην Ιαπωνία όσο και στην Κορέα, ενώ το μοντέλο με γνώμονα το σχολείο κυριαρχεί στο Χονγκ Κονγκ. Η αποκέντρωση στην Κίνα

προσδιορίζεται ως η μεταβίβαση της εξουσίας (κυρίως οικονομικής) και της λήψης αποφάσεων από τα υψηλότερα σε χαμηλότερα επίπεδα, αλλά είναι λιγότερο σαφές κατά πόσο ανήκει στα πλαίσια της μεταβίβασης ή της εξουσιοδότησης. Μάλλον, εμφανίζεται να έχει χαρακτηριστικά και των δύο μορφών αποκέντρωσης (Hawkins, 2000).

Τα παραπάνω επιβεβαιώνονται και από τον Leung (2004, σ. 10-12), σύμφωνα με τον οποίο καμία από τις οικονομίες της Ανατολικής Ασίας (Κίνα, Χονγκ Κονγκ, Ιαπωνία, Σιγκαπούρη, Ταιβάν) δε στόχευε σε μια πραγματική αποκέντρωση. Αυτά τα ανεπιτυχή περιστατικά αποκέντρωσης αποδεικνύουν ότι η ίδια η ιδέα της αποκέντρωσης δεν ταιριάζει με τον πολιτισμό της ανατολικής Ασίας. Ειδικότερα, δύο χαρακτηριστικά του πολιτισμού της ανατολικής Ασίας, η ομοιομορφία και ο πραγματισμός, έρχονται σε αντίθεση με την ιδέα της αποκέντρωσης. Αντίθετα με τον δυτικό πολιτισμό, χαρακτηριστικά του οποίου αποτελούν η ατομικότητα και η ανεξαρτησία, στην Ασία δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην κοινωνική παρά στην ατομική πλευρά του ανθρώπου. Έτσι, τα άτομα αναμένεται να προσαρμοστούν στην υπάρχουσα κοινωνική δομή και όχι να προσαρμοστεί η δομή, ώστε να ανταποκριθεί στις ανάγκες των ατόμων. Αναφορικά με το δεύτερο χαρακτηριστικό του πολιτισμού της ανατολικής Ασίας, ο συγκεντρωτισμός έχει στόχο τον έλεγχο και η αποκέντρωση την απόδοση, χωρίς να χάσει τον έλεγχο, με αποτέλεσμα η αποκέντρωση να προσεγγίζεται ως μια πραγματιστική/ρεαλιστική και όχι ως μια ιδεολογική πρακτική. Τα γνωρίσματα αυτά είναι περισσότερο συμβατά με ένα συγκεντρωτικό και ενιαίο, αντί με ένα αποκεντρωμένο σύστημα (Leung, 2004, σ. 11).

Καταληκτικά, είναι φανερό ότι η αποκέντρωση δεν αποτελεί πανάκεια. Δεν μπορεί να αναμένει κανείς ότι η ποιότητα της εκπαίδευσης θα βελτιωθεί αυτόματα ή ότι το εκπαιδευτικό σύστημα θα γίνει πιο αποδοτικό και αποτελεσματικό απλώς και μόνο εφαρμόζοντας μέτρα αποκέντρωσης. Η αποκέντρωση είναι μια πολύπλοκη έννοια που χρειάζεται να την προσεγγίσει κανείς στο πλαίσιο του πολιτισμού του κάθε τόπου, όπου αυτή πραγματοποιείται. Πρέπει να αναρωτηθεί κανείς γιατί πρέπει ένα σύστημα να περάσει στην αποκέντρωση και για ποιο σκοπό συγκεκριμένα. Έπειτα θα ληφθούν αποφάσεις σχετικά με το ποιες πτυχές του εκπαιδευτικού συστήματος πρέπει να αλλάξουν. Η αλλαγή μπορεί να γίνει είτε με το πέρασμα στην αποκέντρωση είτε με το πέρασμα στον συγκεντρωτισμό. Σύμφωνα με την πραγματιστική φιλοσοφία της ανατολικής Ασίας αυτό δεν έχει σημασία, διότι σε τελική ανάλυση ο στόχος είναι η βελτίωση της εκπαίδευσης και όχι η τυφλή εφαρμογή μιας παγκόσμιας τάσης. Συνεπώς, η έννοια της αποκέντρωσης, όπως αποδίδεται στη Δύση, δε μπορεί να μεταμοσχευθεί σε χώρες που δε μοιράζονται τον ίδιο πολιτισμό, διότι το πιο πιθανό είναι να διαστρεβλωθεί (Leung, 2004, σ. 12).

Την προσέγγιση της αποκέντρωσης στο πλαίσιο του πολιτισμού του εκάστοτε τόπου επισημαίνουν και οι Govinda και Bandyopadhyay (2006, σ. 173) σύμφωνα με τους οποίους, οποιαδήποτε προσπάθεια για αποκέντρωση στην Ινδία, αλλά και γενικά, είναι απαραίτητο να ξεκινήσει με μια ρεαλιστική κατανόηση των χαρακτηριστικών των κοινοτήτων. Αυτό είναι σημαντικό, διότι οι ιδεολογίες της εκπαιδευτικής αποκέντρωσης συχνά υποθέτουν ότι υπάρχει μια διχοτόμηση μεταξύ μιας κοινωνικά οργανικής τοπικής κοινότητας και του εθνικού κράτους, ενώ η τοπική κοινότητα τείνει να ορίζεται με ιδανικούς όρους που αντιστοιχούν σε μια αθηναϊκή αντίληψη της συμμετοχικής δημοκρατίας (Lauglo & McClean, 1985, σ. 3).

Η Αποκέντρωση στην Ελλάδα

Η παρούσα ενότητα επικεντρώνεται στην ελληνική πραγματικότητα. Ειδικότερα, θα γίνει μια ιστορική αναδρομή της οργάνωσης και της διοίκησης της εκπαίδευσης στην Ελλάδα, θα αναλυθεί η δομή του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος και τέλος θα παρουσιαστούν ορισμένες προτάσεις ειδημόνων, σχετικά με το πώς μπορεί να πραγματοποιηθεί η αποκέντρωση στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα και ποιες συνθήκες πρέπει να ικανοποιηθούν ώστε να στεφθεί με επιτυχία.

Ιστορική αναδρομή

Στην περίοδο της οθωμανικής κυριαρχίας η ελληνική κοινωνία οργανώνεται στο πλαίσιο του κοινοτισμού. Μάλιστα, η ελληνική κοινότητα χαρακτηρίζεται για τη σχετική αυτονομία της, ενώ αποτελεί μια νόμιμη διοικητική οντότητα που επιτελεί σημαντικές κοινωνικές λειτουργίες, υποκαθιστώντας σε κάποιες από αυτές την κεντρική διοίκηση. Αναφορικά με την εκπαίδευση των ελληνικών κοινοτήτων της οθωμανικής επικράτειας, η κοινοτική εκπαίδευση⁶ αποτελεί μια πραγματικότητα που χαρακτηρίζει την περίοδο και την επικράτεια της οθωμανικής κυριαρχίας σχεδόν στο σύνολό της, με αρκετές παραλλαγές. Οι σχολικές εφορείες, που επιφορτίζονται με την οργάνωση και τη διοίκηση της κοινοτικής εκπαίδευσης, αποκτούν θεσμική διάσταση και κοινή δομική βάση. Βέβαια, παρά τις ανακατατάξεις που επισημαίνονται στη συγκεκριμένη περίοδο, η συμμετοχική διάσταση της ελληνικής κοινοτικής εκπαίδευσης, που είναι άμεσα συνυφασμένη με τις διαδικασίες εκείνες που κατέστησαν δυνατή και ενίσχυσαν την εμπλοκή των μελών της κοινότητας στον εκπαιδευτικό σχεδιασμό, την πραγματοποίηση και την εποπτεία του εκπαιδευτικού έργου, παραμένει ενεργή και προσδιορίζει καθοριστικά και αναπόδραστα την εκπαιδευτική πραγματικότητα. Μολαταύτα, αναφορές στην κοινοτική εκπαίδευση αυτής της περιόδου με τους προσδιορισμούς «αυτοδιοίκηση», «αποκέντρωση», «αυτοδιαχείριση» διαστρέφουν την πραγματικότητα (Μπέτσας, 2007).

Αναλυτικότερα, η υπαγωγή των κοινοτικών εκπαιδευτηρίων στις σχολικές εφορείες υπήρξε σύμφυτη με τη διαμόρφωση και ανάπτυξη της κοινωνικής οργάνωσης ήδη από τα χρόνια της κατάλυσης του βυζαντινού κράτους. Στη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα, οι σχολικές εφορείες αναδεικνύονται σε βασικό συντελεστή συμμετοχής του λαϊκού στοιχείου της κοινότητας στην εκπαιδευτική ανάπτυξη και την εξυπηρέτηση των κοινοτικών αναγκών διαμέσου της παιδείας. Επιπλέον, η λειτουργία των σχολικών εφορειών αποτέλεσε παράγοντα δημιουργίας τοπικών σχολικών δικτύων, των οποίων το μέγεθος, ο προσανατολισμός και η αίγλη καθορίστηκαν σε μεγάλο βαθμό από τις δυνάμεις και τους πόρους που διέθετε ο εκάστοτε τοπικός πληθυσμός για τα σχολεία του. Οι σχολικές εφορείες έχουν οικονομικές αρμοδιότητες, αρμοδιότητες σχετικά με τους διορισμούς και τις παύσεις του διδακτικού προσωπικού, τη διαμόρφωση των εκπαιδευτικών

⁶ Η κοινοτική εκπαίδευση, σύμφωνα με τον Μπέτσα (2007, σ. 73-74), αναφέρεται στη συγκρότηση του σχολικού χώρου, ώστε αυτός να εξυπηρετεί την κοινοτική δομή. Επιπλέον, αναφέρεται σε συγκεκριμένες και εμπειρικά προσδιορισμένες κοινότητες, που διακρίνονται για την σχετική αυτονομία τους και προϋποθέτει την ενεργή συμμετοχή των μελών της κοινότητας στο σχεδιασμό, τον έλεγχο και την αξιολόγηση της εκπαιδευτικής πραγματικότητας.

παραμέτρων, την εποπτεία και άλλες λειτουργικές όψεις της κοινοτικής εκπαίδευσης (Μπέτσας, 2007).

Συνοπτικά, στη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα η ελληνική εκπαίδευση αναπτύσσεται τόσο στο πλαίσιο του ελληνικού βασιλείου όσο και στο γεωγραφικά και πληθυσμιακά ευρύτερο δίκτυο των εξωελλαδικών ελληνικών κοινοτήτων και παροικιών από διαφορετικούς διοικητικούς και οργανωτικούς φορείς, που σχετίστηκαν με ξεχωριστά διοικητικά και πολιτικά συστήματα. Έτσι, διαμορφώνονται δύο διαφορετικά διοικητικά και οργανωτικά συστήματα, το ελλαδικό συγκεντρωτικό και το εξωελλαδικό κοινοτικό, που εξυπηρετούν τυπολογικά αντίστοιχες εκπαιδευτικές λειτουργίες (Μπέτσας, 2007, σ. 70-72).

Στον ελλαδικό χώρο μετά την ίδρυση του ελληνικού κράτους, με τον εκπαιδευτικό Νόμο του 1834, η ευθύνη της σύστασης και της συντήρησης των σχολείων ανατίθεται εξολοκλήρου στους νεοσύστατους δήμους παρά τις μεγάλες δυσκολίες που αντιμετώπιζαν. Αυτή η ανάθεση της εκπαίδευσης στους δήμους κρίνεται ανεπιτυχής, διότι υποκύπτει σε μια αντίφαση. Μέσα από ένα αποκεντρωτικό σύστημα το κεντρικό κράτος και συγκεκριμένα η «Γραμματεία επί των εκκλησιαστικών και της δημοσίας εκπαίδευσεως» νομοθετεί όλες τις πτυχές της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, όπως η δομή του εκπαιδευτικού συστήματος, οι τύποι των σχολείων, η διάρκεια της υποχρεωτικής φοίτησης, τα μαθήματα που θα διδάσκονταν, οι ώρες διδασκαλίας, και κατόπιν αναθέτει στους δήμους να εφαρμόσουν στην πράξη όσα κάποιιοι άλλοι αποφάσισαν γι' αυτούς, μολονότι ξένα προς τις ανάγκες και τις συνθήκες των τοπικών κοινωνιών. Έτσι, η ευθύνη της εκπαίδευσης είναι ευθύνη κυρίως του κράτους. Ο νόμος αυτός αποτελεί ουσιαστικά μεταφορά του γερμανικού εκπαιδευτικού νόμου στην Ελλάδα, εμπλουτισμένου με στοιχεία από τον εκπαιδευτικό νόμο της Γαλλίας. Επί της ουσίας, γίνεται μια αβασάνιστη «μεταμόσχευση» στην Ελλάδα, ενός ξένου εκπαιδευτικού συστήματος που δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας. Στη συνέχεια, σύμφωνα με τον εκπαιδευτικό Νόμο ΒΤΜΘ' του 1895 και κυρίως με τον εκπαιδευτικό Νόμο του 1930, η πρωτοβάθμια εκπαίδευση περιέρχεται στην αρμοδιότητα του κράτους (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σσ. 87-90).

Η αποτυχία του σχολείου στα πρώτα χρόνια ίδρυσης του ελληνικού κράτους και η αποκοπή του από την κοινότητα οφείλεται σε θεσμικούς και κοινωνικούς παράγοντες. Η πλουραλιστική κοινοτική πραγματικότητα της οθωμανικής περιόδου υποκαθίσταται από νομιμοποιητικούς μηχανισμούς της ελληνικής διοίκησης, αρχής γενομένης με τον Νόμο ΔΝΖ/1912 και, στη συνέχεια, με τον Νόμο 4134/1913. Ειδικότερα για την εκπαίδευση, η υποκατάσταση της κοινοτικής οργάνωσης προσδιορίζεται στο πλαίσιο που θέτουν διαδοχικοί Νόμοι του 1914 και ολοκληρώνεται περίπου στα 1920, όταν καταργούνται οριστικά οι θεσμοί του κοινοτικού συστήματος. Με την εγκαθίδρυση των διοικητικών μηχανισμών του κράτους η συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση και οργάνωση της εκπαίδευσης περιορίζεται αισθητά (Μπέτσας, 2007, σ. 135-137). Παράλληλα, η αδιαφορία και η ανεπάρκεια από την πλευρά της τοπικής αυτοδιοίκησης που δε θεωρεί την εκπαίδευση δική της υπόθεση, όσο και από την πλευρά του σχολείου που δεν εκτιμά τη δυνατότητα συνεισφοράς, συνεργασίας και συμπαράστασης της κοινότητας στο εκπαιδευτικό έργο συντελούν σ' αυτή την απομάκρυνση. Ως αποτέλεσμα, χάνονται οι κοινοτικοί και κοινωνικοί δεσμοί που είχαν αναπτυχθεί κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας και μαζί χάνεται και το ενδιαφέρον της

κοινότητας για το σχολείο. Όλα αυτά οδηγούν στον συγκεντρωτισμό του εκπαιδευτικού συστήματος στην Ελλάδα (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σσ. 90-91), που υφίσταται μέχρι σήμερα.

Η δομή του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος

Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι ένα υποσύστημα του κοινωνικού, πολιτικού και οικονομικού συστήματος της χώρας. Αναφορικά με την εσωτερική του δομή, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα διαπιστώνεται ότι είναι ένα σύστημα που χαρακτηρίζεται ως πολύπλοκο λόγω του μεγέθους και του πλήθους των δομών του. Συγκεκριμένα, θεωρείται ότι είναι ένα σύστημα ιεραρχικά δομημένο (γραμμική οργάνωση), όπου κάθε υφιστάμενος παίρνει εντολές μόνο από έναν προϊστάμενο και το παρομοιάζουν σχηματικά με πυραμίδα στην κορυφή της οποίας βρίσκεται ο Υπουργός Παιδείας, ο οποίος προϊσταται της κεντρικής διοίκησης και όλου του εκπαιδευτικού συστήματος, ενώ στη βάση της πυραμίδας, η οποία παρουσιάζει τεράστιο εύρος, βρίσκεται το σύνολο των σχολικών μονάδων της χώρας. Το κράτος έχει κυρίαρχο ρόλο στην εκπαίδευση με τα σχολεία της χώρας να τελούν υπό κρατική ευθύνη (Διπλάρη, 2011, σ. 580· Μπάκα, 2011· Μπιλάλη, 2008, σ. 119· Μπρίνια, 2009, σ. 314).

Επιπρόσθετα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Siminou (2007), ο συγκεντρωτισμός και η γραφειοκρατία αποτελούν τη ραχοκοκαλιά του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, ιδιαίτερα στα υποχρεωτικά επίπεδα εκπαίδευσης. Η οργάνωση και η διοίκηση της ελληνικής τυπικής εκπαίδευσης δηλαδή έχει ως πρότυπο οργάνωσης το γραφειοκρατικό σύστημα, ενώ βασικό χαρακτηριστικό της θεωρείται ο κεντρικός και υπερσυγκεντρωτικός χαρακτήρας της, καθώς όλες σχεδόν οι αρμοδιότητες (αποφασιστικές, κανονιστικές, εποπτικές, συντονιστικές, επιτελικές) ασκούνται από το Υπουργείο Παιδείας. Έτσι, η γραφειοκρατική οργανωτική διάρθρωση του ελληνικού κράτους αντικατοπτρίζεται σε κάθε σχολική δραστηριότητα. Χρηματοδότηση των σχολείων, διορισμοί και προαγωγές εκπαιδευτικών, επιλογή διδακτικών βιβλίων, ωρολόγια και αναλυτικά προγράμματα, διενέργεια των αξιολογήσεων προσδιορίζονται από τις αποφάσεις του εκάστοτε Υπουργού Παιδείας στη βάση σχετικών εισηγήσεων των ιεραρχικά υφισταμένων του. Το σύστημα παρουσιάζεται εξαιρετικά γραφειοκρατικό ακόμα και στα χαμηλότερα επίπεδα, δηλαδή τους ίδιους τους τόπους δράσης, καθώς υπάρχουν πολυάριθμες επιτροπές και οι τοπικές αρχές εμπλέκονται τόσο στην εκπαίδευση όσο και στις διαδικασίες κατάρτισης (Siminou, 2007, σ. 88· Διπλάρη, 2011, σ. 580· Μπέτσας, 2007, σ. 137· Μπρίνια, 2009, σ. 315).

Μολαταύτα, το συγκεντρωτικό μοντέλο οργάνωσης αποκλίνει από το γενικό ελληνικό διοικητικό σύστημα το οποίο, σύμφωνα με ρητή συνταγματική διάταξη (άρθρο 101 του Συντάγματος), οφείλει να είναι αποκεντρωμένο (Μπρίνια, 2009, σ. 315). Αντίθετα, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι ένα συγκεντρωτικό σύστημα όπου στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση ελάχιστες ουσιαστικές αρμοδιότητες διοίκησης έχουν μεταφερθεί σε τοπικό/σχολικό επίπεδο. Το Υπουργείο Παιδείας με τη θέσπιση νόμων, διατάξεων, κανονισμών και εγκυκλίων αποφασίζει για τη λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος, με αποτέλεσμα οι ενδιάμεσες εξουσίες να εκτελούν απλώς, χωρίς να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες, στις περισσότερες τουλάχιστον περιπτώσεις. Η διοίκηση εκ μέρους των ενδιάμεσων εξουσιών λαμβάνει έναν απλό χειριστικό/διεκπεραιωτικό χαρακτήρα. Η

πραγματικότητα αυτή έρχεται σε αντίθεση με την επιθυμία για αλλαγή του ρόλου και των καθηκόντων των διοικητικών οργάνων της εκπαίδευσης και των υποστηρικτικών θεσμών. Οι αλλαγές αυτές απαιτούν διοικητικά και υποστηρικτικά στελέχη που να μπορούν να υπερβούν τη γραφειοκρατία και τις «γραφειοκρατικές νοοτροπίες» και να αναδιοργανώσουν τις λειτουργίες των σχολικών μονάδων (Μπρίνια, 2009, σ. 322-323). Μάλιστα, σύμφωνα με τους Verney & Parageorgiou (1992, σ. 109), η Ελλάδα πρέπει να καταταχθεί ως το πιο συγκεντρωτικό κράτος εντός της Ε.Ε. Στο πλαίσιο του συστήματος της δημόσιας διοίκησης είναι φανερός ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, αφού ακόμη και οι πιο ασήμαντες λεπτομέρειες αναφέρονται συχνά από τη γραφειοκρατία στην πολιτική ιεραρχία στα πλαίσια λήψης μιας υπουργικής απόφασης.

Στην ουσία, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα διατηρεί τα χαρακτηριστικά ενός πολιτικά συγκεντρωτικού συστήματος με σημαντικό βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης (Σαΐτης, 2005). Διοικητικά, λοιπόν, το κράτος οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, διαιρείται σε 13 διοικητικές περιφέρειες και έχει κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες. Οι κεντρικές υπηρεσίες είναι αρμόδιες για τη γενική κατεύθυνση, καθώς και για τον συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών υπηρεσιών. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και τη δεύτερη βαθμίδα αποτελούν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (Διπλάρη, 2011, σ. 591· Μπιλάλη, 2008, σ. 28). Συγκεκριμένα για την εκπαίδευση, τα διοικητικά όργανα που εμπλέκονται στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ανάλογα με τον χώρο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, κατηγοριοποιούνται σε εθνικό (ή κεντρικό), περιφερειακό, νομαρχιακό, τοπικό ή σχολικό επίπεδο (Μπρίνια, 2009, σ. 314).

Το εθνικό (ή κεντρικό) επίπεδο περιλαμβάνει την κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας και τις κεντρικές υπηρεσίες που ασκούν διοίκηση σε εθνικό επίπεδο. Στο Υπουργείο Παιδείας, που είναι ένα από τα πρώτα Υπουργεία που ιδρύθηκαν στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος και που βρίσκεται στην κορυφή του εκπαιδευτικού συστήματος όπως προειπώθηκε, η κεντρική εξουσία ταυτίζεται με την πολιτική εξουσία. Με διάφορες παραλλαγές στην ονομασία του, από την ίδρυσή του το 1833 μέχρι σήμερα, έχει διατηρήσει την αρμοδιότητά του στα θέματα της εκπαίδευσης. Την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας απαρτίζουν ο Υπουργός Παιδείας, οι Υφυπουργοί Παιδείας και ο Γενικός Γραμματέας. Αυτή η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου και ειδικότερα ο Υπουργός Παιδείας, ο οποίος έχει το δικαίωμα άσκησης νομοθετικής πρωτοβουλίας σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον κανονισμό της Βουλής, είναι ο πιο καθοριστικός παράγοντας στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής. Είναι ο αρμόδιος φορέας και βασικός συντελεστής εξουσιών και αρμοδιοτήτων και είναι αυτός που διαμορφώνει το νομοθετικό πλαίσιο οργάνωσης, λειτουργίας και διοίκησης της σχολικής εκπαίδευσης σε όλους τους τομείς, υπηρεσίες και βαθμίδες. Στο έργο του υποβοηθείται από δύο Υφυπουργούς με διακριτούς τομείς ευθύνης, ενώ ο Γενικός Γραμματέας προϊστάται όλων των υπηρεσιών του Υπουργείου και ασκεί τις αρμοδιότητες που κάθε φορά του μεταβιβάζονται από τον Υπουργό και τους Υφυπουργούς (Διπλάρη, 2011, σ. 334· Μπάκα, 2011, σ. 24· Πυργιωτάκης και συν., 2008, σ. 98-100).

Το περιφερειακό επίπεδο περιλαμβάνει τις περιφερειακές υπηρεσίες που αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Παιδείας και ασκούν διοίκηση στην περιφέρεια. Συγκεκριμένα, στο επίπεδο αυτό θεσμοθετούνται οι

Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης, των οποίων οι αρμοδιότητες καλύπτουν την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση (Διπλάρη, 2011, σ. 336-337). Η θεσμοθέτηση αυτού του περιφερειακού επιπέδου διοίκησης της εκπαίδευσης, σύμφωνα με τον Μπάκα (2007), ήταν μια αναγκαιότητα γιατί κάλυψε ένα κενό το οποίο υπήρχε στη διοικητική πυραμίδα της εκπαίδευσης. Όλο το προηγούμενο διάστημα, από το 1982 μέχρι το 2000, δηλαδή από την κατάργηση των εποπτών, οι οποίοι ήταν προϊστάμενοι των επιθεωρητών, μέχρι τη θεσμοθέτηση της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης, υπήρχε έλλειψη συντονισμού ή και παντελής απουσία του σε άλλες περιπτώσεις. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τα εκπαιδευτικά στελέχη, οι σχολικοί σύμβουλοι και οι προϊστάμενοι των Διευθύνσεων και των Γραφείων εκπαίδευσης να ενεργούν μόνο με τις εγκυκλίους που έστελνε κατά διαστήματα το Υπουργείο Παιδείας ή αυτενεργούσαν χωρίς καμία κατεύθυνση, συντονισμό και εποπτεία (Μπάκας, 2007, σ. 50-51).

Στο νομαρχιακό επίπεδο η διοίκηση ασκείται από τις Διευθύνσεις και τα Γραφεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, τα περιφερειακά συμβούλια και τις επιτροπές παιδείας (Διπλάρη, 2011, σ. 338).

Στο τοπικό (ή σχολικό) επίπεδο οι διοικητικές αρμοδιότητες περιορίζονται στο πλαίσιο των σχολικών μονάδων. Όργανα διοίκησης κάθε σχολείου πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι ο διευθυντής, ο υποδιευθυντής και ο σύλλογος διδασκόντων (Διπλάρη, 2011, σ. 339).

Προτάσεις αποκέντρωσης από ειδήμονες

Σύμφωνα με τους Πυργιωτάκη και συν. (2008, σ. 128), η Ελλάδα, μια χώρα με τις δικές της ιδιομορφίες, το δικό της γεωγραφικό διαμελισμό και χωρίς παράδοση στην αποκέντρωση, δεν είναι εύκολο να μιμηθεί καμιά άλλη ευρωπαϊκή και μη χώρα στην πορεία της αποκέντρωσής της. Αντ' αυτού, πρέπει να δοκιμάσει το δικό της μοντέλο και να επιδιώξει το δικό της «ελληνογενές» εγχείρημα. Ένα προτεινόμενο αποκεντρωτικό σχήμα από τους εν λόγω συγγραφείς (Πυργιωτάκη και συν., 2008, σ. 128-129) έχει ως ακολούθως.

Ως πρώτο στάδιο της αποκέντρωσης προτείνεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και ευθυνών από το κράτος στις διοικητικές περιφέρειες. Σε αυτό το σημείο είναι απαραίτητο να επισημανθεί η ανάγκη ύπαρξης οργάνων επικοινωνίας, συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των διαφόρων περιφερειών, καθώς επίσης και μεταξύ των περιφερειών και των κεντρικών υπηρεσιών της χώρας. Γι' αυτό το λόγο τα όργανα που προτείνονται για κάθε μια διοικητική περιφέρεια είναι ανάγκη να αναπτύξουν οριζόντια συνεργασία μεταξύ τους, αλλά και κάθετη συνεργασία με τα αντίστοιχα όργανα του κέντρου, ώστε να υπάρχει ένας διαρκής συντονισμός.

Αναλυτικότερα, σε αυτό το πρώτο στάδιο αποκέντρωσης σε κάθε περιφέρεια της χώρας είναι σημαντικό να δημιουργηθεί μια ισχυρή αποκεντρωμένη αρχή, από την οποία θα εξακτινώνονται στη συνέχεια οι σχετικές αρμοδιότητες προς τις αποκεντρωμένες εκπαιδευτικές υπηρεσίες και τις λοιπές αρμόδιες αρχές. Αυτή η βασική αποκεντρωμένη αρχή θα συντονίζει και στη συνέχεια θα παρακολουθεί την έκβαση και την εκπλήρωση των εκπαιδευτικών λειτουργιών, ώστε να δρα διορθωτικά κινητοποιώντας τα σχετικά εκπαιδευτικά όργανα και αρχές ανάλογα με την εκάστοτε περίπτωση. Το μοντέλο αυτό αντλεί κοινές μεν, διαφορετικές δε, εμπειρίες από το αποκεντρωμένο σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας με μια ουσιώδη διαφορά. Στην Ελλάδα την ευθύνη της

εκπαιδευτικής πολιτικής συνεχίζει να τη διατηρεί το κράτος, το οποίο ωστόσο αποκεντρώνει κάποιες αρμοδιότητες ικανές να καλύψουν τις τοπικές ιδιαιτερότητες και προβλήματα, ενώ τα κρατίδια της Ομοσπονδιακής Γερμανίας ασκούν τη δική τους αυτόνομη εκπαιδευτική πολιτική.

Έτσι, το πνεύμα είναι να δημιουργηθεί στην έδρα της περιφέρειας μια ισχυρή μονάδα έρευνας και μελέτης της εκπαίδευσης, στην οποία θα εκπροσωπούνται ισότιμα όλοι οι φορείς και οι τοπικές αρχές, με ιδιαίτερη έμφαση στις εκπαιδευτικές και τις δημοτικές αρχές, καθώς και στους εκπροσώπους εκπαιδευτικών και γονέων. Όπως μεταξύ των διαφόρων περιφερειών ή μεταξύ των περιφερειών και των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους, εξίσου σημαντικό είναι να υπάρξει και μέσα στην ίδια την περιφέρεια ένας μηχανισμός εσωτερικής επικοινωνίας και αλληλοτροφοδότησης, ο οποίος θα αξιοποιηθεί τόσο από τα διάφορα προγράμματα που μέχρι σήμερα λειτουργούν ανεξέλεγκτα και αποκομμένα το ένα από το άλλο, όσο και στη σχέση τους με τα σχολεία. Απώτερος σκοπός είναι η εμπειρία που θα προκύψει να μπορεί να μεταφερθεί και να αξιοποιηθεί από τα σχολεία, κάτι που επίσης δε συμβαίνει μέχρι σήμερα.

Το δεύτερο στάδιο στην πρόταση αποκέντρωσης από τους Πυργιωτάκη και συν. (2008, σ. 129-130) περιλαμβάνει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την εκάστοτε περιφέρεια στις νομαρχίες και τους δήμους. Συγκεκριμένα για την εκπαίδευση, οι περιφέρειες θα μεταβιβάσουν αρμοδιότητες προς τις εκπαιδευτικές υπηρεσίες, την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και τη σχολική μονάδα, η οποία πρέπει επίσης να αποκτήσει ουσιαστική υπόσταση. Η μεταβίβαση αυτή μπορεί να γίνει είτε απ' ευθείας προς την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, δηλαδή τους δήμους, είτε μέσω της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή μέσω των νομαρχιών.

Τρίτο στάδιο αποκέντρωσης είναι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις νομαρχίες και τους δήμους προς τα σχολεία. Δεν πρόκειται αναγκαστικά για μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις υπηρεσίες της εκπαιδευτικής διοίκησης στο σχολείο, αλλά για συντονισμό της εκπαιδευτικής πολιτικής για όλα τα σχολεία που λειτουργούν στο επίπεδο δήμου. Οι αρμοδιότητες κατανέμονται και συντονίζονται ανάμεσα στους συνεργαζόμενους φορείς, τα σχολεία και τις δημοτικές αρχές παιδείας.

Τέλος, τέταρτο στάδιο αποκέντρωσης αποτελεί η οριζόντια αποκέντρωση. Συγκεκριμένα, μια ολοκληρωμένη αποκέντρωση οφείλει να συμπεριλάβει όλους όσους έχουν άμεσο ενδιαφέρον και εμπλέκονται στην εκπαίδευση, στα πλαίσια μιας καλώς εννοούμενης συμμετοχικής διαδικασίας. Είναι αυτονόητο, λοιπόν, ότι οι γονείς και οι υπόλοιποι κοινωνικοί εταίροι οφείλουν να έχουν δικαιώματα σε όλα τα διαβαθμισμένα επίπεδα αποκέντρωσης. Με άλλα λόγια, η αποκέντρωση μπορεί να πάρει σάρκα και οστά μόνο εφόσον οι εκπαιδευτικές υπηρεσίες διασυνδεθούν οριζόντια με τους υπόλοιπους εμπλεκόμενους κοινωνικούς φορείς.

Σε αυτήν την πρόταση αποκέντρωσης, λοιπόν, ως βασική αποκεντρωτική μονάδα προτείνεται η διοικητική περιφέρεια της χώρας. Αυτό καθιστά ιδιαίτερα σημαντικό τον ρόλο της, ο οποίος ως προς την εκπαίδευση και την εκπαιδευτική πολιτική κινείται προς δύο κατευθύνσεις. Αφενός, η κάθε περιφέρεια πρέπει να αναλάβει να παραγάγει και να διαμορφώσει την περιφερειακή εκπαιδευτική της πολιτική, αντικείμενα της οποίας θα μπορούσαν να είναι θέματα των τοπικών οικονομιών και κοινωνικών συνθηκών, όπως θέματα τουρισμού ή αλιείας ανάλογα με τους πλουτοπαραγωγικούς πόρους της εκάστοτε περιφέρειας, προβλήματα

μετανάστευσης, ζητήματα επιμόρφωσης ενηλίκων, συμβουλευτική γονέων και μαθητών, εξοικείωση των μαθητών με τον λαϊκό πολιτισμό, τα ήθη και έθιμα της κάθε περιφέρειας (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σσ. 134-135).

Αφετέρου, η κάθε περιφέρεια πρέπει να αναλάβει την εποπτεία και την επίβλεψη της εθνικής πολιτικής που εφαρμόζεται από το Υπουργείο Παιδείας. Θέματα της εθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής είναι για παράδειγμα οι διορισμοί του διδακτικού προσωπικού, όπου οι εκπαιδευτικοί καλούνται να παραμείνουν ως έχουν, δηλαδή δημόσιοι υπάλληλοι του κράτους για αποφυγή της πελατειακρατίας που επικρατούσε τον 19^ο αιώνα, όταν αρμόδια για την πρόσληψη του διδακτικού προσωπικού ήταν η τοπική αυτοδιοίκηση, και οι μεταθέσεις και οι αποσπάσεις, που όταν πρόκειται για μετακινήσεις μέσα στα όρια μιας περιφέρειας πρέπει να ασκούνται στην ίδια την περιφέρεια, ενώ σχετικά με τις μεταθέσεις και αποσπάσεις από περιοχές μιας περιφέρειας σε περιοχές άλλης περιφέρειας αυτές πρέπει να γίνονται κεντρικά για καλύτερο συντονισμό. Η επιλογή του μη διδακτικού προσωπικού από την άλλη, συνίσταται να γίνεται από την τοπική αυτοδιοίκηση (Μπάκας, 2007, σ. 52· Πυργιωτάκης και συν., 2008, σ. 135-136).

Η επιλογή των στελεχών της εκπαίδευσης, όπως προϊστάμενοι διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης και σχολικοί σύμβουλοι, και οι τοποθετήσεις τους σε γραφεία και περιοχές ευθύνης για να ασκήσουν τα καθήκοντά τους προτείνεται να γίνονται αποκεντρωμένα από συμβούλια επιλογής και τοποθέτησης τα οποία θα λειτουργούν στην έδρα κάθε περιφέρειας και θα συγκροτούνται από καθηγητές των περιφερειακών Πανεπιστημίων, μέλη του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής, προϊσταμένους ή σχολικούς συμβούλους αντίστοιχα και από αιρετούς των εκπαιδευτικών. Επίσης, ο προγραμματισμός και η αξιολόγηση είναι διαδικασίες που πρέπει να εναποτεθούν στα περιφερειακά όργανα, καθώς μπορούν να ανταποκριθούν ευκολότερα, δεδομένου ότι οι τοπικές συνθήκες και ανάγκες είναι γνωστές (Μπάκας, 2007, σ. 52· Πυργιωτάκης και συν., 2008, σ. 136-137).

Αναφορικά με την επιμόρφωση, σύμφωνα με τον Μπάκα (2007, σ. 52-53), σήμερα υπάρχει μεγάλη πολυδιάσπαση και διασπορά των επιμορφωτικών αρμοδιοτήτων και πολλοί φορείς κεντρικά και περιφερειακά, ασχολούνται με τα ίδια σχεδόν θέματα επιμόρφωσης, παρά τη σύσταση και λειτουργία του Οργανισμού Επιμόρφωσης των Εκπαιδευτικών. Γι' αυτό το λόγο, ο ίδιος συγγραφέας για τον καλύτερο συντονισμό των επιμορφωτικών δράσεων κεντρικά προτείνει την ίδρυση μιας Διεύθυνσης Επιμόρφωσης στο Υπουργείο Παιδείας, στην οποία θα υπάγονται όλες οι επιμορφωτικές δραστηριότητες των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Στο περιφερειακό επίπεδο θα πρέπει, επίσης, να υπάρχει ο αντίστοιχος συντονιστικός φορέας των επιμορφωτικών προγραμμάτων για τους εκπαιδευτικούς.

Εκτός από τον ρόλο της περιφέρειας, αλλάζει και ο ρόλος του κεντρικού κράτους. Όπως αναφέρει ο Παπακωνσταντίνου (2005), το κράτος στο πλαίσιο του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης αποκτά έναν νέο, σημαντικότερο ρόλο, αυτόν του συντονιστή. Αναλυτικότερα, το κράτος οφείλει στο πλαίσιο του στρατηγικού μάνατζμεντ να απελευθερωθεί από τον ρόλο του διαχειριστή του συστήματος. Αναλυτικότερα, το κράτος καλείται να διαμορφώσει τις βασικές αρχές και τους στόχους του συστήματος και εν συνεχεία να καθοδηγεί και να συντονίζει τις αλλαγές, την αρμονική ανάπτυξη του συστήματος, τη δυναμική της προώθησης των καινοτομιών, καθώς και να κινητοποιεί τους πόρους και το ανθρώπινο

δυναμικό για την επιτυχία των στόχων του συστήματος. Έπειτα, στο πλαίσιο του νέου του ρόλου το κράτος θα πρέπει να εξασφαλίζει την ισότητα και την ποιότητα στο εκπαιδευτικό σύστημα, ώστε να αποφευχθεί η «βαλκανοποίηση» της εκπαίδευσης, ως αποτέλεσμα της ανάπτυξης εσωστρέφειας και «αυτοποίησης» σε τοπικό επίπεδο, που αυτοπαράγεται μέσω του κλειστού συστήματος σχέσεων και παρεκκλίνει από την πορεία των εθνικών στόχων της εκπαίδευσης. Αντίθετα, το κράτος πρέπει να διατηρεί τα περιφερειακά υποσυστήματα της εκπαίδευσης ανοικτά, δημιουργώντας αρνητική εντροπία, ώστε να κινούνται αρμονικά σε εθνικό επίπεδο σε σχέση με τα υπόλοιπα. Συμπερασματικά, το κεντρικό κράτος δεν «καταργείται» ούτε τίθεται στο περιθώριο, αλλά έχει έναν ρόλο επιτελικό, στρατηγικό και ελεγκτικό που γίνεται κρίσιμος για την επιτυχία των στόχων της εκπαιδευτικής πολιτικής.

Βέβαια, προκειμένου να επιτευχθεί η πρόταση αποκέντρωσης των Πυργιωτάκη και συν, (2008, σ. 125-127), πρέπει να ικανοποιηθεί μια σειρά αναγκαίων συνθηκών. Αρχικά, ό,τι ορίζεται από το Σύνταγμα, τους Νόμους και τα Προεδρικά Διατάγματα και συγκροτεί τα ιδεώδη της χώρας, είναι υποχρεωτικό για όλα τα σχολεία της χώρας και δεν αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης. Άλλωστε, όπως αναφέρουν οι Welsh και McGinn (1999, σ. 30), οι προτάσεις για αποκέντρωση συνήθως απειλούν τους ανθρώπους και τις ομάδες που επωφελούνται από το ισχύον κυβερνητικό σύστημα. Στην περίπτωση που η πρόταση για αποκέντρωση συναντήσει ηχηρή αντίσταση από τους προαναφερθέντες, υπάρχει μεγάλη πιθανότητα να ναυαγήσει. Για το λόγο αυτό, είναι προτιμότερο να ακολουθηθεί μια στρατηγική που θα επιτύχει τους στόχους του Υπουργείου, χωρίς να απειλεί άλλες «ισχυρές» κοινωνικές ομάδες και τα ιδεώδη τους, τα οποία πρέπει να διατηρηθούν σε ένα γενικό πλαίσιο.

Σύμφωνα με την πρώτη συνθήκη που πρέπει να ικανοποιηθεί, λοιπόν, η εθνική εκπαιδευτική πολιτική εξακολουθεί να παραμένει στην αρμοδιότητα της Βουλής και της εκάστοτε κυβέρνησης, απλώς ελευθερώνεται ένα μέρος του ενιαίου αναλυτικού προγράμματος, το οποίο ανατίθεται στις περιφερειακές εκπαιδευτικές αρχές και μπορεί να αξιοποιηθεί, για παράδειγμα, για τη διδασκαλία πρόσθετων αντικειμένων μάθησης προκειμένου να καλύπτονται τα τοπικά κενά που δεν καλύπτονται από το εθνικό πρόγραμμα ή με την αύξηση των ωρών διδασκαλίας σε ορισμένα μαθήματα του βασικού προγράμματος ή την πρόσθεση άλλων δραστηριοτήτων που κατά τόπους κρίνονται χρήσιμες. Πρόκειται δηλαδή για μια πρόταση συνδυασμού της αποκέντρωσης με τον κεντρικό συντονισμό, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στα σχολεία να καλύπτουν τις διαφοροποιημένες ανάγκες των τοπικών κοινωνιών. Οι διαφοροποιημένες ανάγκες απαιτούν διαφοροποιημένη εκπαιδευτική πολιτική και οι διαφοροποιημένες απαντήσεις στα διαφορετικά προβλήματα μπορούν να δοθούν μόνο από τα τοπικά όργανα, μέσα από μια αναδιάρθρωση που δεν μπορεί να αναβάλλεται διαρκώς (Μπάκας, 2007, σ. 52· Πυργιωτάκης και συν., 2008, σ. 127). Σε αυτό το σημείο εντάσσεται και η άποψη των Καζαμιά και Κασσωτάκη (όπως αναφέρει η Διπλάρη, 2011, σ. 585), σύμφωνα με την οποία, η αποκέντρωση και η αποσυγκέντρωση της εξουσίας έχει νόημα μόνο όταν η τοπική πολιτική κοινωνία έχει στα πλαίσια των κρατικών μηχανισμών οργανωτική και εξουσιαστική αυτονομία.

Ένα δεύτερο στοιχείο για την επιτυχία της πρότασης αποκέντρωσης είναι η εφαρμογή του μοντέλου της σταδιακής αποκέντρωσης, σύμφωνα με το οποίο η

αποκέντρωση καλείται να πραγματοποιηθεί μόνο όταν κάθε φορέας κρίνεται ώριμος και προετοιμασμένος να συμμετάσχει στις εκπαιδευτικές λειτουργίες και δραστηριότητες. Γι' αυτό το λόγο είναι ιδιαίτερα σημαντικό να προβλεφθεί μεγάλο χρονικό περιθώριο για την εφαρμογή αυτής της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης. Όπως αναφέρει η Διπλήρη (2011, 602-603), αυτό επιβάλλεται ακόμα περισσότερο όταν δεν πρόκειται για εφήμερες δομές, αλλά για βάσεις που θα αντέξουν κατά τη διάρκεια ετών. Στην Ελλάδα βέβαια συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο, καθώς παρατηρείται το φαινόμενο της γρήγορης αλλαγής Υπουργών Παιδείας, ακόμα και στη διακυβέρνηση του ίδιου πολιτικού κόμματος, με συνέπεια την ανατροπή των εκάστοτε εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων. Στα πλαίσια αυτής της πρότασης αποκέντρωσης, συνεπώς, αυτό πρέπει να αλλάξει. Επιπλέον, μία συλλήβδην και εν μια νυκτί μεταβίβαση όλων των αρμοδιοτήτων στα αποκεντρωμένα όργανα της εκπαίδευσης, σε όλους τους δήμους και μάλιστα εν αγνοία τους θα ήταν ακόμα ένα από τα τραγελαφικά παράδοξα του συγκεντρωτισμού και ο καλύτερος τρόπος υπονόμησης της αποκέντρωσης με συγκεντρωτικές μάλιστα πρακτικές. Αντίθετα, μέσα από τη δοκιμαστική εφαρμογή συγκεντρώνεται πείρα και παράγεται μάθηση, χρήσιμη για την περαιτέρω πορεία της αποκέντρωσης (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σ. 16).

Επιπλέον, όπως προκύπτει από την ευρωπαϊκή εμπειρία, σε κάθε μορφή αποκέντρωσης είναι ανάγκη να ληφθούν υπόψη δύο βασικές παιδαγωγικές αρχές για την ελληνική σχολική πράξη. Αφενός, με κάθε σύστημα εποπτείας και διοίκησης των σχολείων θα πρέπει να διαφυλαχθεί η παιδαγωγική ελευθερία του εκπαιδευτικού, ώστε να μπορεί να αναπτύξει τις δικές του πρωτοβουλίες, κρίνοντας με απόλυτη παιδαγωγική ευθύνη τις ανάγκες και τα ενδιαφέροντα των μαθητών του. Αφετέρου, πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια καλλιέργειας της προσωπικής παιδαγωγικής ευθύνης του εκπαιδευτικού, με βάση την οποία πρέπει να καλλιεργηθεί στη συνέχεια η συλλογική ευθύνη και να ενισχυθεί στη σχολική μονάδα η έννοια της κοινότητας, η αίσθηση του «εμείς» (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σσ. 137-138).

Μια άλλη ασφαλιστική δικλείδα για την επιτυχία της πρότασης αποκέντρωσης είναι η καλύτερη και εστιασμένη μελέτη πάνω στα επιμέρους θέματα της αποκέντρωσης από ομάδες ειδικών σε κάθε θέμα, ώστε να γίνει περαιτέρω επεξεργασία των λεπτομερειών της και να μελετηθούν με πολλή προσοχή οι νέοι θεσμοί και τα απαραίτητα όργανα ως προς την αποτελεσματικότητα και τον τρόπο λειτουργίας τους (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σ. 166).

Τέλος, όπως είναι ιστορικά αποδεδειγμένο, μετά το 1974 η Ελλάδα ζει την πιο καλή δημοκρατία της ιστορίας της. Συνεπώς, από τους Πυργιωτάκης και συν. (2008, σ. 121,166-167) τίθεται το ερώτημα πώς είναι δυνατόν σε μια τέτοια δημοκρατική πολιτεία τα ζητήματα και οι ιδιαιτερότητες της περιφέρειας να επιλύονται από το κέντρο, χωρίς τη συμμετοχή της περιφέρειας. Ως απάντηση στο εν λόγω ερώτημα η αποκέντρωση καθίσταται αναγκαία, όχι μόνο στον τομέα της εκπαίδευσης, αλλά και σε άλλους τομείς του δημοσίου βίου. Έτσι, για να περάσει η Ελλάδα σε αποκέντρωση και να επιτευχθεί μεταρρύθμιση επί της ουσίας, δεν μπορεί να περιορίζεται στις εσωτερικές μεταβολές του εκπαιδευτικού συστήματος. Είναι ανάγκη να διευθετηθεί ανάλογα και το κοινωνικό περιβάλλον, ώστε να ευνοούνται οι σχετικές μεταβολές. Συνεπώς, το εκπαιδευτικό σύστημα πρέπει να

διασυνδεθεί με άλλα συστήματα, όπως το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο πρέπει επίσης να ανασυγκροτηθεί με ανάλογο τρόπο, ώστε να επέλθει αναδιάταξη ρόλων και εξουσιών μέσα σε ένα νέο συνεργατικό περιβάλλον. Ειδικότερα, ο Παπακωνσταντίνου (2005) επισημαίνει την αναγκαιότητα, πριν από οποιαδήποτε πορεία αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού συστήματος, να έχει προηγηθεί μια διοικητική μεταρρύθμιση, δηλαδή μια μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, πρώτα πρέπει αυτή η διοικητική μεταρρύθμιση να έχει δοκιμαστεί από πλευράς αξιοπιστίας, σταθερότητας, κοινωνικής συμμετοχής, δημοκρατικών αρχών, λειτουργικότητας, αποτελεσματικότητας και ορθολογικής διαχείρισης των πόρων και να έχει διαμορφωθεί μια κουλτούρα αποκέντρωσης, ώστε στη συνέχεια σταδιακά να επέλθει και η αποκέντρωση του εκπαιδευτικού συστήματος. Διαφορετικά, δεν θα πρόκειται για διοικητική αποκέντρωση αλλά για αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στη λειτουργία του συστήματος.

Μια άλλη πρόταση αποκέντρωσης του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος γίνεται από τη Σιμίη (2007, σ. 86,89), η οποία, ύστερα από μια επισκόπηση της στρατηγικής που ακολουθήθηκε για την αποκέντρωση χρονικά, αναφέρει ορισμένες επείγουσες προτεραιότητες που πρέπει να τηρηθούν τα επόμενα χρόνια. Η πρώτη προτεραιότητα αφορά την αναγκαιότητα για επιτάχυνση του ρυθμού της αποκέντρωσης. Αυτό θα μπορέσει να πραγματοποιηθεί με έναν νέο τρόπο κατανομής του προϋπολογισμού για την οικονομική αυτονομία. Για το σκοπό αυτό κεντρικοί πόροι, συμπεριλαμβανομένων των φόρων εισοδήματος, και ένας μηχανισμός διαχείρισης των πόρων στους δήμους και τις νομαρχίες κρίνονται αναγκαίοι. Μια δεύτερη προτεραιότητα αφορά την αλλαγή της στρατηγικής του κράτους με κατεύθυνση τον εκσυγχρονισμό και την προσαρμογή της κεντρικής διοίκησης σε ένα αποκεντρωμένο μοντέλο, το οποίο είναι μέχρι σήμερα το αδύνατο σημείο της. Επιπλέον, τρία σημεία, η αλλαγή της διοικητικής δομής του κράτους, η οργάνωση των μητροπολιτικών κέντρων ως διοικητικών μονάδων και η ενίσχυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μέσω συγχωνεύσεων ή μέσω συνεργασίας των νομαρχιών, απαιτούν την εθνική συναίνεση. Σε συνδυασμό με τα προηγούμενα, απαραίτητη κρίνεται η προσαρμογή στο προαναφερόμενο διοικητικό μοντέλο με ένα ευέλικτο διοικητικό σχήμα. Αναφορικά με τις προσλήψεις του διδακτικού και μη προσωπικού, η προστασία από τις πελατειακές σχέσεις θεωρείται απαραίτητη, γι' αυτό το λόγο πρέπει να υποβάλλονται σε επεξεργασία με πιο διαφανή τρόπο. Σε όλα αυτά, η αξιολόγηση θεωρείται ζωτικής σημασίας. Τέλος, για μια αποτελεσματική αποκέντρωση πρέπει να υπάρξουν σχετικές αλλαγές και στο κέντρο. Αυτές οι αλλαγές δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν χωρίς να ληφθούν υπόψη οι προτάσεις και οι υποδείξεις από τις ενώσεις των εκπαιδευτικών σχετικά με τα διάφορα μέρη του συστήματος.

Επιπρόσθετα, όπως αναφέρει ο Μπάκας (2007, σ. 53), με την αποκέντρωση δεν αλλάζει κάτι που ήδη υπάρχει, αλλά δημιουργείται από την αρχή ένα νέο πλαίσιο με νέους θεσμούς, που θα έχει ως αποτέλεσμα την ολοκλήρωση του δημοκρατικού πολιτεύματος, την επιτάχυνση της ανάπτυξης και τον ερχομό του κράτους πιο κοντά στον πολίτη. Σε αυτή την προσπάθεια για περαιτέρω αποκέντρωση των εκπαιδευτικών διαδικασιών, ωστόσο, θα προκύψουν διάφορα εμπόδια και δυσκολίες, όπως άλλωστε συμβαίνει σε κάθε καινοτομία. Για να ξεπεραστούν οι αδυναμίες, οι ελλείψεις, οι φοβίες αλλά και οι ανησυχίες για τον ερχομό των νέων διοικητικών ρυθμίσεων είναι ανάγκη να υπάρξει πλήρης

ενημέρωση από το Υπουργείο Παιδείας και τα συναρμόδια Υπουργεία. Γενικά, όποια αλλαγή κι αν προωθείται, χρειάζεται πρώτα να ωριμάσει στη συνείδηση, ώστε αργότερα να υπάρξει η αντίστοιχη στήριξη από πλευράς πολιτών και να γίνει πράξη. Ειδικά για την αποκέντρωση, πρώτα απ' όλα χρειάζεται η αλλαγή της νοοτροπίας και η αποδοχή της διαπίστωσης ότι η εποχή μας έχει ανάγκη τον εκσυγχρονισμό.

Μια άλλη πρόταση, σύμφωνα με τον Μπέτσα (2007, σ. 218-221) είναι η ενεργοποίηση και η αξιοποίηση της κοινοτικής διάστασης στην εκπαίδευση στο πλαίσιο ενός αποκεντρωμένου συστήματος οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης. Γίνεται λόγος για ενεργοποίηση της κοινοτικής διάστασης στα πλαίσια της ελληνικής κοινωνίας, διότι μέσα από μια ιστορική εξέταση του ζητήματος, διαπιστώνεται ότι η κοινοτική διάσταση προσδιόρισε άλλοτε θετικά την ανάπτυξη της ελληνικής εκπαίδευσης. Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ελληνική εκπαίδευση κατά τον 19^ο αιώνα αναπτύσσεται παράλληλα σε δύο διαφορετικά διοικητικά και οργανωτικά συστήματα, το ελλαδικό συγκεντρωτικό και το εξωελλαδικό κοινοτικό. Το συγκεντρωτικό οργανωτικό πρότυπο, σταθερή επιλογή του κράτους ήδη από τη σύστασή του, προσδιόρισε ένα είδος διοικητικής και οργανωτικής ασυνέχειας, ενώ η κοινοτική εκπαίδευση αντιστοιχεί στις τότε συγχρονικές εκπαιδευτικές και παιδαγωγικές εξελίξεις σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι η εκπαιδευτική πραγματικότητα που διαμορφώνεται στο ελληνικό κράτος. Μολαταύτα, η κοινοτική εκπαίδευση εγκαταλείφθηκε με την προσάρτηση των Νέων Χωρών (Μακεδονία – Βαλκανικοί πόλεμοι) από την ελληνική διοίκηση, καθώς θεωρήθηκε απρόσφορη να εξυπηρετήσει τη μετάδοση μιας εγγράμματης κουλτούρας για την επίτευξη ενός ομοιογενούς, πολιτισμικά και γλωσσικά, πληθυσμού.

Η ενεργοποίηση, λοιπόν, της κοινοτικής διάστασης της εκπαίδευσης, έχει ιδιαίτερη σημασία σήμερα, που η δυσλειτουργικότητα του νεωτερικού σχολείου σε ένα συγκεντρωτικό οργανωτικό σύστημα προσλαμβάνει παιδαγωγικές και κοινωνικές διαστάσεις. Από τη μία, τα γνωστικά περιεχόμενα που παρέχονται στο τυποποιημένο αναλυτικό πρόγραμμα έχουν ελάχιστη σχέση με την πραγματικότητα που βιώνει ο μαθητής στο κοινωνικό του περιβάλλον και σπάνια απαντούν στα σύνθετα προβλήματα (Μπέτσας, 2007, σ. 217). Πράγματι, σύμφωνα με τους Καψάλη και Χαραλάμπους (2008), τα σχολικά εγχειρίδια, ως υλοποιημένα αναλυτικά προγράμματα, καλούνται να παρουσιάσουν την πραγματικότητα στους μαθητές, οι οποίοι δεν έχουν την άμεση εμπειρία του κόσμου, αλλά αποκτούν μια διαμεσολαβημένη εμπειρία του. Ωστόσο, πολύ συχνά το σχολείο και ειδικότερα τα σχολικά εγχειρίδια κατηγορούνται ότι βρίσκονται μακριά από την πραγματικότητα. Επίσης, προσφέρουν μεμονωμένες και αποσπασματικές γνώσεις, οπότε ο κόσμος εμφανίζεται και αυτός αποσπασματικός και χωρίς ενότητα. Από την άλλη, η εκπαιδευτική διαδικασία παραμένει ένα πεδίο ερμητικά κλειστό σε συμβαλλόμενους τοπικούς φορείς με τις δημοκρατικές διαδικασίες στη λήψη αποφάσεων να περιορίζονται σε επουσιώδη ζητήματα της εκπαιδευτικής πραγματικότητας (Μπέτσας, 2007, σ. 217).

Αντίθετα, στόχος του σύγχρονου σχολείου είναι να είναι ανοικτό στην κοινότητα, ανταποκρινόμενο στις τοπικές ανάγκες, δημιουργικό και ανοικτό στην καινοτομία και τις σύγχρονες διδακτικές μεθόδους, αποκεντρωμένο και συμμετοχικό, που να συμβάλλει το ίδιο στη διαμόρφωση πτυχών του αναλυτικού προγράμματος σπουδών, να συνδιοικείται από αυτοδιοίκηση, εκπαιδευτικούς,

γονείς και πολίτες και να αξιολογείται για το έργο του. Όλα αυτά προϋποθέτουν δημοκρατικές διαδικασίες στη λήψη αποφάσεων και σχετίζονται με τα μέλη της κοινότητας αναπτύσσοντας πολιτιστικές, μορφωτικές και κοινωνικές δραστηριότητες (Μπέτσας, 2007, σ. 218). Έτσι, το σύγχρονο σχολείο, σύμφωνα και με τον Ηλιάδη (2014, σ. 158-159), οφείλει να καλύπτει όχι μόνο τις εκπαιδευτικές ανάγκες των μαθητών, αλλά και τις τοπικές ανάγκες για δια βίου μάθηση, άθληση, επιμόρφωση και πολιτισμό της τοπικής κοινωνίας. Ένα σχολείο που να είναι ανοιχτό πρωί και απόγευμα, όχι μόνο για τη φοίτηση των μαθητών, αλλά και για τη δημιουργική αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου, με αθλητικές και πολιτιστικές υποδομές, τις οποίες να μπορούν να χρησιμοποιούν όλοι οι πολίτες.

Έρευνα

Φάση Σχεδιασμού

Σκοποί της έρευνας και ερευνητικά ερωτήματα

Η παρούσα έρευνα θέτει ως κύριο σκοπό της τη διερεύνηση των βημάτων αποκέντρωσης που έχουν συμβεί στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα από τη σκοπιά των ειδικών του ΟΟΣΑ. Το υπό εξέταση υλικό δεν έχει ερευνηθεί διαχρονικά και με επιστημονικό τρόπο από τη συγκεκριμένη οπτική και αναμένεται να διαφωτίσει πλευρές της αποκέντρωσης, έτσι όπως έχουν επιχειρηθεί ήδη στην Ελλάδα ή όπως προτείνουν να γίνουν πράξη οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κατά τη μετάβαση της ελληνικής εκπαίδευσης σε πιο αποκεντρωμένες μορφές, σε συνδυασμό και με κριτήρια που απορρέουν από το θεωρητικό πλαίσιο.

Με βάση, λοιπόν, το θεωρητικό πλαίσιο που αναλύθηκε προηγουμένως προκύπτουν τα κάτωθι ερευνητικά ερωτήματα, ορισμένα από τα οποία διαφοροποιήθηκαν στην πορεία έπειτα από την έρευνα του υπό εξέταση υλικού. Τα ερευνητικά ερωτήματα είναι τα ακόλουθα:

- Ποιες είναι οι μορφές της αποκέντρωσης που αναδεικνύονται στο λόγο των υπευθύνων του ΟΟΣΑ ;
- Πώς εξειδικεύονται οι προτάσεις αποκέντρωσης στις διάφορες βαθμίδες; (πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια, τριτοβάθμια)
- Ο λόγος της αποκέντρωσης διαχρονικά φαίνεται να αξιολογεί ότι υπάρχουν επιτεύγματα; Ποια είναι τα αιτήματα που φαίνεται να επαναλαμβάνονται;
- Ποια είναι τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από την αποκέντρωση;
- Ποιες προϋποθέσεις πρέπει να ικανοποιηθούν για μια πετυχημένη αποκέντρωση;
- Πώς διαφοροποιείται η νοηματοδότηση για την αποκέντρωση από τους εκπονητές πολιτικής στην Ελλάδα σε σχέση με τη νοηματοδότηση από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ;

Το υπό έρευνα υλικό

Ο ΟΟΣΑ αποτελεί έναν από τους θεμελιακούς θεσμούς της Διεθνούς Κοινότητας. Πριν τον ΟΟΣΑ, είχε προηγηθεί ο Οργανισμός για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Συνεργασία (ΟΕΟΣ), ο οποίος ιδρύθηκε το 1948 για να προωθήσει την εφαρμογή του Σχεδίου Μάρσαλ, με σκοπό την ανασυγκρότηση μιας ηπείρου που ταλανίστηκε από τη μάστιγα διαδοχικών πολέμων. Τα ιδρυτικά του μέλη είχαν τη συναίσθηση ότι, για να αποτραπεί ένας ενδεχόμενος τρίτος παγκόσμιος πόλεμος με αφετηρία και πάλι την Ευρώπη, έπρεπε να αποφευχθούν τα σφάλματα που οδήγησαν στην οικονομική κρίση της προπολεμικής δεκαετίας. Έτσι, η οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη στην Ευρώπη θεωρήθηκαν προϋπόθεση για την παγκόσμια ειρήνη. Ο ΟΕΟΣ συνετέλεσε, ώστε οι μεμονωμένες κυβερνήσεις να αναγνωρίσουν την αλληλεξάρτηση των οικονομιών τους και να ανοίξει ο δρόμος για μια νέα εποχή

συνεργασίας, που επρόκειτο να αλλάξει το πρόσωπο της Ευρώπης (OECD, 2015, σ. 6).

Πράγματι, μέχρι το 1961 η Ευρώπη είχε ήδη περάσει σε ταχύρρυθμη οικονομική ανάπτυξη, ενώ ο ΟΕΟΣ έχοντας επιτύχει τους στόχους του δεν καταργήθηκε, απλώς άλλαξε μορφή. Τον διαδέχθηκε ο ΟΟΣΑ ο οποίος στηρίχτηκε στην εμπειρία και την υποδομή του προγενέστερου για να επιδιώξει την εκπλήρωση τριών νέων στόχων, την παγκόσμια μακρο-οικονομική ισορροπία, την προώθηση του διεθνούς εμπορίου και την υποστήριξη των αναπτυσσομένων χωρών. Η οικονομία συνιστούσε πάντα το μέσον για τη διατήρηση της ειρήνης, σε παγκόσμια, όμως, πλέον κλίμακα. Συγκεκριμένα, στις 14 Δεκεμβρίου 1960 η Ελλάδα μαζί με άλλες 19 χώρες υπέγραψαν τη Σύμβαση για την ίδρυση του εν λόγω οργανισμού. Επίσημα ξεκίνησε τη δράση του στις 30 Σεπτεμβρίου 1961, όταν η Σύμβαση τέθηκε σε ισχύ. Έκτοτε, ο ΟΟΣΑ δεσμεύτηκε με πλήρη αφοσίωση στην επίτευξη των θεμελιωδών στόχων του. Σήμερα, αριθμεί 35 χώρες-μέλη, ανάμεσά τους και η Ελλάδα, που εκτείνονται από την Αμερική μέχρι την Ευρώπη, την Ασία και την Ωκεανία. Εκτός από τα ενεργά μέλη του, ο ΟΟΣΑ διατηρεί στενή συνεργασία με εκατό ακόμη οικονομίες, συμπεριλαμβανομένων της Βραζιλίας, Ινδίας, Ινδονησίας, Κίνας και Νοτίου Αφρικής (OECD, 2015, σ. 3,6).

Ως προς τη δομή του, ο ΟΟΣΑ αποτελεί ένα σύνθετο δίκτυο από σχέσεις ανάμεσα στα υψηλόβαθμα στελέχη της διοίκησης των κρατών-μελών, τα οποία συνεργάζονται επί έτη στις επιμέρους επιτροπές του. Τα κοινωνικά αυτά δίκτυα, μέσα από τη μακροχρόνια επαφή και συνεργασία, διαπερνούν τα στεγανά των εθνικών συμφερόντων και εκφράζουν κοινά ιδανικά. Έτσι, ο ΟΟΣΑ, μολοντί διακρατικός φορέας, έχει κατορθώσει να αναδειχθεί σε όργανο πανανθρώπινης πολιτικής. Αποστολή του οργανισμού γενικά είναι να προωθεί πολιτικές που βελτιώνουν την οικονομική και κοινωνική ευημερία των ανθρώπων σε όλο τον κόσμο (OECD, 2015, σ. 3,8).

Σε όλη τη διάρκεια της μέχρι τώρα λειτουργίας του, ο ΟΟΣΑ εξακολουθεί να εργάζεται για τους ίδιους στόχους. Μολαταύτα, λίγο σχετίζεται πλέον με το προφίλ που είχε κατά την αφετηρία της δράσης του, το 1961, λόγω της επέλασης της παγκοσμιοποίησης (OECD, 2015, σ. 6). Για παράδειγμα, ενώ αρχικά τα ζητήματα περί ποιότητας της εκπαίδευσης προσεγγίστηκαν με βάση το γενικό ενδιαφέρον για τον εκδημοκρατισμό του εκπαιδευτικού χώρου, μετέπειτα προσεγγίστηκαν υπό το πρίσμα του οικονομικού ορθολογισμού. Οι εκπαιδευτικές του επιδιώξεις αρθρωμένες μέσα σε ένα πνεύμα οικονομικής χρηστικότητας και εργαλειακής ορθολογικότητας είχαν ως αποτέλεσμα να ασκηθεί κριτική στον νεοφιλελεύθερο πλέον προσανατολισμό της εκπαιδευτικής του πολιτικής (Ζμας, 2007, σ. 31).

Αναφορικά με την επίδραση της πολιτικής του ΟΟΣΑ στα εκπαιδευτικά συστήματα των επιμέρους χωρών, όπως ήδη ειπώθηκε και στο θεωρητικό πλαίσιο, μεταξύ των υπερεθνικών οργανισμών, η Ε.Ε. και ο ΟΟΣΑ είναι εκείνοι που κεντρίζουν το επιστημονικό ενδιαφέρον εξαιτίας του καίριου ρόλου τους στην αλληλεπίδραση των κρατών. Μάλιστα η παρουσία του ΟΟΣΑ στο διεθνές εκπαιδευτικό προσκήνιο χαρακτηρίζεται ως «*éminence grise*» για τη διαμόρφωση των επιμέρους εθνικών πολιτικών. Αυτό γίνεται αντιληπτό από την εκπόνηση των προγραμμάτων του, την καθιέρωση δεικτών και κριτηρίων αναφοράς, τη δημοσίευση αξιολογικών εκθέσεων και τη διεξαγωγή συγκριτικών ερευνών. Για παράδειγμα, η στατιστική σειρά «Μια ματιά στην εκπαίδευση» (Education at a

Glance), την οποία ο ΟΟΣΑ δημοσίευσε για πρώτη φορά το 1992, έχει ως στόχο να αναδείξει τον ρόλο της εκπαίδευσης στη βελτίωση της εκάστοτε εθνικής οικονομίας. Μια άλλη κατεξοχήν έρευνα ιεραρχικής ταξινόμησης του ΟΟΣΑ είναι η PISA.

Έτσι, ο ΟΟΣΑ επικεντρώνεται στη διαχείριση πληροφοριών ως «δεξαμενών σκέψης» προκειμένου να ισχυροποιηθεί ως ισχυρός παράγοντας εκπαιδευτικής πολιτικής, παρόλο που οι προτεινόμενες υποδείξεις του δεν είναι δεσμευτικές και η χρηματοδοτική και δανειοδοτική του ευχέρεια είναι περιορισμένη, εν συγκρίσει με άλλους υπερεθνικούς οργανισμούς και διεθνή ιδρύματα. Με την άσκηση της πολιτικής των πινάκων κατάταξης, λοιπόν, μετατρέπει τα στατιστικά στοιχεία σε πολιτικό εργαλείο για την ιεραρχική αξιολόγηση των εκπαιδευτικών συστημάτων. Άλλωστε, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, με την έλευση της παγκοσμιοποίησης και των διεθνών αγορών στο προσκήνιο, η ιεράρχηση των κρατών κατέστη αναπόφευκτη. Τα κράτη, συνεπώς, οδηγούνται σε επαναπροσδιορισμό του εκπαιδευτικού τους σχεδιασμού, ώστε να βελτιωθεί η θέση της χώρας τους σε διεθνείς λίστες και έρευνες. Στο σημείο αυτό οι υπερεθνικοί οργανισμοί, και στην εν λόγω περίπτωση ο ΟΟΣΑ, έρχεται να παράσχει συμβουλευτικές υποδείξεις στα κράτη-μέλη του, ιδιαίτερα ύστερα από την εθελούσια προτροπή των τελευταίων, ώστε να φτάσουν σε υψηλές βαθμίδες κατάταξης σύμφωνα με ευρέως αναγνωρισμένους δείκτες εκπαίδευσης, που μάλιστα ο ίδιος ο οργανισμός έχει θεσπίσει (Ζμας, 2007, σ. 21-31).

Ο ΟΟΣΑ, λοιπόν, όπως ήδη διατυπώθηκε, διενεργεί μια σειρά από εκθέσεις σχετικά με διάφορες πτυχές του εκπαιδευτικού συστήματος επιμέρους χωρών. Συνήθως, αναλύεται η τρέχουσα κατάσταση του εκπαιδευτικού συστήματος της εκάστοτε χώρας από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ με έμφαση σε ζητήματα κλειδιά για την ανάπτυξή της και έπειτα παρέχονται συστάσεις για τη βελτίωση της εκπαιδευτικής της πολιτικής.

Συγκεκριμένα για την περίπτωση της Ελλάδας, ο ΟΟΣΑ έχει εκπονήσει διάφορες κριτικές επισκοπήσεις του εκπαιδευτικού της συστήματος. Η πρώτη⁷ έγινε το 1962 και αφορούσε την ανασκόπηση των μεταρρυθμιστικών προοπτικών εκείνης της εποχής. Αναλυτικότερα, η συγκεκριμένη κριτική επισκόπηση πραγματοποιήθηκε από την τότε Διεύθυνση Επιστημονικών Υποθέσεων του ΟΟΣΑ και επικεντρώθηκε στην εκπαίδευση και κατάρτιση επιστημόνων, μηχανικών και τεχνικών σε σχέση με τις τότε υπάρχουσες και μελλοντικές ανάγκες της χώρας. Η δεύτερη κριτική επισκόπηση⁸ υλοποιήθηκε το 1965 και αποτελούσε μέρος του Μεσογειακού Περιφερειακού Προγράμματος, το οποίο σχεδιάστηκε για να συσχετίσει τον εκπαιδευτικό σχεδιασμό με την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική πρόοδο σε έξι χώρες. Ειδικότερα, στόχος της ήταν η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών αναγκών και απαιτήσεων από την πλευρά σχεδιασμού ανθρωπίνου δυναμικού.

Το υλικό που ερευνήθηκε στα πλαίσια της παρούσας εργασίας περιλαμβάνει τρεις επόμενες κριτικές επισκοπήσεις της ελληνικής εκπαίδευσης που εκπονήθηκαν από τον ΟΟΣΑ με χρονολογική σειρά, το 1982, το 1997 και η πιο πρόσφατη το 2011. Ειδικότερα οι επισκοπήσεις αυτές είναι οι εξής:

- OECD (1982). *Reviews of national policies for education: Greece*. Paris: OECD Publishing.

⁷ Policies for Science and Education, Country Reviews: Greece, Paris, 1962.

⁸ Education and Development Country Reports: The Mediterranean Regional Project: Greece, Paris, 1965.

- OECD (1997). *Reviews of national policies for education: Greece*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011). *Education Policy Advice for Greece*. Paris: OECD Publishing.

Αναλυτικότερα για την επισκόπηση του 1982, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κλήθηκαν από την ελληνική κυβέρνηση με σκοπό να εξετάσουν την εκπαιδευτική πολιτική στην Ελλάδα, όπως αυτή εκδηλώθηκε την περίοδο διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας, δηλαδή πριν από την κυβερνητική αλλαγή που προέκυψε από τις εκλογές του Οκτωβρίου του 1981, όταν στην εξουσία ανέβηκε ο Ανδρέας Παπανδρέου. Η εξεταζόμενη περίοδος είναι μια ιδιαίτερη περίοδος, όπου ριζικές μεταρρυθμίσεις, όπως η καθιέρωση της εννιάχρονης πλέον υποχρεωτικής φοίτησης, μόλις είχαν εισαχθεί και το εκπαιδευτικό σύστημα βρισκόταν σε μια ρευστή κατάσταση. Οι ελληνικές εκπαιδευτικές αρχές ζητούσαν καλόπιστη κριτική, καθώς και να τους δοθεί η διαβεβαίωση από πλευράς ΟΟΣΑ ότι βρίσκονταν στο σωστό για τη χώρα δρόμο με τη σωστή κατεύθυνση συγκριτικά και με τις άλλες χώρες.

Η επισκόπηση αυτή αποτελείται από τρία μέρη. Το πρώτο μέρος εμπεριέχει την έκθεση των ειδικών του ΟΟΣΑ, όπου στο επίκεντρο της προσοχής τους τίθεται το σχολικό σύστημα, με σημαντικό μέρος των αναφορών τους να επικεντρώνεται στην τεχνική/επαγγελματική και τη μετα-δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Οι εξεταστές εγείρουν διάφορα ερωτήματα. Για παράδειγμα, διερωτώνται εάν οι οικονομικοί και υλικοί πόροι που διατίθενται επαρκούν, ώστε οι μεταρρυθμίσεις να αποβούν αποτελεσματικές, ενώ την ίδια στιγμή, επαινούν το τολμηρό πνεύμα των εκπαιδευτικών αρχών και την αποφασιστικότητά τους να προσαρμόσουν τη λήψη αποφάσεών τους και τον μηχανισμό πολιτικής στην αλλαγή. Το δεύτερο μέρος της εν λόγω επισκόπησης περιλαμβάνει τη συνάντηση των δύο μερών, των εξεταστών του ΟΟΣΑ αφενός και της αντιπροσωπείας της ελληνικής κυβέρνησης αφετέρου, στη συνεδρίαση επανεξέτασης που έλαβε χώρα στο Παρίσι, τον Νοέμβριο του 1980, όπου η τελευταία κλήθηκε να απαντήσει σε διάφορες ερωτήσεις που αρθρώθηκαν από πλευράς ΟΟΣΑ. Στο τρίτο και τελευταίο μέρος αυτής της επισκόπησης παρατίθεται η περίληψη της έκθεσης που ετοίμασαν οι ελληνικές αρχές (Background Report), όπου καταγράφονται πολλά σημαντικά ζητήματα και παρέχεται ένα μεγάλο εύρος λεπτομερειών, βοηθητικό για την εκτίμηση της κατάστασης από πλευράς ΟΟΣΑ.

Στη συνέχεια, η δεύτερη επισκόπηση που αποτέλεσε αντικείμενο έρευνας πραγματοποιήθηκε και αυτή ύστερα από έκκληση της ελληνικής κυβέρνησης προς τους ειδικούς του ΟΟΣΑ. Συγκεκριμένα, το πρόγραμμα αναθεώρησης του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος ολοκληρώθηκε κατά τη συνεδρίαση της επιτροπής παιδείας του ΟΟΣΑ στις 2 Απριλίου του 1996, με την παρουσία μιας ελληνικής αντιπροσωπείας ειδικών, με επικεφαλής τον Γιώργο Παπανδρέου, που εκείνη την περίοδο τελούσε Υπουργός Παιδείας και Θρησκευμάτων.

Η επισκόπηση αυτή, η οποία δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην κατάρτιση, αποτελείται από δύο μέρη. Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει την έκθεση που εκπονήθηκε από τις ελληνικές αρχές για τους ειδικούς του ΟΟΣΑ. Η ελληνική κυβέρνηση στην επισκόπηση αυτή προσβλέπει στο να καταρρίψει παλιότερες εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ για το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, σύμφωνα με τις οποίες το τελευταίο είναι εξαιρετικά συγκεντρωτικό, ενώ δηλώνει ότι η αποκέντρωση περιλαμβάνεται στις πρωταρχικούς στόχους της εκπαιδευτικής της πολιτικής. Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται η έκθεση των υπευθύνων του ΟΟΣΑ,

στην οποία βασίστηκε η συζήτηση της επιτροπής. Κατά την άποψή τους, ο πυλώνας όλων των μεταρρυθμίσεων πρέπει να είναι η αποκέντρωση. Τέλος, υπάρχει ένα παράρτημα που περιγράφει πρόσφατα μεταρρυθμιστικά μέτρα στην ελληνική εκπαίδευση.

Η τελευταία στη σειρά επισκόπηση, του 2011, η οποία αποσκοπεί να συνδράμει στις συζητήσεις πολιτικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, προετοιμάστηκε από την ομάδα σχεδιασμού του ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο του προγράμματος «Μόχλευση της Γνώσης για Καλύτερες Εκπαιδευτικές Πολιτικές». Πραγματοποιήθηκαν δύο προπαρασκευαστικές αποστολές από πλευράς ΟΟΣΑ στην Αθήνα προκειμένου να γίνουν συναντήσεις με ανώτερους λειτουργούς και μείζονες ενδιαφερόμενους παράγοντες και να προσδιοριστεί το εύρος και η οργάνωση του έργου. Ακολούθησε συνάντηση της ομάδας σχεδιασμού στο Παρίσι.

Η επισκόπηση αυτή αποτελείται ουσιαστικά από ένα μέρος, το οποίο παρουσιάζει τα αποτελέσματα του έργου της ομάδας σχεδιασμού του ΟΟΣΑ. Είναι, συνεπώς, η μόνη επισκόπηση από την οποία εκλείπει η οπτική της ελληνικής κυβέρνησης. Ακόμη, είναι ξεκάθαρη η επικέντρωση αυτής της επισκόπησης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Προκειμένου να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις, η κυβέρνηση θέσπισε ένα τολμηρό πρόγραμμα και αναζήτησε τη συνδρομή ομάδας σχεδιασμού για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών προτάσεων που αντικατοπτρίζουν τις βέλτιστες πρακτικές σε χώρες του ΟΟΣΑ. Η παρούσα έκθεση, συνεπώς, λειτουργεί ως ένας οδικός χάρτης για την επιτυχή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, με δείκτες αντίστοιχης εμπειρίας σε άλλες χώρες. Στο τέλος παρατίθεται ένα παράρτημα, το οποίο παρουσιάζει τα αποτελέσματα της έρευνας PISA 2009.

Φάση Εκτέλεσης

Μέθοδος έρευνας

Στα πλαίσια της παρούσας έρευνας ως μεθοδολογικό εργαλείο επιλέχθηκε η ανάλυση περιεχομένου. Η μέθοδος αυτή στηρίζεται στην άποψη ότι τα κρυφά ή τα φανερά μηνύματα τα οποία προέρχονται σε ένα κείμενο ή γενικά σε ένα μέσο επικοινωνίας, διαπερνούν τη συνείδηση του δέκτη όχι μεμονωμένα, αλλά, κυρίως, με τη συσσωρευτική επίδρασή τους. Στόχος της μεθόδου αυτής είναι μια κατά το δυνατόν αντικειμενική, δηλαδή δι-υποκειμενική, περιγραφή της σημασίας ενός μηνύματος μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της διαδικασίας της επικοινωνίας. Η ανάλυση περιεχομένου μαζί με τη δημοσκόπηση και την παρατήρηση έχει εξελιχθεί σε ένα αναγνωρισμένο εργαλείο έρευνας της κοινωνικής πραγματικότητας (Καψάλης & Χαραλάμπους, 2008, σ. 318). Αλλού, ο Μπονίδης (1998, σ. 115) ορίζει την ανάλυση περιεχομένου ως «μία εμπειρική ερευνητική μέθοδο η οποία παρακολουθείται σε κάθε βήμα της από μία εκ των προτέρων αποσαφηνισμένη θεωρία και προσπαθεί να περιγράψει με συστηματικό και αντικειμενικό τρόπο τόσο ποσοτικώς όσο και ποιοτικώς δεδηλωμένα ή άρρητα χαρακτηριστικά μίας συγκεκριμένης γλωσσικής ή άλλης επικοινωνίας και να συναγάγει από την περιγραφή αυτή χρήσιμα συμπεράσματα».

Η ανάλυση περιεχομένου διακρίνεται σε δύο είδη, την ποσοτική και την ποιοτική ανάλυση περιεχομένου. Χαρακτηριστικά της πρώτης ερευνητικής τεχνικής αποτελούν η αντικειμενική, συστηματική και ποσοτική περιγραφή του δηλωμένου περιεχομένου. Από την άλλη, η ποιοτική ανάλυση περιεχομένου εμφανίστηκε ως ο αντίποδας της ποσοτικής. Οι εισηγητές της υποστήριξαν, αφενός, ότι η συχνότητα ορισμένων χαρακτηριστικών του κειμένου δε σχετίζεται πάντοτε με τη σημαντικότητα αυτών και, αφετέρου, ότι το άδηλο περιεχόμενο και οι παραλείψεις ή οι αποσιωπήσεις στο κείμενο μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικές (Μπονίδης, 1998, σ. 114-115). Ακόμη, η έρευνα που χρησιμοποιεί ως μεθοδολογικό της εργαλείο την ποιοτική ανάλυση περιεχομένου επικεντρώνεται στα χαρακτηριστικά της γλώσσας ως μέσου επικοινωνίας με την προσοχή της εστιασμένη στο περιεχόμενο ή τα συμφραζόμενα του κειμένου, ενώ ο στόχος της ανάλυσης περιεχομένου είναι να παρέχει γνώση και κατανόηση του υπό εξέταση φαινομένου (Hsieh & Shannon, 2005, σ. 1278).

Αναλυτικότερα, η προσπάθεια για συστηματική ποιοτική προσέγγιση κειμένων ανάγεται χρονικά στις τελευταίες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα και εντάσσεται στην ευρύτερη προσπάθεια που έχει καταβληθεί στο χώρο των κοινωνικών επιστημών για τη δημιουργία εναλλακτικών αντιθετικιστικών ερευνητικών ποιοτικών παραδειγμάτων, τα οποία υπάγονται στον όρο «ποιοτική έρευνα», έναντι των ποσοτικών που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της θετικιστικής προσέγγισης της κοινωνικής επιστήμης. Η ποιοτική έρευνα πέρασε από διαφορετικές φάσεις εξέλιξης παγκοσμίως, παρουσίασε διαφορετικές ερευνητικές τάσεις, οι οποίες διαφοροποιούνται όσον αφορά τις θεωρητικές παραδοχές τους, το αντικείμενό τους και τη μεθοδολογική τους εστίαση, άσκησε σοβαρή κριτική στον θετικισμό και γνωρίζει ιδιαίτερη ανάπτυξη τις τελευταίες δεκαετίες. Βασικό αξίωμα της ποιοτικής έρευνας αποτελεί η κατανόηση του ερευνώμενου φαινομένου εκ των έσω, ενώ

αφετηρία της αποτελεί η μία περίπτωση και η ανακατασκευή της (Μπονίδης, 2004, σ. 81-83).

Στα πλαίσια της παρούσας έρευνας, από τους δύο τύπους της ανάλυσης περιεχομένου, επιλέχθηκε η ποιοτική ανάλυση περιεχομένου. Ενώ από τα τρία ερευνητικά παραδείγματα ποιοτικής προσέγγισης του κειμένου, τη συγκεκριμένη, την εξήγηση και τη δόμηση, επιλέχθηκε η τελευταία, η οποία αποβλέπει στην κατάδειξη συγκεκριμένων πτυχών του υλικού, στην τοποθέτηση μιας διατομής στο υλικό και στην αξιολόγηση του υλικού βάσει ορισμένων κριτηρίων (Μπονίδης, 2004, σ. 99).

Γενικά, η δόμηση συνιστά τη βασικότερη τεχνική της ποιοτικής ανάλυσης περιεχομένου. Ειδικότερα, από τις υποκατηγορίες της δόμησης -δόμηση περιεχομένου, πρότυπη δόμηση και τυπική δόμηση- επιλέχθηκε η δόμηση περιεχομένου, μέσω της οποίας επιχειρήθηκε ο εντοπισμός στο υπό έρευνα υλικό συγκεκριμένων θεμάτων, περιεχομένων και όψεων και η σύνοψή τους (Μπονίδης, 2004, σ. 129).

Συγκρότηση του συστήματος κατηγοριών

Την αναλυτική διατύπωση των ερευνητικών ερωτημάτων και την επιλογή της ποιοτικής ανάλυσης περιεχομένου ως ερευνητικού εργαλείου ακολούθησε η διαδικασία του σχηματισμού των κατηγοριών, οι οποίες, σύμφωνα με τον Herkner (όπως αναφέρει ο Μπονίδης, 1998, σ. 115-116), συνιστούν «τους -περισσότερο ή λιγότερο- λειτουργικούς ορισμούς των μεταβλητών που ερευνώνται». Έτσι, λοιπόν, σε αυτή τη φάση συντελέστηκε ο μετασχηματισμός των ερευνητικών ερωτημάτων σε κατηγορίες, η λειτουργικοποίηση αυτών και έπειτα η συγκρότηση του συστήματος κατηγοριών.

Αναλυτικότερα, σε πρώτο επίπεδο καθορίστηκαν οι τρεις θεματικοί άξονες του ερευνητικού σχεδίου, οι οποίοι πηγάζουν από τα ερευνητικά ερωτήματα και βασίστηκαν στο θεωρητικό πλαίσιο. Οι τρεις αυτοί άξονες είναι οι εξής:

- 1^{ος} άξονας: ΜΟΡΦΕΣ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ. Στον άξονα αυτό καταγράφονται όλες οι αναφορές που αναφέρονται με ξεκάθαρο τρόπο ή υπονοούν κάποια μορφή αποκέντρωσης.
- 2^{ος} άξονας: ΠΡΟΣΔΟΚΩΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ: Σε αυτό τον άξονα εντάσσονται όλες οι αναφορές που σχετίζονται τόσο με προσδοκώμενα αποτελέσματα από την ενδεχόμενη εφαρμογή μιας μορφής αποκέντρωσης, όσο με απτά αποτελέσματα από βήματα αποκέντρωσης που έχουν επέλθει ήδη, αλλά και με αποτελέσματα από τη μη εφαρμογή της αποκέντρωσης, λειτουργώντας με μια αντίστροφη λογική εξαγωγής αποτελεσμάτων.
- 3^{ος} άξονας: ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΘΟΥΝ ΓΙΑ ΜΙΑ ΕΠΙΤΥΧΗΜΕΝΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ. Ο άξονας αυτός καλύπτει αναφορές που σχετίζονται αφενός με τη διατύπωση προϋποθέσεων με ξεκάθαρο τρόπο, όπως προκύπτουν από τις λύσεις που προτείνουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ. Αφετέρου, προϋποθέσεις προκύπτουν και με αντίστροφη λογική, δηλαδή μέσα από την ύπαρξη μιας αντίθετης παρούσας κατάστασης (συγκεντρωτισμού) και την αναζήτηση τρόπων για πέρασμα από την παρούσα κατάσταση (συγκεντρωτισμός) στην αποκέντρωση.

Σε επόμενο στάδιο, μετά την εξέταση του ερευνητικού υλικού, διαμορφώθηκαν οι επιμέρους κατηγορίες των θεματικών αξόνων, οι οποίες τροποποιήθηκαν σε αντιστοίχιση με τα δεδομένα έως ότου πήραν την τελική τους μορφή. Με το παράδειγμα της δόμησης περιεχομένου και μέσω της παράφρασης κατέστη δυνατή η αναπαράσταση του υλικού πρώτα κατά υποκατηγορία και έπειτα κατά κατηγορία.

Γενικά, το σύστημα κατηγοριών που συγκροτήθηκε, επιδιώκει να ανταποκριθεί στους σκοπούς της έρευνας και τα ερευνητικά ερωτήματα. Επίσης, καλύπτει όλες τις σχετικές αναφορές του κειμένου και του περικειμένου του υλικού, με κάθε αναφορά να εντάσσεται σε μία κατηγορία ή υποκατηγορία. Επιπρόσθετα, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων οι βασικές κατηγορίες διαιρούνται σε επιμέρους υποκατηγορίες, ώστε οι αναφορές που εντάσσονται στις υποκατηγορίες να βοηθούν στην αποσαφήνιση και συγκεκριμενοποίηση της γενικής κατηγορίας, για να είναι αυτή όσο το δυνατόν περισσότερο σαφής και πλήρης. Τέλος, το σύστημα κατηγοριών προσπαθεί να αποτελέσει έρεισμα για τη διατύπωση περαιτέρω ερευνητικών ερωτημάτων, προκειμένου να ερευνηθεί το υλικό με τέτοιο τρόπο, ώστε να προκύψουν καινούργιες πτυχές για διερεύνηση και συζήτηση.

Έτσι, το οριστικό επαγωγικό σύστημα κατηγοριών, βάσει του οποίου έγινε η ανάλυση στην παρούσα έρευνα έχει ως εξής:

10 ΜΟΡΦΕΣ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

- 11 Αποσυγκέντρωση
- 12 Εξουσιοδότηση
- 13 Μεταβίβαση
- 14 Σταδιακή αποκέντρωση
- 15 Επανασυγκέντρωση
- 16 Ελάχιστη αποκέντρωση

20 ΠΡΟΣΔΟΚΩΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

- 21 Περιορισμός της γραφειοκρατίας
- 211 *Απαλλαγή της κεντρικής διοίκησης από τη διαχείριση τοπικών θεμάτων*
- 22 Αυτονομία
- 221 *Διαφοροποίηση του προφίλ των ιδρυμάτων*
- 23 Ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις τοπικές ανάγκες
- 231 *Σύνδεση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με την αγορά εργασίας*
- 24 Αύξηση της αποτελεσματικότητας
- 241 *Γρήγορη και αποτελεσματική εφαρμογή μεταρρυθμίσεων*
- 25 Εξοικονόμηση δημοσίου χρήματος
- 26 Ενεργητικότερη συμμετοχή στις αποφάσεις περί εκπαίδευσης
- 27 Ανάπτυξη ρόλων και ευθυνών
- 28 Βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης
- 281 *Καλύτερα μαθησιακά αποτελέσματα*
- 282 *Ισότητα στην εκπαίδευση*
- 29 Δυνατότητα εξ αποστάσεως μάθησης

30 ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΘΟΥΝ ΓΙΑ ΜΙΑ ΕΠΙΤΥΧΗΜΕΝΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

- 31 Αύξηση των δαπανών για την παιδεία
- 311 Εξασφάλιση δικλείδας ασφαλείας
- 32 Μηχανισμοί ελέγχου – αξιολόγηση
- 321 Αυτοαξιολόγηση της σχολικής μονάδας
- 322 Εξωτερική αξιολόγηση
- 323 Καλλιέργεια εμπιστοσύνης
- 33 Συνεργασία - Συντονισμός
- 331 Συντονιστικός ο ρόλος του κέντρου
- 34 Διαφοροποιημένη στρατηγική ανά περιφέρεια
- 341 Αξιοποίηση της τοπικής/περιφερειακής πολιτικής κουλτούρας
- 342 Σύνδεση της εκπαίδευσης με κοινωνικές υπηρεσίες
- 35 Ενίσχυση της πολιτικής ανάλυσης
- 351 Μακροπρόθεσμη πολιτική και διατήρηση των μεταρρυθμίσεων
- 352 Κατάλληλο χρονικό πλαίσιο
- 36 Καθοδήγηση και συμβουλευτική
- 37 Συμμετοχική διάσταση στην εκπαίδευση
- 371 Ανάγκη διαβούλευσης αντί επιβολής των όρων
- 38 Επαναπροσδιορισμός των ρόλων και των λειτουργιών των επαγγελματιών της εκπαίδευσης
- 381 Αλλαγή της νοοτροπίας
- 382 Ανάπτυξη της σχολικής ηγεσίας
- 383 Ανάπτυξη των εκπαιδευτικών
- 384 Διαφοροποίηση του αναλυτικού προγράμματος σπουδών

Αποτελέσματα

Μορφές της Αποκέντρωσης

Στη σύσταση του 1982 το εκπαιδευτικό σύστημα της Ελλάδας περιγράφεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ ως υψηλά συγκεντρωτικό και μάλιστα παρουσιάζεται ως ανάλογο με το σύστημα της Γαλλίας εκείνης της εποχής, το οποίο οι ειδικοί της συγκριτικής παιδαγωγικής ονομάζουν ως το «συγκεντρωτικό μοντέλο της τελειότητας». Το εκπαιδευτικό σύστημα, λοιπόν, κυβερνάται από κοινοβουλευτικούς Νόμους και εκτελεστικές πράξεις (Προεδρικά Διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις), που αφορούν την οργάνωση των σχολείων και των πανεπιστημίων, το περιεχόμενο των αναλυτικών προγραμμάτων, τα σχολικά εγχειρίδια που θα χρησιμοποιηθούν σε κάθε μάθημα, το ωρολόγιο πρόγραμμα των σχολείων και την οργάνωση των εθνικών εξετάσεων και διοικείται από μια ισχυρή συγκεντρωτική γραφειοκρατία. Το σύστημα γενικά είναι υποταγμένο σε αρχαϊκές συνταγματικές συνταγές, που επικυρώθηκαν από τα δικαστήρια που επιβάλουν την εξουσία του κράτους, σε βάρος των δικαιωμάτων των ατόμων ή των κρίσεων των επαγγελματιών.

Την ίδια εποχή, όπως παρατηρούν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ, πολλές χώρες-μέλη του έχουν υψηλά συγκεντρωτικά συστήματα εκπαίδευσης και το Υπουργείο Παιδείας της εκάστοτε χώρας φέρεται να είναι ιεραρχικό, αυταρχικό, περίπλοκο, αποκρυπτικό και αδιαπέραστο σε εξωτερικές συμβουλές. Ήδη από εκείνη την εποχή, ωστόσο, παρατηρείται μια τάση σε μερικές από αυτές τις χώρες να μεταβιβάζουν κάποιες αποφάσεις και εξουσίες στις τοπικές κοινωνίες.

Ειδικότερα για την περίπτωση της Ελλάδας, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κρίνουν ότι οι μεταρρυθμίσεις της τότε κυβέρνησης θα έχουν εκτεταμένα αποτελέσματα, αλλά δεν περιλαμβάνουν καμιά πρόταση για αποκέντρωση. Επίσης, καθ' όλη τη διάρκεια της επίσκεψής τους στην Ελλάδα δεν έγιναν συχνές αναφορές σε σύγχρονες ιδέες, όπως ο εκδημοκρατισμός και η συμμετοχική διάσταση που σχετίζονται με την αποκέντρωση, μολονότι οι έννοιες αυτές αναφέρονται στην έκθεση της Ελλάδας και αναφέρθηκαν στο κοινοβούλιο κατά τη διάρκεια συζητήσεων πάνω στη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας.

Βέβαια, το συγκεντρωτικό σύστημα της Ελλάδας δικαιολογείται μέχρι την εποχή εκείνη αφενός, από την τότε σχετικά πρόσφατη ανάδυση του σύγχρονου ελληνικού κράτους και τον αγώνα για καθιέρωση μιας σταθερής κοινοβουλευτικής κυβέρνησης και αφετέρου, από την έλλειψη παράδοσης για τοπική αυτονομία στη διαμόρφωση εκπαιδευτικής πολιτικής και τον έλεγχο των σχολείων. Επιπλέον, για τη συγκεκριμένη συγκυρία και εποχή, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ θεωρούν το συγκεντρωτικό σύστημα της Ελλάδας ως θετικό για την εξέλιξη του εκπαιδευτικού συστήματος της χώρας για τους εξής λόγους. Καταρχήν, μπορούν να εισαχθούν σημαντικές μεταρρυθμίσεις χωρίς καμιά αντίσταση. Επιπλέον, οι πόροι διανέμονται ισότιμα σε όλες τις περιοχές της χώρας. Με άλλα λόγια, οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις δε θα μπορούσαν να θεσμοθετηθούν γρήγορα και ταυτόχρονα σε ένα αποκεντρωμένο σύστημα ή από μια αναποφάσιστη κυβέρνηση.

Έπειτα, στη σύσταση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ συνεχίζουν να αναφέρονται στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα με όρους, όπως «άκρατο συγκεντρωτικό», «γραφειοκρατικό», «κλειστό», ενώ τονίζεται ότι υπό τις τότε επικρατούσες συνθήκες είναι δύσκολο να επιτευχθεί η αλλαγή και η καινοτομία. Αντίθετα, με το πέρασμα στην αποκέντρωση ανοίγει ο δρόμος για την αλλαγή και την επίτευξη καινοτομίας και αυτό ακριβώς είναι που προτείνουν. Ακόμη, διαπιστώνεται η διάσταση που υπάρχει μεταξύ πρόθεσης για μεταρρυθμίσεις και υλοποίησής τους. Ειδικότερα, αναφέρεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ ότι, ενώ η έκθεση που ετοίμασε η ελληνική πλευρά κάνει λόγο για τεράστια πρόοδο και επαναπροσδιορισμό του νομικού και διοικητικού πλαισίου μέσα στο οποίο λειτουργεί το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, αυτές οι αλλαγές έμειναν κυρίως στα χαρτιά, με αποτέλεσμα η εκπαίδευση την περίοδο εκείνη να είναι ακόμα συνδεδεμένη με ένα νομικίστικο, συγκεντρωτικό και πολιτικοποιημένο πελατειακό σύστημα που καταπνίγει τις πρωτοβουλίες και τη δημιουργικότητα. Μάλιστα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κατά την επίσκεψή τους στην Ελλάδα ήρθαν αντιμέτωποι με τη δυσaréσκεια, ακόμη και με τον θυμό, ως προς την «αυτοεπιβάλλομενη τυραννία» η οποία διαπερνά όλα τα επίπεδα παρουσιάζοντας νομικές, διοικητικές, διαρθρωτικές και παιδαγωγικές δυσκαμψίες.

Από την άλλη πλευρά, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ θεωρούν ότι η αποκέντρωση και η απορρύθμιση (deregulation) δε συνεπάγονται ένα σύστημα χωρίς επίσημη λήψη αποφάσεων. Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, συνεπώς, έχει ανάγκη από μια αποτελεσματική κεντρική καθοδήγηση. Οι πολιτικές πλαισίου πρέπει να καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο και να είναι συνεπείς με τις οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές, διότι μόνο έτσι μπορούν να γίνουν κατάλληλες επιλογές για τις τοπικές και θεσμικές ανάγκες.

Συνεχίζοντας στη σύσταση του 2011, με το γενικό διοικητικό πλαίσιο «Καλλικράτης», το πρώην σύστημα των 13 περιφερειών, 54 νομών και 1034 δήμων και κοινοτήτων αντικαθίσταται από επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις, 13 περιφέρειες και 325 δήμους. Οι περιφέρειες και οι δήμοι είναι πλήρως αυτοδιοικούμενοι. Ως περιφερειακά όργανα της κεντρικής κυβέρνησης, οι προηγούμενες περιφέρειες αντικαθίστανται με τη σειρά τους από επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις, που συναθροίζουν από μία έως τρεις περιφέρειες υπό έναν γενικό γραμματέα που διορίζεται από την Κυβέρνηση. Η διοικητική μεταρρύθμιση, συνεπώς, επετεύχθη, όπως προστάζει και η διεθνής εμπειρία.

Αυτές οι μεταρρυθμίσεις του προγράμματος «Καλλικράτης» στη γενική διακυβέρνηση, που μείωσαν τον αριθμό των δήμων και ενίσχυσαν τον ρόλο των περιφερειακών διοικητικών δομών, οδήγησαν σε μείζονα μεταρρύθμιση της διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος, εστιάζοντας στον στόχο «Πρώτα ο Μαθητής». Συγκεκριμένα, τον Απρίλιο του 2011, το Υπουργείο Παιδείας ανακοίνωσε τη μεταρρύθμιση η οποία περιλάμβανε την κατάργηση των γραφείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και την ενοποίηση των δομών που αντιμετωπίζουν κοινά ζητήματα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, καθιερώνοντας μία ενιαία εκπαιδευτική ενότητα περιφερειακής διοίκησης. Ακόμη, περιλάμβανε την ορθολογική οργάνωση της δομής των περιφερειακών διευθύνσεων, αξιοποιώντας όσο το δυνατόν καλύτερα το εκπαιδευτικό και διοικητικό προσωπικό και τους διαθέσιμους πόρους (μείωση των μισθωμένων κτιρίων που στεγάζουν περιφερειακά γραφεία, συστέγαση όπου είναι δυνατόν),

καθώς και πρόβλεψη για μια μεταβατική περίοδο (2011-15) προκειμένου να διασφαλιστεί η ήπια προσαρμογή του συστήματος διοίκησης.

Μολαταύτα, η Ελλάδα εξακολουθεί να παραμένει ένα από τα πιο συγκεντρωτικά σχεδιασμένα εκπαιδευτικά συστήματα στην Ευρώπη. Ένας λόγος της συγκεντρωτικής δομής και του κεντρικού ελέγχου στη χώρα εξακολουθεί να παραμένει η εξασφάλιση συνοχής και διατήρησης πολιτικού ελέγχου στις απομακρυσμένες περιοχές με τις μικρές κοινότητες και τα νησιά. Από τη μία, οι προτάσεις για αποκέντρωση και διαφοροποίηση ανά περιφέρεια αντιμετωπίζονται πλέον με ενδιαφέρον και αντιπροσωπεύουν σημαντικές αποκλίσεις από το παρελθόν. Από την άλλη, ωστόσο, ακόμα γίνεται λόγος για προτάσεις αποκέντρωσης αντί αυτή να αποτελεί τον κανόνα, παρόλο το πέρασμα τόσων ετών και τόσων συστάσεων από πλευράς ΟΟΣΑ.

Η κριτική των ειδικών του ΟΟΣΑ εστιάζεται στη δομή, που φαίνεται να παρέχει ελάχιστα κίνητρα σε κάθε επίπεδο του συστήματος –τον εκπαιδευτικό, τον διευθυντή, τους δημοτικούς και περιφερειακούς λειτουργούς ή διάφορες υπηρεσίες του Υπουργείου – προκειμένου να αναλάβουν την ευθύνη, έτσι ώστε να κάνουν πιο αποτελεσματική χρήση των διαθέσιμων πόρων και να βελτιώσουν την επίδοση. Σύμφωνα με στοιχεία μιας άλλης έρευνας του ΟΟΣΑ⁹, που παρουσιάζονται στη σύσταση του 2011, ο βαθμός λήψης αποφάσεων σχολικής πολιτικής στην Ελλάδα έχει ως εξής: 80% σε κεντρικό επίπεδο, 4% σε περιφερειακό επίπεδο, 3% σε τοπικό επίπεδο και 13% σε σχολικό επίπεδο.

Αποσυγκέντρωση

Ήδη από τη σύσταση του 1982 υπάρχει μια προθυμία από ελληνικής πλευράς για αποκέντρωση, μια και η Ελλάδα βλέπει με ενδιαφέρον την αποκεντρωτική τάση της Σουηδίας, αλλά είναι ακόμα δύσκολο να προχωρήσει σε κάποια μορφή της. Μια ισχυρή πρώτη μορφή αποκέντρωσης, κατά τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, είναι η κατανομή των προϋπολογισμών επενδύσεων στις νομαρχίες, που μπορούν να τους αξιοποιήσουν σύμφωνα με τις δικές τους εκτιμήσεις για τις ανάγκες και τις προτεραιότητες που υπάρχουν. Ωστόσο, οι νομαρχίες στην ουσία υπάρχουν για να εκτελούν την πολιτική και να επιβάλλουν τις ρυθμίσεις της κεντρικής διοίκησης.

Στη σύσταση αυτή, το Κέντρο Εκπαιδευτικών Μελετών και Επιμόρφωσης (ΚΕΜΕ) προσεγγίζεται ως μια μορφή αποκέντρωσης, μεταφοράς και μοιράσματος εξουσιών με το Υπουργείο Παιδείας. Ιδρύθηκε το 1976 ως συμβουλευτικός φορέας, διαθέτει αυτονομία και είναι υπόλογος άμεσα στο Υπουργείο Παιδείας. Ανάμεσα στις λειτουργίες του συγκαταλέγονται ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη αναλυτικών προγραμμάτων, ο σχεδιασμός, η έγκριση και η έκδοση βιβλίων, η διεξαγωγή ερευνών, η διαχείριση των πιλοτικών σχολείων, ο σχεδιασμός ενδοϋπηρεσιακής κατάρτισης εκπαιδευτικών, η εξέταση και συμβουλευτική σε όλα τα νομοσχέδια και τα διατάγματα που αναφέρονται στη γενική και τεχνική/επαγγελματική εκπαίδευση. Πρέπει να λειτουργεί στα όρια που τίθενται στη νομοθεσία, αλλά του δίνεται ο χώρος για προώθηση νέων ιδεών. Ωστόσο, οι εκτελεστικές εξουσίες παραμένουν στο Υπουργείο Παιδείας.

Παράλληλα, στην ίδια σύσταση αναφέρεται ότι ο εθνικός προϋπολογισμός για την εκπαίδευση λαμβάνει υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές του Υπουργείου

⁹ OECD (2004). *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*. Paris: OECD Publishing.

Συντονισμού υπό την αιγίδα του οποίου βρίσκεται το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), όπου ετοιμάζονται οι κατευθυντήριες γραμμές για τις εθνικές επενδύσεις, συμπεριλαμβανομένων των επενδύσεων στην εκπαίδευση. Το ΚΕΠΕ δεν έχει επίσημη εξουσία, αλλά κάνει συστάσεις για παρεμβατικές πολιτικές. Εκείνη την περίοδο, το προτεινόμενο επίπεδο και η διανομή των δαπανών για την εκπαίδευση είναι αποτέλεσμα διαβουλεύσεων μεταξύ των Υπουργείων Συντονισμού, Οικονομικών και Παιδείας, αν και σε τελική ανάλυση ο καίριος παράγοντας είναι το Υπουργείο Οικονομικών.

Στην επόμενη χρονικά σύσταση, το 1997, διαπιστώνεται ότι η ευθύνη για βασικά στοιχεία του συστήματος, όπως πρόγραμμα σπουδών, τοποθέτηση εκπαιδευτικών, δημιουργία και διανομή μαθητικών συγγραμμάτων, διαμοιράζεται μεταξύ χωριστών μονάδων του Υπουργείου και κάθε μία από αυτές τις μονάδες διαθέτει κάθετες συνδέσεις τύπου «σilo» με τις μονάδες του συστήματος στις περιφέρειες, τις νομαρχίες, τα γραφεία και τα σχολεία. Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο (Π.Ι.)¹⁰ στα χαρτιά εμφανίζεται ως ένα ανεξάρτητο όργανο, ωστόσο στην πραγματικότητα αποτελεί όργανο του Υπουργείου και εξυπηρετεί την πολιτική του και όχι αυτή των σχολείων. Κύριες δραστηριότητές του είναι η ανάπτυξη αναλυτικών προγραμμάτων και η προετοιμασία των σχολικών βιβλίων.

Στην πιο πρόσφατη σύσταση, το 2011, όπως παρατηρούν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα παρουσιάζεται να έχει επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις στις διαδικασίες προϋπολογισμού και ελέγχων από την εποχή της δημοσιοποίησης της επιστημονικής μελέτης του ΟΟΣΑ του 2008. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα μετατοπίζεται από τον πολύ συγκεντρωτικό έλεγχο των εσόδων και των στοιχείων που βρίσκονται «κάτω από τη διαχωριστική γραμμή» του βασικού ισοζυγίου πληρωμών για προγράμματα που διαχειρίζεται κυρίως το Υπουργείο Οικονομικών, προς μια πιο αποκεντρωμένη διαχείριση της ευθύνης και της λογοδοσίας από Υπουργεία και άλλους δημόσιους φορείς, όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τις επιδόσεις. Μολαταύτα, παρά τις μεταρρυθμίσεις, το Υπουργείο Οικονομικών συνεχίζει να διατηρεί τον κεντρικό έλεγχο σε ό,τι αφορά τη δημοσιονομική πολιτική, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, με συνεχιζόμενη έμφαση στους εκ των προτέρων, προκαταρκτικούς ελέγχους, προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους νόμους και τους κανονισμούς και όχι στους εκ των υστέρων ελέγχους και τον εποπτικό έλεγχο.

Η ελληνική κυβέρνηση από την μεριά της επιζητά μεταρρυθμίσεις συνεπείς με τη σύσταση της έκθεσης του ΟΟΣΑ. Έτσι, οι αλλαγές που εφαρμόζονται ή προτείνονται στην παιδεία δείχνουν μία δέσμευση της ελληνικής κυβέρνησης να προχωρήσει σε μία πιο αποκεντρωμένη δομή με αυξημένες αρμοδιότητες και ευθύνες σε σχολικό και περιφερειακό επίπεδο στην πρωτοβάθμια, τη δευτεροβάθμια, καθώς και την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Αναφορικά με την υποχρεωτική εκπαίδευση, οι μεταρρυθμίσεις του «Νέου Σχολείου» αποσκοπούν στη βελτίωση του ρόλου των διευθυντών σχολείων με τρόπους που συνάδουν με την έκθεση του ΟΟΣΑ. Μολαταύτα, δεν προχωρούν τόσο, ώστε να δίνουν στους

¹⁰ Με την αριθμ. Φ.908/18254/Η (ΦΕΚ 372Β'/20-02-2012) πράξη της Υπουργού Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων διαπιστώνεται η παύση λειτουργίας του Π.Ι. και η έναρξη λειτουργίας του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής (Ι.Ε.Π.) από 24-02-2012, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 33 του άρθρου 20 σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 21 του Ν. 3966 (ΦΕΚ 118Α'/24-05-2011).

διευθυντές σχολείων την εξουσία και την αρμοδιότητα να επηρεάζουν αποφάσεις πρόσληψης εκπαιδευτικών, προκειμένου να βελτιώνουν την αντιστοίχιση μεταξύ των υποψηφίων και των αναγκών του σχολείου τους. Ο ρόλος των διευθυντών των σχολείων στην Ελλάδα παραμένει, επίσης, περιορισμένος στους τομείς της ενίσχυσης, της αξιολόγησης και της επαγγελματικής ανάπτυξης των εκπαιδευτικών.

Αφενός, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχουν σαφώς ξεκάθαρο προσανατολισμό προς μια σημαντική αποκέντρωση εξουσιών του εκπαιδευτικού συστήματος και επαναπροσδιορισμού του ρόλου του Υπουργείου Παιδείας και άλλων φορέων. Αφετέρου, υπάρχουν ρυθμίσεις που συνεχίζουν να κρατούν πίσω το σύστημα στη συγκεντρωτική του δομή, όπως ο περιορισμένος ρόλος των διευθυντών σχολείων, όσον αφορά την επιλογή εκπαιδευτικών και την κατανομή διδακτικού χρόνου, ενώ πρόγραμμα σπουδών, εγχειρίδια και προϋπολογισμός συνεχίζουν να παραμένουν κεντρικά ελεγχόμενα.

Αναλυτικότερα, τα διάφορα ενδιάμεσα στρώματα μεταξύ του Υπουργείου (ανώτερο επίπεδο) και των σχολικών μονάδων (κατώτερο επίπεδο) δεν έχουν το δικαίωμα λήψης αποφάσεων, αλλά καλούνται να διασφαλίσουν τη συμμόρφωση με τους κεντρικούς κανόνες. Ωστόσο, οι αρμοδιότητες του κάθε επιπέδου δεν είναι ξεκάθαρες. Άρα, δεν μιλάμε για ουσιαστικές αποκεντρωμένες δομές, καθώς οι αρμοδιότητές τους αλληλεπικαλύπτονται. Επιπλέον, οι περιφερειακές και τοπικές δομές είναι ιδιαίτερα δυσλειτουργικές. Έτσι, αντί να διευκολύνεται, η επικοινωνία ανάμεσα στο ανώτερο (Υπουργείο) και κατώτερο επίπεδο εκπαίδευσης (σχολική μονάδα) μάλλον δυσχεραίνεται και μεγαλώνει η απόσταση μεταξύ τους. Ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων εμποδίζει την αποτελεσματική διαμόρφωση πολιτικής και δε βελτιώνει τη δέσμευση και την ευθύνη, όσον αφορά τις πολιτικές μεταξύ αυτών που έχουν την τελική ευθύνη για υψηλής ποιότητας διδασκαλία και εκμάθηση, δηλαδή τους εκπαιδευτικούς και τους διευθυντές σχολείων. Επιπρόσθετα, γίνεται λόγος για «μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση» αντί για ενδυνάμωση του ρόλου των σχολικών μονάδων και των σχολικών ηγετών στο πλαίσιο μιας κεντρικής στρατηγικής και λογοδοσίας. Τέλος, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης είναι αρκετά βραδύ, ενώ το ζητούμενο είναι μια άμεση και ουσιαστική αλλαγή.

Όσον αφορά την τριτοβάθμια εκπαίδευση, τα ιδρύματα εξακολουθούν να έχουν συνταγματική αυτονομία και ένα καθεστώς «φορέων δημοσίου δικαίου» με μικρότερο έλεγχο των μεγεθών προϋπολογισμού λειτουργίας. Εντούτοις, υπόκεινται ακόμα σε ευρείες υποχρεώσεις υποβολής αναφορών και στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Έτσι, ο έλεγχος των οικονομικών και της δημόσιας απασχόλησης παραμένει κεντρικός, καθώς πραγματοποιείται από τα Υπουργεία Οικονομικών και Παιδείας. Μια μελέτη μάλιστα συνέκρινε τη διακυβέρνηση της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης με τις δομές των άλλων 18 χωρών στην Ευρώπη των 19, καθώς και στην Ιαπωνία και τις ΗΠΑ. Αυτή η μελέτη καταδεικνύει την Ελλάδα ως ακραία απόκλιση του κανόνα με τη μικρότερη αυτονομία ιδρυμάτων από όλες τις χώρες που συμπεριλήφθηκαν στην ανάλυση (Martins, Boarini, Strauss & De la Maisonpneuve, 2009). Ακόμη, δεν υπάρχει καμιά ευελιξία των ιδρυμάτων αναφορικά με το διατιθέμενο ποσοστό του προϋπολογισμού σε μισθούς. Το αίτημα για μια νέα θέση πρέπει να εγκριθεί σε κάθε επίπεδο για να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους σχετικούς κανονισμούς. Τα ιδρύματα δεν διαθέτουν καμιά

ευελιξία ούτε στη μετακίνηση θέσεων μεταξύ τμημάτων, ούτε πληρώνουν τα ίδια το προσωπικό τους.

Καταληκτικά, το ζήτημα διοίκησης της ανώτερης εκπαίδευσης σχετίζεται ακόμη με τον συγκεντρωτικό κυβερνητικό έλεγχο βασικών παραμέτρων του συστήματος, τη στιγμή που υπάρχει η ανάγκη για αποκέντρωση ανθρώπινων, οικονομικών και φυσικών πόρων σε όλα τα επίπεδα. Αυτό έχει τεκμηριωθεί και στη σύσταση του 1997, συνεπώς, καμιά εξέλιξη δεν έχει πραγματοποιηθεί σχετικά με αυτό το ζήτημα τόσα χρόνια μετά.

Εξουσιοδότηση

Στη σύσταση του 1997 εμφανίζεται για πρώτη φορά ο όρος «εξουσιοδότηση» ως προτεινόμενη μορφή αποκέντρωσης. Βήματα αποκέντρωσης στην Ελλάδα με τη μορφή της εξουσιοδότησης, που είτε έχουν ήδη εφαρμοστεί είτε τρέχουν την περίοδο της σύστασης του 1997, αποτελούν η εκλογή νομαρχών και η ανάθεση σ' αυτούς, αφενός της διαχείρισης των κονδυλίων και των λειτουργιών αναφορικά με τα σχολικά κτίρια, αφετέρου της ικανότητας παροχής ορισμένων εκπαιδευτικών και πολιτιστικών υπηρεσιών στους δήμους. Συγκεκριμένα, η ευθύνη για τα σχολικά κτίρια και τον εξοπλισμό τους από την 1^η Ιανουαρίου 1995 ανήκει στους νομούς, ενώ η ευθύνη για τη συντήρηση των κτιρίων ανήκει στους δήμους. Η κριτική των ειδικών του ΟΟΣΑ εστιάζεται στο ότι δεν υπάρχει ένα ορθολογικό μοτίβο για την τοπική διαχείριση της εκπαίδευσης. Διότι είναι ενάντια στην οργανωτική λογική να διαχωρίζεται η παροχή κεφαλαίων στις περιφέρειες από τη συντήρηση των φυσικών εγκαταστάσεων και να τα θεωρεί αυτά ανεξάρτητα από τις αποφάσεις που λαμβάνει το Υπουργείο, σχετικά με τη φύση των σχολικών δραστηριοτήτων. Γι' αυτό το λόγο τα σχολικά κτίρια θεωρούνται απλά ως αθροίσματα αιθουσών διδασκαλίας παρά ως χώροι που έχουν σχεδιαστεί για να ανταποκριθούν στις εκπαιδευτικές ανάγκες. Δίνουν, έτσι, την αίσθηση ότι είναι ξένα κτίρια που δεν ανήκουν σε κανέναν.

Παράλληλα, δίνεται πλέον περισσότερη ελευθερία στο κάθε σχολείο διαμέσου των σχολικών επιτροπών, σχετικά με τη διαχείριση των ζητημάτων τους. Συνεπώς, άλλο βήμα αποκέντρωσης αυτής της μορφής αποτελούν οι σχολικές επιτροπές, οι οποίες έχουν αναλάβει δράση κυρίως για την ανεύρεση χρημάτων σε τοπικό επίπεδο, αλλά μόνο όσον αφορά τη συντήρηση των σχολικών κτιρίων. Ωστόσο, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, τα σχολεία πρέπει να έχουν πλήρη ελευθερία μέσα στα πλαίσια που τίθενται από την τοπική αυτοδιοίκηση. Προς το παρόν τα σχολεία δεν έχουν τη δικαιοδοσία να διορίσουν από μόνα τους ούτε άτομο για την καθαριότητα του σχολείου, αλλά πρέπει να ζητήσουν τη σχετική άδεια. Συνοπτικά, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, τα κριτήρια για την αποκέντρωση θα πρέπει να είναι αν τα σχολεία, τα πανεπιστήμια και τα άλλα ιδρύματα είναι σε θέση να κάνουν πλήρη χρήση της επαγγελματικής κρίσης και να αποφασίζουν σχετικά με τη χρήση των κονδυλίων, σε ανταπόκριση με τις τοπικές ανάγκες και τα διαθέσιμα μέσα, και εάν οι πελάτες έχουν λόγο στην ποιότητα και το περιεχόμενο που παρέχεται.

Σε σύνδεση με το προηγούμενο, η εξουσιοδότηση ως μορφή αποκέντρωσης διακρίνεται στην πρόταση των ειδικών του ΟΟΣΑ για αυξημένες εξουσίες στις τοπικές αρχές, μέσα από τις επιτροπές παιδείας του δήμου, σχετικά με τον καθορισμό των εκπαιδευτικών αναγκών της περιοχής τους, καθώς και για παροχή

των κατάλληλων πόρων, ώστε να ανταποκριθούν στις ανάγκες αυτές. Ιδιαίτερα για την περίπτωση της τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης, οι προτάσεις μπορεί να πηγάζουν από τα σχολεία ή από τα Επιμελητήρια του Εμπορίου και της Βιομηχανίας και να προωθούνται μέσω των Νομών στο Υπουργείο Παιδείας, όπου λαμβάνονται οι τελικές αποφάσεις. Γενικά, η εξουσιοδότηση των πόρων, αλλά και των αποφάσεων προτείνεται να επεκταθεί σε βασικά ινστιτούτα, που υπόκεινται δημοσίου απολογισμού των στόχων δαπανών και ελέγχου. Τέλος, η νομική κατοχύρωση της αυτονομίας των πανεπιστημίων εντάσσεται σε αυτή τη μορφή αποκέντρωσης.

Έπειτα, στη σύσταση του 2011, η εξουσιοδότηση ως μορφή αποκέντρωσης απαντάται στις αλλαγές του προγράμματος Καλλικράτης στη γενική διοικητική περιφερειακή δομή, οι οποίες έδωσαν περαιτέρω ώθηση για μεταβολές, καθώς οι νέοι, μεγαλύτεροι δήμοι, με την ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, είναι πλέον αρμόδιοι για τις σχολικές εγκαταστάσεις, τη μεταφορά μαθητών και ορισμένες άλλες μη-εκπαιδευτικές λειτουργίες των σχολείων. Ακόμη, οι νέες πλήρως αυτοδιοικούμενες περιφέρειες έχουν αυξημένες ευθύνες για τα σχολεία τους. Βέβαια, η ανάθεση της αρμοδιότητας και της χρηματοδότησης για σημαντικά λειτουργικά έξοδα, όπως η συντήρηση σχολικών κτιρίων και η μεταφορά μαθητών σε δήμους, υπό την αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών και όχι του Υπουργείου Παιδείας, δυσχεραίνει τη συνοχή.

Άλλες τρέχουσες ή προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις αυτής της περιόδου από την ελληνική κυβέρνηση που συμβαδίζουν με το πνεύμα της αποκέντρωσης είναι οι ακόλουθες. Πρόκειται για την καθιέρωση της Ελληνικής Αρχής Διασφάλισης Ποιότητας για την Ανώτατη Εκπαίδευση (Νόμος 3374/2005), καθώς και για την ψήφιση του νόμου-πλαisiού για την ανώτατη εκπαίδευση (3549/2007), ο οποίος επιφέρει αλλαγές σχετικά με την διασφάλιση ποιότητας, τη λογοδοσία, τις εσωτερικές διαδικασίες αξιολόγησης και την αυτονομία. Ο νόμος περιλαμβάνει μια δυνητικά καθοριστική πρόβλεψη για ένα νέο μοντέλο κατανομής κρατικής χρηματοδότησης. Συγκεκριμένα, επιβάλλει στα ιδρύματα να καταρτίσουν ένα τετραετές σχέδιο ανάπτυξης που να καλύπτει όλα τα λειτουργικά κόστη, τα ακαδημαϊκά και οικονομικά ζητήματα, σχέδια για ανάπτυξη και επενδύσεις, καθώς και σχεδιασμό για εξασφάλιση χρηματοδότησης από περισσότερες πηγές εκτός από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ο νόμος, ωστόσο, δίνει στο Υπουργείο Παιδείας την εξουσία να μην εγκρίνει το σχέδιο του ιδρύματος, αν το ίδρυμα δεν συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις διασφάλισης ποιότητας της Ελληνικής Αρχής Διασφάλισης Ποιότητας για την Ανώτατη Εκπαίδευση. Μάλιστα στο προσχέδιο του νόμου-πλαisiού για την ανώτατη εκπαίδευση υπάρχουν κάποιες βασικές προβλέψεις, οι οποίες θα οδηγούσαν σε αύξηση της θεσμικής οικονομικής αυτονομίας των ιδρυμάτων, απαλλάσσοντας τα από κάποιους από τους συγκεντρωτικούς ρυθμιστικούς ελέγχους του Υπουργείου Οικονομικών και σε ενδυνάμωση της εσωτερικής διακυβέρνησης και διαχείρισης.

Ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον στοιχείο για την παρούσα έρευνα αποτελεί η εφαρμογή αυτού ακριβώς του νόμου-πλαisiού, καθώς έτσι αποκεντρώνονται οι αρμοδιότητες του Υπουργείου στα σώματα διοίκησης των ιδρυμάτων. Συγκεκριμένα, υπάρχει αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων:

- Στο Συμβούλιο
- Στη Σύγκλητο (για τα Πανεπιστήμια) - τη Συνέλευση (για τα ΤΕΙ)

- Στον Πρύτανη (για τα Πανεπιστήμια) - τον Πρόεδρο (για τα ΤΕΙ).

Ειδικότερα για το συμβούλιο αναφέρεται ότι περιλαμβάνει εξωτερικά μέλη, καθώς και εκπροσώπους των φοιτητών και του διδακτικού προσωπικού. Ο διορισμός των εξωτερικών μελών του συμβουλίου είναι ευθύνη και αρμοδιότητα των ίδιων των ιδρυμάτων λόγω της συνταγματικής αυτονομίας τους και όχι του Υπουργείου. Βέβαια, το Υπουργείο ή ο νέος διαχειριστικός φορέας έχει ρόλο σε αυτό, καθώς πρέπει να δημιουργήσει μια λίστα δυνητικών εξωτερικών μελών. Οι διαπραγματεύσεις κατά την περίοδο της σύστασης του 2011 συνεχίζονται σχετικά με το αν τα εξωτερικά μέλη πρέπει να διαφοροποιούνται από τους ακαδημαϊκούς ή να προέρχονται από τον επιχειρηματικό ή κοινωνικό χώρο ή να υπάρχει συνδυασμός και των δύο.

Βασιζόμενοι σε αυτόν τον νόμο-πλαίσιο, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κάνουν ορισμένες προτάσεις. Αρχικά, πρέπει να ενδυναμωθεί η διαχειριστική και διοικητική ικανότητα των ιδρυμάτων, ώστε να υπάρξει ολοένα και μεγαλύτερη αποκέντρωση εξουσιών και ευθυνών από το Υπουργείο Παιδείας και η δηλωθείσα αυτονομία των πανεπιστημίων να γίνει πραγματικότητα. Για το σκοπό αυτό, οι κεντρικοί έλεγχοι των οικονομικών πρέπει να αντικατασταθούν από την εφάπαξ εξουσιοδότηση ολόκληρου του προϋπολογισμού στα ιδρύματα με βάση κοινές συμφωνίες για τον αριθμό των εισακτέων και άλλες δεσμεύσεις και να διατίθεται την κατάλληλη χρονική στιγμή, ώστε να επιτευχθεί ένας αποτελεσματικός σχεδιασμός από πλευράς ιδρυμάτων. Έτσι, ο έλεγχος των εξόδων θα βασίζεται πλέον σε συμφωνημένους στόχους και στη διασφάλιση ότι οι πόροι θα χρησιμοποιηθούν για τους εν λόγω στόχους. Παράλληλα, προτείνεται η παραχώρηση του δικαιώματος στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να έχουν ποικίλες πηγές χρηματοδότησης, καθώς και η δημιουργία ενός ανεξάρτητου σώματος που να είναι αρμόδιο για τη χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα προτείνεται η μετεξέλιξη της Ανεξάρτητης Επιτροπής για τη Διασφάλιση Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση σε μια Ανεξάρτητη Αρχή για την Αξιολόγηση, την Πιστοποίηση και τη Χρηματοδότηση της Ανώτατης Εκπαίδευσης. Η δημιουργία του ανεξάρτητου αυτού φορέα αποτελεί και ένα βασικό στοιχείο του μηχανισμού υλοποίησης, καθώς απομακρύνει το Υπουργείο από την καθημερινή συμμετοχή στη μικροδιαχείριση του συστήματος, με ταυτόχρονη μεταφορά των αρμοδιοτήτων που εμπίπτουν στον Ειδικό Γραμματέα Ανώτατης Εκπαίδευσης, στη νέα αυτή αρχή.

Καταληκτικά, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ από τη μία εκθειάζουν την ελληνική κυβέρνηση για τις μεταρρυθμίσεις της την περίοδο της σύστασης του 2011, τουλάχιστον σε επίπεδο στόχων για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, μια και αντικατοπτρίζουν πολλές από τις βέλτιστες πρακτικές στις διάφορες χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ. Από την άλλη, η εφαρμογή των νόμων επιτίπτει σε αντιφάσεις, όπως θα αποδειχθεί από το παράδειγμα σχετικά με τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων. Αναλυτικά, οι ανθρωπίνος πόροι συνιστούν το μεγαλύτερο μερίδιο των προϋπολογισμών των ιδρυμάτων και άρα, τον τομέα εκείνον όπου πρέπει να πραγματοποιηθούν οι σημαντικότερες βελτιώσεις, σύμφωνα με ποιοτικά κριτήρια. Το πλαίσιο προβλέπει εφάπαξ επιχορηγήσεις στα ιδρύματα, συμπεριλαμβανομένης της μισθοδοσίας, οι οποίες ρυθμίζονται ξεχωριστά και ελέγχονται κεντρικά. Προβλέπεται, όμως, μια σταδιακή μετάβαση του προσωπικού από το καθεστώς του δημοσίου υπαλλήλου, που προσλαμβάνεται άμεσα από το κράτος, στο καθεστώς προσωπικού που διορίζεται και απασχολείται από τα ιδρύματα. Παράλληλα, ο

νόμος προβλέπει ότι το Υπουργείο θα θεσπίσει μια δομή ακαδημαϊκών βαθμίδων με ανώτατους και κατώτατους μισθούς για κάθε βαθμίδα. Υπό μία έννοια, λοιπόν, ο νόμος εγγυάται ευελιξία και μετά την αναιρεί.

Αναφορικά με την εμπειρία άλλων χωρών, σε αντίθεση με την Ελλάδα, εκείνη την περίοδο διάφορες χώρες έχουν προχωρήσει πλέον δυναμικά στην αποκέντρωση των εκπαιδευτικών συστημάτων τους, την αύξηση της ευελιξίας και της ανταπόκρισης των σχολείων και των τριτοβάθμιων ιδρυμάτων απέναντι στις ανάγκες των μαθητών και των φοιτητών αντίστοιχα, καθώς και στη βελτίωση των εργασιακών συνθηκών των εκπαιδευτικών, του πανεπιστημιακού προσωπικού και των ερευνητών. Μάλιστα, και σε πολλές χώρες με κατά παράδοση ισχυρό κεντρικό έλεγχο των βασικών συνθηκών απασχόλησης για τους δημόσιους υπαλλήλους, σχετικά με τις αποφάσεις για το προσωπικό των ιδρυμάτων, διαπιστώνεται μετάβαση από τους προκαταρκτικούς ελέγχους διορισμού του προσωπικού και μισθολογικών συνθηκών στην εκ των υστέρων εφαρμογή, θεωρώντας τα θεσμικά διοικητικά συμβούλια υπεύθυνα για τη συμμόρφωση με τις κυβερνητικές πολιτικές και τους κυβερνητικούς κανονισμούς.

Μεταβίβαση

Η μεταβίβαση ως προτεινόμενη μορφή αποκέντρωσης πρωτοεμφανίζεται στη σύσταση του 1997. Οι ειδικοί του ΟΟΣΑ υποστηρίζουν ότι οι ικανότητες και οι πρακτικές διαχείρισης του συστήματος από το Υπουργείο Παιδείας μέχρι την τοπική αυτοδιοίκηση και τα μεμονωμένα σχολεία πρέπει να αναθεωρηθούν, ώστε να βρεθούν κατάλληλες λύσεις στη συσσώρευση προβλημάτων. Συγκεκριμένα προτείνουν περισσότερη ευελιξία και περισσότερη μεταβίβαση της ευθύνης, συμπεριλαμβανομένων των ζητημάτων που αφορούν τον προϋπολογισμό, στο «εργατικό επίπεδο» και κυρίως στα σχολεία. Μάλιστα, η καθιέρωση σχεδίων πειραματισμού με πλήρη μεταβίβαση της λήψης αποφάσεων στη λειτουργική βάση (operational base) θεωρείται η στρατηγική για αλλαγή που πρέπει να υιοθετηθεί, με σκοπό να ταρακουνήσει την εκπαίδευση στην Ελλάδα και να τη βγάλει από την εδραιωμένη αδράνειά της.

Ειδικότερα για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, η αναθεώρηση του Συντάγματος, και συγκεκριμένα του άρθρου 16 για την εκπαίδευση, σύμφωνα με δηλώσεις του Υπουργού θα οδηγήσει στην απελευθέρωση της δημόσιας παιδείας από τη γραφειοκρατία, ενώ θα ενίσχυε την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα. Επίσης, θα επιτρεπόταν και σε άλλους δημόσιους φορείς να παρέχουν εκπαίδευση, ώστε να αντιμετωπιστεί η ζήτηση, και θα διευκολυνόταν η αναζήτηση νέων οικονομικών πόρων. Αλλά και σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, η αναθεώρηση του άρθρου 16 θα οδηγούσε στη μεταβίβαση της ευθύνης σε τοπικό επίπεδο ή επίπεδο ιδρυμάτων.

Οι ειδικοί του ΟΟΣΑ εμμένουν στην εφαρμογή της αποκέντρωσης και στη σύσταση του 2011, την οποία θεωρούν ως τον ακρογωνιαίο λίθο των μεταρρυθμίσεων. Συγκεκριμένα κάνουν λόγο για τη μεταβίβαση ως προτεινόμενη μορφή αποκέντρωσης με τη μεταφορά της λήψης αποφάσεων σε περιφερειακό, τοπικό και θεσμικό επίπεδο.

Αναλυτικότερα, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του προγράμματος κατάρτισης προϋπολογισμού, πρέπει να ενισχυθεί η λογοδοσία μεταξύ Υπουργείων

και πρέπει να δίδεται ισχυρή εντολή διαχείρισης στα συνεργαζόμενα Υπουργεία. Κατά την κρίση των ειδικών του ΟΟΣΑ, η αρμοδιότητα έχει νόημα μόνο όταν υπάρχει αυτονομία στη λήψη αποφάσεων. Από αυτή την άποψη, πρέπει να απαιτείται από τα Υπουργεία να αναλάβουν την ευθύνη για την ακρίβεια του προϋπολογισμού, καθιστώντας ευκολότερο να αναθεωρηθεί η αποτελεσματικότητα των Υπουργείων και των υπηρεσιών στο πλαίσιο των επιδόσεών τους.

Επιπρόσθετα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν να γίνει μεταβίβαση αρμοδιοτήτων για τη διαχείριση οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων στα ιδρύματα, καθώς και επανασχεδιασμός των μοντέλων χρηματοδότησης εντός ενός πλαισίου λογοδοσίας. Ο νέος διαχειριστικός φορέας πρέπει να επιφορτιστεί με την επίβλεψη αυτής της εφαρμογής. Αναφορικά με τις μετεγγραφές, συνίσταται η καθιέρωση ενός μέγιστου αριθμού μετεγγραφών που θα γίνονται δεκτές από κάθε πανεπιστημιακό τμήμα. Κάθε τμήμα θα μπορεί να θέτει τον ακριβή αριθμό θέσεων εντός αυτού του μέγιστου αριθμού, ενώ μεσοπρόθεσμα προβλέπεται μεγαλύτερος βαθμός αποκέντρωσης στη λήψη αποφάσεων για τον αριθμό των μετεγγραφών σε ένα ίδρυμα. Ειδικότερα, προτείνεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε κάθε πανεπιστήμιο, ώστε αυτό να καθορίσει τον αριθμό των μετεγγραφών και με διαφανή και αντικειμενικά κριτήρια που ορίζονται από την Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης, να προσδιορίζεται ποιοι φοιτητές θα γίνονται δεκτοί για μετεγγραφή.

Σταδιακή αποκέντρωση

Στη σύσταση του 1997, γίνεται λόγος από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ για την αποκέντρωση με στάδια, διότι τονίζεται η ανάγκη για αλλαγή μέσω πειραματισμού και όχι μέσω αλλαγής των νόμων. Ακόμη, προτείνεται η υποστήριξη της έρευνας και του πειραματισμού σε περιοχές όπου είναι απαραίτητη η αλλαγή. Ένα βήμα σε αυτήν την κατεύθυνση αποτελεί η δημιουργία υποστηρικτικών εκπαιδευτικών μέσων και συγκεκριμένα η ίδρυση του Κέντρου Εκπαιδευτικής Έρευνας.

Έπειτα, στη σύσταση του 2011, προτείνεται από τους ειδικούς η Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης να έχει την εξουσία και την αρμοδιότητα να ομαδοποιήσει τα ιδρύματα σύμφωνα με τα στάδια εφαρμογής και την ικανότητά τους να συνδέουν την εξουσία που τους έχει δοθεί με την ανάλογη ευθύνη. Για παράδειγμα, ορισμένα ιδρύματα ίσως αποκτήσουν πλήρη αυτονομία σε όλες τις διαστάσεις που προβλέπονται στο νέο νόμο πλαίσιο, ενώ σε άλλα μπορεί να δοθεί μερική εξουσία, η οποία θα εξαρτηθεί από τα στοιχεία περαιτέρω προόδου.

Επανασυγκέντρωση

Η επανασυγκέντρωση εμφανίζεται στη σύσταση του 1997 για πρώτη φορά, διότι αυτό που επιχειρείται στην ουσία εκείνη την περίοδο είναι μια επανασυγκέντρωση της εξουσίας παρά αποκέντρωσή της σε χαμηλότερα επίπεδα του συστήματος. Όπως και να έχει, το ενιαίο αναλυτικό πρόγραμμα εξακολουθεί να παραμένει η κεντρική συνταγή, όπως και το ένα εγχειρίδιο ανά μάθημα.

Οι συγχωνεύσεις σχολείων αποτελούν ένα παράδειγμα επανασυγκέντρωσης. Προβάλλοντας παιδαγωγικά επιχειρήματα και υποκρύπτοντας τον πραγματικό λόγο πίσω από αυτήν την κίνηση, που στην πραγματικότητα ανάγεται σε οικονομικά αίτια ή αίτια απόδοσης του συστήματος, τον Ιανουάριο του 2011, η Υπουργός Παιδείας έθεσε σε δημόσια διαβούλευση τα κριτήρια για τις

συνενώσεις σχολικών μονάδων για το σχολικό έτος 2011-2012, βάσει του υφιστάμενου νομικού πλαισίου (Νόμος 1566/85). Η άσκηση χαρτογράφησης, βέβαια θα λάμβανε υπόψη παράγοντες, όπως οι δημογραφικές τάσεις, οι αποστάσεις και οι συνθήκες μετακίνησης, όταν οι μαθητές φοιτούν σε συνενωμένα σχολεία. Επίσης, παρόλο που στόχος ήταν η δημιουργία σχολικών μονάδων με 12 θέσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις, ειδικότερα σε ορεινές περιοχές και σε μικρά νησιά, σχολεία με έξι ή λιγότερες θέσεις ήταν απαραίτητα, ενώ η συνένωση ολιγοθέσιων σχολείων σε απομονωμένες περιοχές θα λάμβανε χώρα μόνο εφόσον το επέτρεπαν οι συνθήκες.

Η πρόταση της ελληνικής κυβέρνησης για δημιουργία σχολικών ενοτήτων συνάδει με τη γενικότερη συγκεντρωτική διάθεση της κυβέρνησης την περίοδο της σύστασης του 2011¹¹, ωστόσο δεν εφαρμόστηκε ποτέ στο σύνολό της. Οι σχολικές ενότητες συγκεντρώνουν ένα σύνολο σχολείων, εντός μίας γεωγραφικής περιμέτρου που επιτρέπει τακτικές συναντήσεις καθηγητών με διευθυντές για όλα τα σχολεία, υπό την επιτήρηση ενός σχολείου, το οποίο γίνεται το κέντρο της σχολικής ενότητας, όπου βρίσκεται ο διευθυντής του σχολείου και οι διοικητικοί φορείς. Οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στηρίζουν αυτό το μέτρο, καθώς οι σχολικές ενότητες αποτελούν σημαντική εναλλακτική βελτίωσης υπηρεσιών και αποδοτικότητας σε περιπτώσεις που είναι απαραίτητο να διατηρηθούν ορισμένες μικρές σχολικές μονάδες, αλλά και για άλλους λόγους που αναλύονται παρακάτω.

Οι σχολικές ενότητες μπορεί να είναι «οριζόντιες» (ομαδοποίηση σχολικών μονάδων μίας βαθμίδας εκπαίδευσης), αλλά το όφελος ενδέχεται να είναι μεγάλο και από «κάθετες» σχολικές ενότητες, όπου μια σχολική μονάδα (ένα τουλάχιστον γυμνάσιο) αναλαμβάνει ρόλο επιτήρησης. Το γυμνάσιο που θα λειτουργεί ως κέντρο της σχολικής ενότητας, θα δέχεται τους μαθητές που ολοκληρώνουν την πρωτοβάθμια εκπαίδευση στα σχολεία που ανήκουν στην ίδια σχολική ενότητα. Το μέγεθος της σχολικής ενότητας μπορεί να ποικίλει, αναλόγως της γεωγραφικής θέσης, αλλά θα διατηρούνται εντός ορίων που επιτρέπουν αποτελεσματική και αποδοτική σχολική διοίκηση.

Αναλυτικότερα, η συνένωση σχολικών μονάδων σε σχολικές ενότητες και η εξάλειψη των περισσότερων στρωμάτων της περιφερειακής διοίκησης του Υπουργείου θα επιτρέψει την τοποθέτηση προσωπικού στις σχολικές ενότητες. Αυτά τα μέλη του προσωπικού θα ασκούν βοηθητικά και γραφειοκρατικά καθήκοντα, έτσι ώστε η διοίκηση των σχολικών μονάδων να μπορεί πράγματι να συγκεντρωθεί στην παιδαγωγική διαχείριση. Συνεπώς, η ενότητα σχολείων ενθαρρύνει την αποτελεσματικότερη διαχείριση πόρων, ειδικότερα δε ανθρωπίνων πόρων. Η επαγγελματική σχέση των εκπαιδευτικών πρέπει να καθορίζεται βάσει σχολικής ομάδας και όχι βάσει ανεξάρτητης σχολικής μονάδας, επιτρέποντας έτσι μια πιο ευέλικτη και αποτελεσματικότερη τοποθέτηση του διδακτικού προσωπικού. Επίσης, οι μεγαλύτερες μονάδες επιτρέπουν την ανάπτυξη μιας πιο επαγγελματικής και κατάλληλης διαχείρισης και την πρόσληψη βοηθητικού προσωπικού.

Ένα παράδειγμα επιτυχούς συνένωσης σχολείων εντοπίζεται στην Πορτογαλία, όπου από τις οριζόντιες ενότητες πέρασε γρήγορα στις κάθετες σχολικές ενότητες. Η μετακίνηση προς τις κάθετες σχολικές ενότητες ήταν κρίσιμη για την αναβάθμιση της σχολικής ηγεσίας και τη βελτίωση των προσόντων για τη

¹¹ Βλέπε την ίδρυση του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής στη θέση τεσσάρων ξεχωριστών Ινστιτούτων (Υπουργική Απόφαση Φ.908/18254/Η, ΦΕΚ Β' 372, 20-02-2012).

διοικητική διαχείριση των σχολικών μονάδων. Επιπλέον, μέσα από την εφαρμογή διαφανών και αντικειμενικών κριτηρίων βάσει επίδοσης και μεγέθους και την έγκαιρη πληροφόρηση των τοπικών αρχών και των γονέων, εξασφαλίστηκε η υποστήριξη για τη συνολική διαδικασία. Ακόμη, εξασφαλίστηκε και η αυτονομία των νέων σχολείων μέσω υπογραφής συμβάσεων αυτονομίας μεταξύ του Υπουργείου Παιδείας και των ενοτήτων σχολείων, μεταβιβάζοντας αρμοδιότητες στα σχολεία, έπειτα από τον πρώτο πειραματικό κύκλο αξιολογήσεών τους.

Αναφορικά με την περίπτωση της Ελλάδας, στη σύσταση του 2011 πρόταση του ΟΟΣΑ είναι να δημιουργηθούν σχολικές ενότητες για να αποτελέσουν τη βάση ενός νέου συστήματος σχολικής διοίκησης, υποστηριζόμενου από ισχυρότερη ηγεσία, επιφορτισμένου με μεγαλύτερη αυτονομία και ενισχυμένου από ενδιάμεσους διευθυντές και σχολικούς συμβούλους.

Οι συγχωνεύσεις πανεπιστημιακών τμημάτων αποτελούν ένα άλλο παράδειγμα επανασυγκέντρωσης. Η πρόταση για συγχώνευση των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από την ελληνική κυβέρνηση προέρχεται από τα προβλήματα που παρουσιάζονται τόσο εντός των περιφερειών όσο στο πλαίσιο όμοιων επιστημονικών κλάδων, αλλά και εντός των ιδρυμάτων. Αναφορικά με το πρώτο πρόβλημα, η Ελλάδα έχει παρουσιάσει αύξηση ιδρυμάτων και μάλιστα τόσο τα πανεπιστήμια όσο και τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΤΕΙ) έχουν δημιουργήσει παραρτήματα, συχνά με ένα ή δύο τμήματα μόνο, σε μικρές πόλεις εντός των περιφερειών τους. Οι συνέπειες αυτής της διασποράς των τμημάτων πανεπιστημίων και ΤΕΙ είναι τα μείζονα προβλήματα στην επίτευξη οικονομιών κλίμακας, στον αριθμό και τα προσόντα του ακαδημαϊκού προσωπικού, στον εξοπλισμό και σε ουσιαστικές ακαδημαϊκές, φοιτητικές, και διοικητικές υποστηρικτικές υπηρεσίες. Μάλιστα, στη σύσταση του 2011, επιταχύνεται η τρέχουσα πρωτοβουλία για ενοποίηση, συγχώνευση ή κλείσιμο μικρών τμημάτων και ιδρυμάτων, με χαμηλά ποσοστά εγγραφής και χαμηλά ποσοστά απόδοσης, σε ολόκληρη τη χώρα, προφανώς για λόγους οικονομίας.

Σχετικά με το πρόβλημα που εντοπίζεται στο πλαίσιο όμοιων επιστημονικών κλάδων, προγράμματα πτυχίων σε συγκεκριμένες επιστήμες και επαγγέλματα έχουν διασπαστεί σε μικρότερα προγράμματα, που διαφέρουν ελάχιστα, ίσως για να δικαιολογηθεί η δημιουργία νέων τμημάτων και ο αυξημένος αριθμός ακαδημαϊκών θέσεων. Οι ειδικοί του ΟΟΣΑ, συνεπώς, προτείνουν να ενοποιηθούν τέτοια τμήματα, ώστε να δημιουργηθούν μεγάλες οικονομίες κλίμακας, αν και πρέπει να ληφθεί μέριμνα, μια και ορισμένα από αυτά τα τμήματα ήδη έχουν μεγάλο αριθμό φοιτητών. Επιπλέον, αρκετά τμήματα δεν αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες επιστήμες και δημιουργήθηκαν κυρίως για να παράσχουν προπτυχιακά προγράμματα που θα μπορούσαν σε άλλη περίπτωση να απονέμουν από κοινού δύο ξεχωριστά τμήματα που υπηρετούν διαφορετικές, αλλά σαφώς συγγενείς επιστήμες.

Το πρόβλημα εντός των ιδρυμάτων σχετίζεται με την ύπαρξη υψηλού βαθμού κατακερματισμού της ακαδημαϊκής δομής, με το τμήμα να αποτελεί τη βασική ακαδημαϊκή μονάδα των ιδρυμάτων. Για παράδειγμα, οι διορισμοί ακαδημαϊκού προσωπικού, η τοποθέτηση φοιτητών και η ακαδημαϊκή πολιτική λαμβάνουν χώρα κυρίως σε αυτό το επίπεδο. Οι δυνατότητες κινητικότητας του προσωπικού και των φοιτητών μεταξύ των τμημάτων και η δυνατότητα ακαδημαϊκής διαχείρισης εντός μεγαλύτερων μονάδων, σε επίπεδο σχολής, κολεγίου ή πανεπιστημίου, που αποτελεί συνήθως πρακτική σε πανεπιστήμια

άλλων χωρών, είναι περιορισμένες έως ανύπαρκτες. Για το λόγο αυτό στο νόμο-πλαίσιο, που αναφέρεται στη σύσταση του 2011, ορίζεται η σχολή ως βασική μονάδα του ιδρύματος, η οποία θα καλύπτει ένα ευρύ επιστημονικό ή επαγγελματικό πεδίο και θα απαιτεί την ενοποίηση μεμονωμένων τμημάτων εντός των εν λόγω σχολών, κυρίως ως μέσον περιορισμού της ανεξαρτησίας των τμημάτων.

Ελάχιστη αποκέντρωση

Σύμφωνα με τη Mons (όπως αναφέρει η Διπλήρη, 2011, σ. 579), η Ελλάδα εντάσσεται στο μοντέλο της ελάχιστης αποκέντρωσης, που προσεγγίζει περισσότερο την παραδοσιακή συγκεντρωτική οργάνωση. Στο εν λόγω μοντέλο, το κεντρικό κράτος, μέσω του Υπουργείου Παιδείας και μιας αποκεντρωμένης και, περισσότερο ή λιγότερο, αυτόνομης διοίκησης συνεχίζει να καθορίζει τους κανόνες λειτουργίας σε όλους τους τομείς, όπως η παιδαγωγική, η διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, τα οικονομικά. Το μοντέλο της ελάχιστης αποκέντρωσης έρχεται σε αντίθεση με αυτό της συνεργατικής αποκέντρωσης, όπου το κεντρικό κράτος διατηρεί τον κυρίαρχο ρόλο του, αλλά η τοπική εξουσία παρεμβαίνει στο σύνολο των παραδοσιακών αρμοδιοτήτων του.

Το μοντέλο της ελάχιστης αποκέντρωσης απαντάται στην περίπτωση της Ελλάδας σύμφωνα και με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ και αυτό διαφαίνεται ιδιαίτερα στη σύσταση του 2011, όπου παρουσιάζονται τα αποτελέσματα PISA 2009 σχετικά με τις αρμοδιότητες των διευθυντών σε κάθε σχολείο και τα επίπεδα σχολικής αυτονομίας και σχολικού ανταγωνισμού.

Αναλυτικότερα, ένας από τους τομείς στους οποίους οι σχολικοί διευθυντές στην Ελλάδα έχουν την πιο περιορισμένη αρμοδιότητα συγκριτικά με άλλες χώρες είναι η διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων. Σύμφωνα με τις απόψεις των διευθυντών χωρών που συμμετείχαν στο πρόγραμμα PISA 2009, όσον αφορά την ανάμειξή τους στις υποθέσεις του σχολείου τους, το ποσοστό των Ελλήνων διευθυντών (40%), που διασφαλίζει ότι οι δραστηριότητες επαγγελματικής ανάπτυξης των εκπαιδευτικών είναι σε αντιστοιχία με τους στόχους διδασκαλίας του σχολείου, απέχει κατά πολύ από τον μέσο όρο των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ (88%). Μεγάλες αποκλίσεις παρατηρούνται και στην παρατήρηση της διδασκαλίας μέσα στις τάξεις (12% το ποσοστό για τους Έλληνες διευθυντές έναντι του 50% για τον μέσο όρο των διευθυντών χωρών-μελών του ΟΟΣΑ), καθώς και στον έλεγχο των εργασιών των μαθητών (46% έναντι 66%). Τέλος, το ποσοστό των Ελλήνων διευθυντών που λαμβάνουν υπόψη τα αποτελέσματα των εξετάσεων στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την ανάπτυξη αναλυτικού προγράμματος, ανέρχεται στο 34% εν συγκρίσει με το 61% του μέσου όρου του ΟΟΣΑ. Αντίθετα μια περίπτωση, όπου το ποσοστό των Ελλήνων διευθυντών παρουσιάζεται υψηλό (63%) είναι η ανάληψη διδασκαλίας μιας τάξης λόγω αναπάντεχης απουσίας του κύριου εκπαιδευτικού της τάξης (29% στην περίπτωση του ΟΟΣΑ).

Στοιχεία της ίδιας έρευνας, όσον αφορά τον βαθμό αυτονομίας των σχολείων σχετικά με την κατανομή των πόρων, αποκαλύπτουν ότι η Ελλάδα αποκλίνει κατά πολύ από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Ειδικότερα, αποφάσεις για τον διορισμό και την απόλυση εκπαιδευτικών, την καθιέρωση του αρχικού τους μισθού ή την απόφαση για αύξησή του λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο. Μια πιο

αποκεντρωμένη τάση που συμβαδίζει σε κάποιο βαθμό με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ παρατηρείται στη διαμόρφωση του σχολικού προϋπολογισμού και την κατανομή του μέσα στο εκάστοτε σχολείο. Αντίθετα, αναφορικά με τον βαθμό αυτονομίας των σχολείων στο σχολικό πρόγραμμα και την αξιολόγηση, η Ελλάδα αποκλίνει και πάλι κατά πολύ από τον αντίστοιχο μέσο όρο των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ. Αναλυτικότερα, οι πολιτικές για την αξιολόγηση των μαθητών καθιερώνονται κατά κύριο λόγο σε εθνικό επίπεδο (68%), ενώ για τις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ το αντίστοιχο ποσοστό είναι μόλις 11%. Η επιλογή των σχολικών εγχειριδίων αποφασίζεται σχεδόν αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο (85%) εν συγκρίσει με το 8% στην αντίστοιχη περίπτωση του μέσου όρου του ΟΟΣΑ. Τέλος, οι αποφάσεις σχετικά με τον καθορισμό του περιεχομένου και του είδους των μαθημάτων που προσφέρονται λαμβάνονται και πάλι σε εθνικό επίπεδο (96% και 88% αντίστοιχα), ενώ για τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ οι ίδιες κατηγορίες αποφάσεων ανέρχονται σε 24% και 21% αντίστοιχα.

Συνοπτικά, σύμφωνα με τα αποτελέσματα PISA 2009, το πρόγραμμα αξιολόγησης κατατάσσει τις χώρες του ΟΟΣΑ σε τέσσερις ομάδες, οι οποίες μοιράζονται παρόμοια χαρακτηριστικά στον τρόπο με τον οποίο επιτρέπουν στους γονείς και τα σχολεία να λαμβάνουν αποφάσεις που επηρεάζουν την εκπαίδευση των παιδιών τους. Η ομαδοποίηση αυτή βασίζεται στα επίπεδα σχολικής αυτονομίας και σχολικού ανταγωνισμού. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, το πιο σύνηθες σχήμα είναι εκείνο που δίνει στα σχολεία αυτονομία. Τα σχολεία έχουν δηλαδή την ελευθερία να λαμβάνουν αποφάσεις για την ύλη. Πρόκειται για την περίπτωση μεγάλου βαθμού αποκέντρωσης με περιορισμένο ανταγωνισμό. Η Ελλάδα ανήκει στις χώρες του ΟΟΣΑ που προσφέρουν χαμηλά επίπεδα αυτονομίας στα σχολεία και περιορισμένες επιλογές στους γονείς. Πρόκειται, συνεπώς, για την περίπτωση ελάχιστου επιπέδου αποκέντρωσης με χαμηλή αυτονομία. Μια τρίτη κατηγορία είναι σχολεία με υψηλή αυτονομία. Τα σχολεία αυτά έχουν την ελευθερία να επιλέξουν μεθόδους διδασκαλίας για την επίτευξη των στόχων εκμάθησης, οπότε ο βαθμός αποκέντρωσης θεωρείται υψηλός, όπως και ο ανταγωνισμός μεταξύ των σχολείων. Ακόμη, αναφέρεται ότι στις περισσότερες χώρες με υψηλές επιδόσεις, είναι ευθύνη των σχολείων και των εκπαιδευτικών να ασχοληθούν με την ποικιλία των μαθητικών ενδιαφερόντων, τις ικανότητες, το κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο, χωρίς να κάνουν τους μαθητές να επαναλάβουν τη χρονιά ή να τους μεταγράψουν σε σχολεία με απαιτήσεις χαμηλών επιδόσεων.

Προσδοκώμενα Αποτελέσματα από την Εφαρμογή της Αποκέντρωσης

Περιορισμός της γραφειοκρατίας

Όπως αναφέρεται στη σύσταση του 1997, η εφαρμογή της στρατηγικής για αλλαγή με το πέρασμα στην αποκέντρωση θα έχει ως αναμενόμενο αποτέλεσμα τη μείωση και την απλοποίηση του παρόντος κώδικα κανόνων και ρυθμίσεων, καθώς και τη μείωση του μεγέθους των κεντρικών δομών που σήμερα είναι αφιερωμένες στους ελέγχους εισαγωγής και προελέγχου. Έτσι, το σύστημα θα ανανεωθεί μέσα από τον περιορισμό της γραφειοκρατίας. Για παράδειγμα, η περιφερειοποίηση των πολλών λειτουργιών του Π.Ι. θα έχει ως αποτέλεσμα την ελάφρυνση της διοικητικής δομής του.

Απαλλαγή της κεντρικής διοίκησης από τη διαχείριση τοπικών θεμάτων

Σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, η εποπτεία των καθημερινών ζητημάτων πρέπει να ανατεθεί σε ένα χαμηλότερο επίπεδο, ώστε οι Υπουργοί και οι Γενικοί Διευθυντές να μπορούν να επικεντρωθούν σε ζητήματα διαμόρφωσης πολιτικής. Έτσι, η κεντρική διοίκηση θα απαλλαγεί από θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και γραφειοκρατικά ζητήματα.

Αυτονομία

Όπως αναφέρεται στη σύσταση του 1997, η εφαρμογή της στρατηγικής για αλλαγή με το πέρασμα στην αποκέντρωση θα έχει ως αναμενόμενο αποτέλεσμα τη μετατόπιση σε πλαίσια ελέγχου και αυτονομίας, βασισμένα στην ανάλυση των λειτουργικών αναγκών.

Αναφορικά με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, στη σύσταση του 1997 αναφέρεται ότι ο διορισμός του ακαδημαϊκού διδακτικού προσωπικού αποτελεί επίσημα ευθύνη του Υπουργείου, έτσι ώστε το εκάστοτε ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να μην μπορεί να διασφαλίσει την αντιστοίχιση του προσωπικού του με τον αριθμό των φοιτητών, τη βελτίωση της ποιότητας και την έρευνα. Με την αποκέντρωση, ωστόσο, αναμένεται τα ιδρύματα να αποφασίζουν μόνα τους για τον διορισμό του προσωπικού τους, χωρίς να δίνουν αναφορά στο Υπουργείο, στα πλαίσια ενός συμφωνημένου προϋπολογισμού που θα διατεθεί για το προσωπικό των ιδρυμάτων, και σύμφωνα με διαφανείς διαδικασίες επιλογής ακαδημαϊκού προσωπικού. Οι διορισμοί πρέπει, δηλαδή, να υπόκεινται σε καθορισμένα προσόντα, σε διαδικασίες ανοιχτής δημοσίευσης των θέσεων και στη δυνατότητα άσκησης βέτο για καλό σκοπό από τον Υπουργό ή τους παράγοντές του, ώστε να αποφευχθεί η πιθανότητα ανάπτυξης του πελατειακού συστήματος. Επιπλέον, στην ίδια σύσταση γίνεται λόγος για τα κορυφαία πανεπιστήμια στον κόσμο εκείνης της περιόδου τα οποία διαπραγματεύονται τους προϋπολογισμούς τους με το κράτος, ή στην περίπτωση των ιδιωτικών πανεπιστημίων με τους διαχειριστές τους, και έπειτα είναι ελεύθερα να καταναείμουν τα χρήματα για τους σκοπούς που καθορίζουν τα ίδια.

Έπειτα, στη σύσταση του 2011 δίνεται ως παράδειγμα η μεταρρύθμιση της ανώτατης εκπαίδευσης στη Δανία, μια και κάτι αντίστοιχο επιδιωκόταν να γίνει και στην Ελλάδα εκείνη την περίοδο. Ειδικότερα, στη Δανία, ο Νόμος περί Πανεπιστημίων του 2003 μπορεί να θεωρηθεί μια ουσιώδης κυβερνητική μεταρρύθμιση με στόχο την περαιτέρω αύξηση της αυτονομίας των πανεπιστημίων και την αυτοδιοίκησή τους. Η εν λόγω μεταρρύθμιση συμβάλλει στον επαγγελματισμό της διαχείρισης των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και βελτιώνει τις συνθήκες για δέσμευση σε μακροχρόνιες στρατηγικές. Επίσης, τα νέα συμβούλια, που έχουν πλειοψηφία εξωτερικών μελών, διευκολύνουν την επαφή της κοινωνίας με τα ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης.

Διαφοροποίηση του προφίλ των ιδρυμάτων

Με την αποκέντρωση, όπως ήδη ειπώθηκε, αναμένεται να ενισχυθεί η αυτονομία των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων και στα χαρακτηριστικά του διδακτικού και μη προσωπικού, ενώ το κάθε ίδρυμα θα έχει την ιδιαίτερη αποστολή του και τον χαρακτήρα του. Σύμφωνα με την εν λόγω στρατηγική διαφοροποίησης των ιδρυμάτων θα οριστεί με σαφή τρόπο η αποστολή και το προφίλ του καθενός. Έτσι, η ευρύτερη και πιο ευέλικτη διαφοροποίηση μεταξύ των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που αποτελεί ουσιαστικά ένα δείγμα αποκέντρωσης, θα οδηγήσει μόνο σε όφελος.

Βέβαια, όπως τονίζουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 2011, πρέπει να διασφαλιστεί ότι οι εξουσίες των αρχών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης συμβαδίζουν με τις αλλαγές στις αρμοδιότητες, καθώς και να καθιερωθεί ένα σύνολο υποστηρικτικών αλλαγών για την πιστοποίηση, τη διασφάλιση ποιότητας, τη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων και τις πολιτικές που αντικατοπτρίζουν τη διακριτή αποστολή του κάθε ιδρύματος.

Ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις τοπικές ανάγκες

Ένα αποτέλεσμα της αποκέντρωσης, όπως διαπιστώνεται στη σύσταση του 1997, είναι η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα στις τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες. Για το λόγο αυτό, τα Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης (IEK) θεωρούνται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ ως εγκεκριμένη προτεινόμενη αποκεντρωμένη λύση για το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, διότι είναι ευέλικτα και προσαρμόσιμα σε μια μεγάλη ποικιλία μαθητών, καθώς και στις τοπικές ανάγκες. Βέβαια, πρέπει να ενθαρρύνονται να διατηρούν αυτήν την ευελιξία τους, να ανταποκρίνονται σε μια ευρεία ποικιλία αναγκών και να βελτιώσουν την προσαρμογή τους στα τοπικά οικονομικά ενδιαφέροντα. Ειδικότερα για την τεχνική/επαγγελματική εκπαίδευση αναφέρεται ότι η αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο θα οδηγήσει στην προσαρμογή της στις οικονομικές ανάγκες του τόπου. Στο σημείο αυτό οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν την ανύψωση του κύρους της τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης προσαρμόζοντας τις διοικητικές δομές της, ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στα ενδιαφέροντα της τοπικής οικονομικής κοινότητας. Παράλληλα, η επέκταση των τμημάτων των πανεπιστημίων και των ΤΕΙ σε διεσπαρμένους δήμους, ως αίτημα των δημάρχων και άλλων τοπικών αξιωματούχων, θα οδηγήσει στην ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας.

Σε όλες τις περιπτώσεις, τονίζεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ η ανάγκη να δοθεί η εξουσία στην τοπική αυτοδιοίκηση για τον καθορισμό των εκπαιδευτικών αναγκών της περιοχής και των πόρων που πρέπει να διατεθούν, ώστε να τις ικανοποιήσει. Οι πόροι αυτοί αναφέρονται συγκεκριμένα σε εκπαιδευτικούς και τους μισθούς τους, στα κτίρια και τη συντήρησή τους, τη συμβουλευτική και την επιμόρφωση στα σχολεία. Για παράδειγμα, η τοποθέτηση Περιφερειακών Επιμορφωτικών Κέντρων (ΠΕΚ) σε κάθε νομό, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ στην επισκόπηση του 1997, φέρνει την επιμόρφωση πιο κοντά στους εκπαιδευτικούς και στις ανάγκες τους από ό,τι στο παρελθόν.

Σύνδεση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με την αγορά εργασίας

Ήδη από τη σύσταση του 1982, αναφέρεται ότι οι αρχές της αγοράς εργασίας βοηθούν για την τοποθέτηση των σπουδαστών που πρέπει να συμπληρώσουν πρακτική τεσσάρων μηνών στις διετείς σχολές των Κέντρων Ανώτερης Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ΚΑΤΕΕ) και πρακτική έξι μηνών στις τριετείς σχολές.

Έπειτα, στη σύσταση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ παρουσιάζονται εντυπωσιασμένοι από τη φανερά ισχυρή σύνδεση ανάμεσα σε κάποια τμήματα μηχανολογίας με κυβερνητικούς χορηγούς, καθώς και με χορηγούς από τον χώρο της βιομηχανίας που χρησιμοποιούν τους φοιτητές για δικές τους υπηρεσίες ελέγχου και ανάπτυξης. Επίσης, κάποιοι εκπαιδευτικοί μερικής απασχόλησης προσλαμβάνονται στα πανεπιστήμια από τη βιομηχανία. Συνεπώς, όντως ισχυροποιούνται οι συνδέσεις ανάμεσα στον βιομηχανικό και επιχειρηματικό κόσμο με τα πανεπιστήμια και τα ΤΕΙ, όπως υποστηρίζει η ελληνική κυβέρνηση.

Τέλος, σύμφωνα με την άποψη των ειδικών του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 2011, η ψήφιση δύο νόμων, του νόμου για την Δια Βίου Εκπαίδευση (2879/2010) και του νόμου που καθιερώνει ένα Πλαίσιο Εθνικών Προσόντων, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Προσόντων (3879/2010), μπορεί να συνεισφέρει στην αποτελεσματικότερη μετάβαση της νεολαίας στην αγορά εργασίας και σε ισχυρότερους δεσμούς ανάμεσα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση με τις εκπαιδευτικές και εργασιακές ανάγκες στην αγορά εργασίας, τόσο σε εθνικό όσο και περιφερειακό επίπεδο. Ειδικότερα για τα ΤΕΙ, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, πρέπει να δοθεί έμφαση στην παροχή εκπαιδευτικών προγραμμάτων βραχείας διάρκειας, που να καλύπτουν τις τοπικές ανάγκες των εργοδοτών και της αγοράς εργασίας.

Αύξηση της αποτελεσματικότητας

Στη σύσταση του 2011, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ υποστηρίζουν ότι η αποκέντρωση θα επιφέρει βελτίωση της συνολικής αποτελεσματικότητας της εκπαίδευσης, ανάλογα με τους εθνικούς στόχους και τα ιδανικά της κοινωνίας, όπως επίσης δυναμισμό και ανταποκριτικότητα στο εκπαιδευτικό σύστημα. Για παράδειγμα, με την αποκέντρωση είναι αμεσότερη η αναγνώριση των προβλημάτων, καθώς μελετώνται άμεσα οι ανάγκες και συνθήκες της εκπαίδευσης κάθε τόπου. Αμεσότερη είναι και η αναζήτηση καταλληλότερων λύσεων, μια και ζυγίζονται οι διάφορες λύσεις που θα μπορούσαν να εξυπηρετήσουν καλύτερα ειδικές περιπτώσεις.

Η αύξηση της αποτελεσματικότητας ως απόρροια εφαρμογής αποκεντρωτικών πολιτικών αναφέρεται και σε επίπεδο διοίκησης και διακυβέρνησης σε όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης. Αντίθετα, όπως επισημαίνουν οι

ειδικοί του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 2011, η επίμονη παρουσία ιδιαίτερα ξεπερασμένων μοντέλων συγκεντρωτικής οικονομικής διαχείρισης και ρυθμιστικών ελέγχων στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης έχει ως αποτέλεσμα την αναποτελεσματική εσωτερική διακυβέρνηση και διαχείρισή τους. Ένα παράδειγμα αποτελεί ο αριθμός των νέων εισακτέων στο σύστημα κάθε χρόνο (*numerus clausus*), ο οποίος ορίζεται με υπουργική απόφαση και όχι άμεσα από τη ζήτηση φοιτητών. Έτσι, οι διακυμάνσεις στους αριθμούς των νεοεισακτέων κάθε χρόνο είναι πιθανότερο ότι αντικατοπτρίζουν στοχευμένες αποφάσεις της Κυβέρνησης παρά αλλαγές στη ζήτηση.

Γρήγορη και αποτελεσματική εφαρμογή μεταρρυθμίσεων

Ήδη από τη σύσταση του 1982, τονίζεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ η σημαντικότητα της αποκέντρωσης. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι αν υπάρχει ένας βαθμός αποκεντρωμένης λήψης αποφάσεων, ευέλικτοι κανόνες και ρυθμίσεις, καθώς και καινοτόμο πνεύμα, τότε σημαντικές μεταρρυθμίσεις στις σχολικές δομές, στα αναλυτικά προγράμματα και στις σχέσεις, τόσο μεταξύ των διαφόρων τομέων στα πλαίσια του εκπαιδευτικού συστήματος όσο και μεταξύ του εκπαιδευτικού συστήματος με άλλα κοινωνικά και οικονομικά συστήματα, μπορούν να εφαρμοστούν γρήγορα και αποτελεσματικά. Άλλωστε υπάρχει ανάγκη για άμεση ανταπόκριση των μεταρρυθμίσεων στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές απαιτήσεις λόγω των τεχνολογικών αλλαγών στην οικονομία, καθώς και ανάγκη για επιτυχή επικοινωνία με τους πολίτες.

Εξοικονόμηση δημοσίου χρήματος

Σε όλες τις συστάσεις είναι ξεκάθαρη η προτροπή των ειδικών του ΟΟΣΑ να φύγει η Ελλάδα από την παράδοση του ενός βιβλίου ανά μάθημα και να υπάρξουν καλά εξοπλισμένες βιβλιοθήκες στα σχολεία, στις οποίες να μπορούν να ανατρέχουν οι εκπαιδευτικοί. Μάλιστα, από την επισκόπηση του 1982 τονίζουν την ανάγκη να ενθαρρύνονται οι εκπαιδευτικοί να οργανώνουν τα δικά τους διδακτικά πλάνα και υλικό και να αντλούν από τα σχολικά εγχειρίδια μόνο αν το κρίνουν απαραίτητο. Βέβαια, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί οι εκπαιδευτικοί να είναι κατάλληλα καταρτισμένοι γι' αυτό το καθήκον. Έπειτα, στην επισκόπηση του 1997, οι ειδικοί τάσσονται υπέρ της πολιτικής του ελεύθερου ανταγωνισμού για τα σχολικά βιβλία. Προτείνουν το Π.Ι. να δίνει μονάχα κατευθυντήριες οδηγίες, ώστε να θέτει άλλους τομείς ως προτεραιότητά του, κυρίως την εκπαιδευτική έρευνα και την καινοτομία.

Το Υπουργείο Παιδείας από τη μεριά του, ήδη από την περίοδο της επισκόπησης του 1997, έχει προωθήσει προτάσεις για την κατάργηση του μοναδικού σχολικού εγχειριδίου ανά μάθημα στο λύκειο και τα ιδρύματα ανώτερης εκπαίδευσης και την αντικατάστασή τους, αφενός από επίδομα που θα δίνεται σε όλους τους μαθητές για τα βιβλία τους και, αφετέρου από τον εμπλουτισμό των βιβλιοθηκών. Τα ζητήματα αυτά αποτελούν διαχρονικά αντικείμενο έντονης δημόσιας συζήτησης. Το αίτημα για αντικατάσταση του υφιστάμενου συστήματος δωρεάν συγγραμμάτων επαναλαμβάνεται και στην επισκόπηση του 2011, όπου προτείνεται να δοθεί σε κάθε φοιτητή κουπόνι συγγραμμάτων για κάθε έτος, αξίας αισθητά μικρότερης από το κόστος των βιβλίων που θα χρειαζόταν. Έτσι, θα

ενθαρρύνεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των εκδοτών και θα διευκολύνεται η ανάπτυξη υγιούς αγοράς μεταχειρισμένων βιβλίων. Με την αποκέντρωση της διαδικασίας παροχής συγγραμμάτων στους φοιτητές θα υπάρξει σημαντική εξοικονόμηση χρημάτων για το κράτος.

Ενεργητικότερη συμμετοχή στις αποφάσεις περί εκπαίδευσης

Στην επισκόπηση του 1997, γίνεται λόγος για ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζουν τα σχολεία και αφορά τα πολλά κενά διδασκαλίας και τις πολλές κενές θέσεις που υπάρχουν είτε από την αρχή της σχολικής χρονιάς είτε εμφανίζονται κατά τη διάρκεια αυτής. Μολαταύτα, τα σχολεία δεν μπορούν να αντικαταστήσουν από μόνα τους ένα κενό διδασκαλίας που προκύπτει, αλλά πρέπει να περιμένουν την ανάληψη δράσης από το Υπουργείο. Στην ανατροπή αυτής της κατάστασης θα βοηθήσει η αποκέντρωση, που θα μεταβιάσει την αρμοδιότητα πρόσληψης προσωπικού σε ένα χαμηλότερο επίπεδο διακυβέρνησης. Έτσι, με την αποκέντρωση αναμένεται τα ίδια τα σχολεία, αντί για το Υπουργείο Παιδείας, να διορίζουν τους εκπαιδευτικούς τους και να διαχειρίζονται τις κενές θέσεις διδασκαλίας που προκύπτουν, αίτημα το οποίο φαίνεται να επαναλαμβάνεται διαχρονικά από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ.

Έτσι, στην εν λόγω σύσταση, τίθεται η πρόταση από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, το Υπουργείο να πειραματιστεί ως προς την τοπική διαχείριση του σχολείου μέσα από τις σχολικές επιτροπές, για να αυξηθεί η συμμετοχική διάσταση στην εκπαίδευση. Σε άλλες χώρες, οι σχολικές επιτροπές περιλαμβάνουν εκλεγμένους εκπροσώπους γονέων και εκπαιδευτικών, εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και τον διευθυντή του σχολείου. Οι επιτροπές αυτές είναι αρμόδιες για τον διορισμό των εκπαιδευτικών, έχουν τη διακριτική ευχέρεια να δαπανούν χρήματα για τη συντήρηση των κτιρίων και τον εξοπλισμό τους και ακολουθούν το κεντρικό αναλυτικό πρόγραμμα διατηρώντας, ωστόσο, την ελευθερία να αναπτύσσουν το δικό τους περιεχόμενο. Στόχος αποτελεί το μοίρασμα εξουσιών μεταξύ του παρόχου και του παραλήπτη των υπηρεσιών της εκπαίδευσης. Στην Ελλάδα, αυτό που ακούγεται να συζητιέται μέχρι την εποχή της σύστασης του 1997 είναι η διάθεση ενός μέρους των πόρων στους γονείς, με το οποίο μπορούν να επιλέξουν οι ίδιοι τη νηπιακή εκπαίδευση για τα παιδιά τους.

Βέβαια, όπως τονίζουν οι ειδικοί, οι σχολικές επιτροπές πρέπει να λειτουργούν μέσα στα πλαίσια που τίθενται από την τοπική αυτοδιοίκηση και τους εθνικούς νόμους για την παιδεία, αλλά η εξουσία για την εκπαίδευση πρέπει να βρίσκεται σε ένα μόνο επίπεδο τοπικής διακυβέρνησης. Σε κάθε περίπτωση, η αποκέντρωση πρέπει να διαβεβαιώνει ότι η ευθύνη βαραινεί αυτούς που παρέχουν και αυτούς που λαμβάνουν την εκπαίδευση.

Όπως αναφέρεται στη σύσταση του 2011, μέσα από την αποκέντρωση δίνεται μεγαλύτερη εξουσία στους γονείς και τους μαθητές να επιλέγουν τα σχολεία που ικανοποιούν καλύτερα τις εκπαιδευτικές ανάγκες ή προτιμήσεις τους. Επίσης, οι κυβερνήσεις δημιουργούν νέες συνεργασίες με ιδιωτικούς φορείς για να σχεδιάσουν νέες πολιτικές που επιτρέπουν σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να συμμετέχουν περισσότερο στις αποφάσεις που αφορούν την εκπαίδευση και να μοιράζονται το κόστος και τα οφέλη περισσότερο ισότιμα.

Ανάπτυξη ρόλων και ευθυνών

Ήδη από τη σύσταση του 1982 αναφέρεται ότι με την αποκέντρωση θα δοθούν κάποιες ελευθερίες και ευθύνες στους εκπαιδευτικούς μέσα στα σχολεία και απέναντι στην εκάστοτε κοινότητα. Ωστόσο, μέχρι τη σύσταση του 1997, όπως διαπιστώνουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ, δεν υπάρχει καθορισμός των δικαιωμάτων και των ευθυνών ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα της εκπαίδευσης, κάτι που είναι αναγκαίο να συμβεί, ώστε να συμπεριληφθούν όλα τα συστατικά μέρη της εκπαίδευσης, από το Υπουργείο μέχρι τους εκπαιδευτικούς, τους μαθητές και τους γονείς. Για το λόγο αυτό, οι ειδικοί κρίνουν ότι πρέπει να γίνει πιο ξεκάθαρος ο καθορισμός των δικαιωμάτων και των ευθυνών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων. Ειδικότερα, προτείνεται να σχεδιαστούν καταστατικοί χάρτες που να περιλαμβάνουν αυτές τις ελευθερίες και ευθύνες.

Στη σύσταση του 2011, η ανάληψη ευθύνης σε κάθε βαθμίδα του εκπαιδευτικού συστήματος ως αποτέλεσμα της αποκέντρωσης προσεγγίζεται περισσότερο από τη σκοπιά της αποδοτικής χρήσης των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. Οι αλλαγές στη διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος εκείνης της περιόδου, εκτός από την ανάληψη ευθύνης, συνεπάγονται ταυτόχρονα και μεταβολή των ρόλων των διευθυντών των σχολείων, των υποδιευθυντών, των σχολικών συμβούλων και του διοικητικού προσωπικού, τόσο σε επίπεδο διεύθυνσης όσο και σε επίπεδο περιφέρειας.

Βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης

Με την εφαρμογή της αποκέντρωσης αναμένεται να βελτιωθεί η ποιότητα της εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ διατείνονται ότι με τις πολιτικές αποκέντρωσης αυξάνονται τα μαθησιακά αποτελέσματα, ενώ παράλληλα μειώνονται οι ανισότητες αναφορικά με την πρόσβαση στην ποιοτική εκπαίδευση. Για παράδειγμα, στη σύσταση του 1982, γίνεται λόγος από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ για τα φροντιστήρια, τα οποία θεωρούνται η απάντηση στις ανεπάρκειες της δημόσιας εκπαίδευσης. Κατά την άποψή τους υπάρχει ανάγκη για εφικτές προτάσεις, όπως η αποκέντρωση η οποία θα συντελέσει στην κατάργηση των φροντιστηρίων και την παροχή ποιοτικής εκπαίδευσης για όλους.

Καλύτερα μαθησιακά αποτελέσματα

Τα αποτελέσματα PISA του 2009 δείχνουν ότι ο βαθμός κατά τον οποίο οι μαθητές και οι γονείς μπορούν να επιλέξουν σχολεία και ο βαθμός κατά τον οποίο τα σχολεία θεωρούνται αυτόνομες οντότητες που λαμβάνουν ανεξάρτητες οργανωσιακές αποφάσεις, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη περιφερειακούς, τοπικούς ή εθνικούς φορείς, ενδέχεται να επηρεάσει τις επιδόσεις των μαθητών. Συνεπώς, η αποκέντρωση, με τη λήψη αποφάσεων και την ανταπόκριση των αναγκών σε τοπικό επίπεδο, συνδέεται με υψηλές επιδόσεις στα τεστ PISA. Αυτό ίσως αποτελεί έναν δείκτη για την περίπτωση της Ελλάδας, ώστε να αλλάξει το σύστημά της από συγκεντρωτικό σε αποκεντρωμένο και να επιτύχει καλύτερα αποτελέσματα.

Αναλυτικότερα, αποκεντρωμένα συστήματα, όπου τα σχολεία λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με την αξιολόγηση των μαθητών, τα προσφερόμενα μαθήματα, το περιεχόμενό τους και τα βιβλία που χρησιμοποιούνται, σημειώνουν υψηλότερες

επιδόσεις στα τεστ PISA. Επιπλέον, σχολεία με τη μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στη διαχείριση των πόρων τους και με μεγαλύτερη ευθύνη στην κατανομή τους τείνουν να παρουσιάζουν υψηλά επίπεδα επιδόσεων. Το σκεπτικό στα αποκεντρωμένα συστήματα είναι πως αν οι μαθητές και οι γονείς έχουν σωστή πληροφόρηση και επιλέξουν σχολεία βάσει ακαδημαϊκών κριτηρίων, αυτό θα ενισχύσει τον ανταγωνισμό μεταξύ των σχολείων και θα δημιουργήσει κίνητρα για τα ιδρύματα να οργανώσουν προγράμματα και να διδάσκουν με τρόπο που να ανταποκρίνεται καλύτερα στις απαιτήσεις των μαθητών και τα ενδιαφέροντά τους, μειώνοντας έτσι το κόστος μιας αποτυχημένης επιλογής.

Μάλιστα, σε μερικά εκπαιδευτικά συστήματα, τα σχολεία δεν ανταγωνίζονται μόνο για εγγραφές αλλά και για επιχορηγήσεις. Ένας τύπος επιχορήγησης είναι η άμεση επιχορήγηση από το δημόσιο σε ιδρύματα που έχουν αυτόνομη διαχείριση, βάσει εγγραφών ή μαθητικών ωρών διδασκαλίας. Μια άλλη μέθοδος είναι, για παράδειγμα, να δίνονται χρήματα στους μαθητές και τις οικογένειές τους μέσω υποτροφιών ή κουπονιών για να τα εξαργυρώνουν σε δημόσια ή ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα. Σε 4 χώρες του ΟΟΣΑ, οι γονείς και οι μαθητές πρέπει να επιλέξουν το δημόσιο σχολείο που είναι πιο κοντά στο σπίτι τους και δεν τους προσφέρεται κανενός είδους επίδομα για να φοιτήσουν σε άλλα σχολεία. Σε αυτή την κατηγορία ανήκει η Ελλάδα. Συνεπώς, ο ανταγωνισμός μεταξύ των σχολείων στην Ελλάδα είναι πολύ περιορισμένος. Αντίθετα, ο ανταγωνισμός μεταξύ σχολείων είναι μεγαλύτερος σε εκπαιδευτικά συστήματα που επιτρέπουν στους γονείς και τους μαθητές να επιλέγουν δημόσια σχολεία και προσφέρουν επιδόματα με τη μορφή κουπονιών ή φορολογικών μονάδων για να φοιτήσουν σε άλλα σχολεία.

Ισότητα στην εκπαίδευση

Λόγω του πλούσιου γεωγραφικού διαμελισμού της χώρας, στην Ελλάδα υπάρχουν πολλές μικρές, απομονωμένες κοινότητες σε ορεινές περιοχές και σε μικρά νησιά. Παράλληλα, υπάρχουν μεγάλες διαφορές στην κατανομή του πληθυσμού μεταξύ αγροτικών και αστικών περιοχών, αλλά και στο κοινωνικο-οικονομικό τους επίπεδο. Αυτή η δημογραφική ανισορροπία προκαλεί πρόβλημα στο χτίσιμο σχολείων στις πόλεις, λόγω έλλειψης κατάλληλων χώρων ή οικονομικών αιτιών για την απόκτηση τέτοιων χώρων, ενώ στις αγροτικές περιοχές της χώρας τα σχολεία είναι πολύ μικρά για να αποτελέσουν μια «οικονομική» λύση ή να εξοπλιστούν με επαρκή αριθμό εκπαιδευτικών επιλογών. Το ελληνικό σχολικό δίκτυο, συνεπώς, αποτελείται από τη μια από χιλιάδες, σχετικά μικρά, σχολεία, πολλά με χαμηλή αναλογία εκπαιδευτικού-μαθητών, με αποτέλεσμα ένα μη αποδοτικό σύστημα, αλλά και ένα σύστημα που υστερεί δυνατότητας να διασφαλίσει υψηλής ποιότητας εκπαιδευτικές ευκαιρίες για όλους τους νέους ανθρώπους. Από την άλλη, στις μεγάλες πόλεις η αναλογία εκπαιδευτικού-μαθητών μπορεί να είναι ιδιαίτερα υψηλή. Το γεγονός αυτό αποτελεί μεγάλη πρόκληση για την ελληνική κυβέρνηση και η χώρα, προκειμένου να ανταποκριθεί σε αυτήν την ανισορροπία, καλείται να λάβει αποτελεσματικές πολιτικές αποκέντρωσης.

Για παράδειγμα, όπως γίνεται φανερό στη σύσταση του 1997, η παροχή της δια βίου μάθησης στην Ελλάδα και ειδικά σε απομακρυσμένες περιοχές είναι σχεδόν ανύπαρκτη, τη στιγμή που σε άλλες χώρες η ανάπτυξη παραρτημάτων ή

περιφερειακών πανεπιστημιακών εγκαταστάσεων οδηγεί στη δημιουργία ευκαιριών πρόσβασης των τοπικών πληθυσμών των περιφερειών στην εκπαίδευση και κατάρτιση, τόσο όσων αποφοίτησαν από το σχολείο πρόσφατα, όσο και άλλων ενηλίκων. Αναφορικά με τη ρύθμιση για ιδιωτική τριτοβάθμια εκπαίδευση, στη σύσταση του 2011, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν να τεθεί σε ισχύ η διεύρυνση της διαθεσιμότητας των φοιτητικών δανείων, όπως προτείνεται στον νόμο πλαίσιο της κυβέρνησης, ώστε να βοηθηθούν οι φοιτητές και οι οικογένειες που δεν διαθέτουν τα μέσα να χρηματοδοτήσουν το κόστος της ανώτατης εκπαίδευσης (κατοικία, εκπαιδευτικά υλικά που δεν παρέχονται δωρεάν). Με αυτό τον τρόπο θα εξασφαλιστεί η ισότητα στην παροχή εκπαιδευτικών ευκαιριών.

Επιπλέον, όπως αναφέρεται στη σύσταση του 1982, ένας από τους λόγους που οι γονείς (και κυρίως οι εργαζόμενοι γονείς) επιλέγουν τα ιδιωτικά σχολεία για την εκπαίδευση των παιδιών τους είναι η φύλαξη που προσφέρουν, σε αντίθεση με τα δημόσια σχολεία, όπου δεν παρέχεται η φύλαξη των παιδιών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης μετά τη λήξη του ωρολογίου σχολικού προγράμματος, διότι τα σχολεία εκείνης της περιόδου ήταν «μισής μέρας» (half-day schools). Σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, η αποκέντρωση θα μπορούσε να βοηθήσει στην αλλαγή αυτής της κατάστασης και στην παροχή δυνατότητας φύλαξης των παιδιών μετά το πέρας των σχολικών ωρών και στα δημόσια σχολεία, εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο ισότητα στις παροχές υπηρεσιών.

Έπειτα, στη σύσταση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ τονίζουν ότι πρέπει να ληφθούν έκτακτα μέτρα για τη μείωση των διαφορών που υφίστανται ανά περιοχή σχετικά με την πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου και τη μαθητική διαρροή, ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να διασφαλίζει ώστε τα παιδιά με ειδικές ανάγκες να λαμβάνουν την κατάλληλη εκπαίδευση. Αν τηρηθούν τα παραπάνω, θα υπάρξει ισότητα ως αποτέλεσμα της αποκέντρωσης. Στην ίδια σύσταση τονίζεται η ανάγκη, η εκπαίδευση να ανταποκριθεί στον πλουραλισμό της τότε περιόδου, με την άφιξη μεγάλου αριθμού μεταναστών, αλλά και τον επαναπατρισμό πολλών Ελλήνων του εξωτερικού στην ελληνική κοινωνία, κάτι που μπορεί να επιτευχθεί μόνο με πολιτικές αποκέντρωσης. Μάλιστα, για την τελευταία περίπτωση, ως απόρροια της σύστασης του ΟΟΣΑ του 1997, ιδρύθηκε Ειδική Γραμματεία για τη Διαπολιτισμική Εκπαίδευση με στόχο να ανταποκριθεί στις εκπαιδευτικές και πολιτιστικές ανάγκες αυτής της μερίδας ατόμων.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα PISA του 2009, στην Ελλάδα με το τότε υπάρχον εκπαιδευτικό της σύστημα παρατηρείται ισότητα στην κατανομή των ευκαιριών μάθησης, καθώς η πρόσβαση στους πόρους είναι ίση. Πράγματι, μια πρώτη πιθανή πηγή ανισότητας στις μαθησιακές ευκαιρίες είναι η κατανομή των πόρων σε μαθητές και σχολεία. Σε ένα σχολικό σύστημα που χαρακτηρίζεται από ίση κατανομή εκπαιδευτικών πόρων, η ποιότητα ή η ποσότητα των σχολικών πόρων δε συνδέεται με το μέσο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο του σχολείου, καθώς όλα τα σχολεία απολαμβάνουν παρόμοιους πόρους.

Γενικά, η ισότητα προβάλλεται από ελληνικής πλευράς ως η πρώτη «δικαιολογία» για το συγκεντρωτισμό που υφίσταται στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας. Ωστόσο, σε αυτή την περίπτωση πρόκειται για τη μηχανιστική ισότητα, η οποία, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, είναι πλέον ξεπερασμένη. Υπάρχει διαφορετική αντίληψη της ισότητας από την ελληνική πλευρά και από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, οι οποίοι τίθενται υπέρ της εκφραστικής και συμμετοχικής ισότητας.

Σύμφωνα με αυτόν το δεύτερο τύπο ισότητας, πρέπει να αποφευχθεί η ομοιομορφία στην παροχή και διαδικασία της εκπαίδευσης, ώστε να επιτραπεί στα άτομα να αναπτυχθούν μέσα από διαδικασίες εστιασμένες στις ανάγκες κάθε ατόμου και κάθε κοινότητας στο πλαίσιο της εποχής και του χώρου τους.

Καταληκτικά, η εμπειρία από άλλες χώρες του ΟΟΣΑ αποδεικνύει ότι η πρόκληση για διασφάλιση υψηλής ποιότητας εκπαιδευτικών ευκαιριών για όλους μπορεί να αντιμετωπιστεί επιτυχώς μέσω της αποκέντρωσης. Ωστόσο, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ τονίζουν ότι η Ελλάδα πρέπει να λάβει υπόψη της αποτελέσματα ερευνών σχετικά με την ισότητα των εκπαιδευτικών αποτελεσμάτων σε συστήματα που είναι αποκεντρωμένα, ώστε κατά την ενίσχυση της αυτονομίας των σχολικών της μονάδων και της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε αυτές, να τηρήσει τις προϋποθέσεις για διατήρηση της ισότητας.

Δυνατότητα εξ αποστάσεως μάθησης

Στην επισκόπηση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της αποκέντρωσης για την επίλυση του προβλήματος έλλειψης σχολικών κτιρίων, εκτός από την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση που ήδη αξιοποιείται και των απαλλοτριώσεων. Από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ δεν προτείνεται το κλείσιμο των μικρών σχολείων σε απομακρυσμένες περιοχές με τη συγκέντρωσή τους σε μεγάλα αστικά κέντρα. Αντίθετα, προτείνουν την εκπαίδευση από απόσταση, την αναδιοργάνωση των ωρών διδασκαλίας και την κινητικότητα των εκπαιδευτικών αντί των μαθητών. Επίσης και η εμπειρία σε άλλες χώρες, όπως η Πορτογαλία, ο Καναδάς και η Σκανδιναβία, αναφορικά με ζητήματα σχολικών κτιρίων παρόμοια με αυτά που αντιμετωπίζει η Ελλάδα παρουσιάζει ως προτεινόμενη λύση την εκπαίδευση από απόσταση, η οποία εντάσσεται στις δυνατότητες της αποκέντρωσης.

Η δυνατότητα για αποκεντρωμένη μάθηση αναφέρεται και στη σύσταση του 2011, στην πρόταση των ειδικών του ΟΟΣΑ για την καθιέρωση τοπικών συστημάτων πανεπιστημιούπολεων. Αναλυτικότερα, όλα τα παραρτήματα και τα τμήματα που βρίσκονται σε έναν δήμο χωριστά από το κυρίως πανεπιστήμιο ή το ΤΕΙ, πρέπει να υπάγονται στις υποδομές των εγκαταστάσεων του κύριου ιδρύματος και να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ευρύτερης σχολής στην κυρίως πανεπιστημιούπολη. Στην περίπτωση αυτή, λοιπόν, προτείνεται η αξιοποίηση της δυνατότητας για αποκεντρωμένη μάθηση, με χρήση τεχνολογίας βασισμένης στο διαδίκτυο και άλλων μέσων, ώστε να συνδέονται οι κυρίως εγκαταστάσεις με τα γεωγραφικώς ξεχωριστά τμήματα για διδασκαλία, υποστηρικτικές υπηρεσίες και διοικητικές λειτουργίες.

Προϋποθέσεις που Πρέπει να Ικανοποιηθούν για μια Επιτυχημένη Αποκέντρωση

Αύξηση των δαπανών για την παιδεία

Οι ειδικοί του ΟΟΣΑ ήδη από την επισκόπηση του 1982 προβάλλουν το αίτημα τα χρήματα των οικογενειών, αντί να παρέχονται στα φροντιστήρια, που αποτελούν μέρος της ιδιωτικής εκπαίδευσης, ή τις σπουδές στο εξωτερικό, να προσφερθούν για την αναβάθμιση της ποιότητας της δημόσιας εκπαίδευσης. Πράγματι, όπως διαπιστώνεται και στη σύσταση του 1997, τα φροντιστήρια στην Ελλάδα απορροφούν ένα μεγάλο μέρος των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων εις βάρος της δημόσιας εκπαίδευσης. Οι γονείς δεν είναι πρόθυμοι να επενδύσουν στη δημόσια εκπαίδευση, εφόσον η επένδυση σε ιδιωτικά μαθήματα ευαγγελίζεται μελλοντικά υψηλότερη επιστροφή αυτών των πόρων που διατίθενται πίσω στην οικογένεια. Συνεπώς, οποιαδήποτε προσπάθεια και πρόταση για μεγαλύτερη διάθεση πόρων στη δημόσια εκπαίδευση ναυαγεί. Μολαταύτα, οι εισφορές των γονέων αποτελούν προϋπόθεση για αύξηση των δαπανών στη δημόσια παιδεία και συνεπώς προϋπόθεση για την επιτυχία της αποκέντρωσης.

Έτσι, αν και υπάρχει μια ισχυρή ηθική στην Ελλάδα υπέρ της δημόσιας παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών σε όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης, σε μια περίοδο περικοπών των δημοσίων δαπανών, οι ειδικοί θεωρούν απαραίτητο να εξεταστούν και άλλοι τρόποι, ώστε η εκπαίδευση να προσελκύσει περισσότερους πόρους. Υπάρχει ήδη μια βάση στις δραστηριότητες κατάρτισης του ΟΑΕΔ που υποστηρίζονται οικονομικά από τις συνεισφορές των εργοδοτών και των εργαζομένων.

Μετάπειτα, στη σύσταση του 2011, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ, αντλώντας στοιχεία από τα αποτελέσματα PISA 2009, καταδεικνύουν την ιδιωτική εκπαίδευση ως προϋπόθεση για αύξηση των δαπανών για την παιδεία. Σύμφωνα με αυτά τα αποτελέσματα, η σχολική εκπαίδευση λαμβάνει χώρα κυρίως στα δημόσια σχολεία. Ωστόσο, φαίνεται ότι οι κυβερνήσεις δημιουργούν νέες συνεργασίες για να κινητοποιήσουν πόρους για την παιδεία. Η χρηματοδοτούμενη από τον ιδιωτικό τομέα εκπαίδευση δεν είναι μόνο ένας τρόπος να κινητοποιηθούν πόροι από διάφορες πηγές, αλλά μερικές φορές θεωρείται κι ένας τρόπος να γίνει η εκπαίδευση περισσότερο οικονομική. Οι κυβερνήσεις μπορούν να μεταφέρουν κονδύλια σε δημόσια και ιδιωτικά ιδρύματα, ανάλογα με τους διάφορους μηχανισμούς κατανομής. Πράγματι, τα σχολεία που χρηματοδοτούνται από το δημόσιο είναι το πλέον σύνηθες μοντέλο ιδιωτικής εκπαίδευσης στις χώρες του ΟΟΣΑ. Ωστόσο, διατηρείται κυβερνητικός ο έλεγχος των ιδιωτικών σχολείων σε πολλές χώρες.

Αναφορικά με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ αναγνωρίζουν ότι η δημόσια χρηματοδότηση από μόνη της δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις αυτής της βαθμίδας εκπαίδευσης, παρόλη την αύξηση του προϋπολογισμού που της διατίθεται πλέον. Γι' αυτό κρίνουν ότι τα πανεπιστήμια πρέπει να ενθαρρύνονται να αναπτύσσουν δραστηριότητες που δημιουργούν εισόδημα, εφόσον βρίσκονται εντός των οριζόμενων ορίων των αρμοδιοτήτων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Μπορούν να αναζητούν επιπρόσθετους πόρους από ιδρύματα ή από εύπορους Έλληνες του εξωτερικού,

από την επιβολή επιπρόσθετων φόρων σε περιφερειακό επίπεδο ή σε επίπεδο δήμων για να ανταποκριθούν στις κατά τόπους εκπαιδευτικές τους ανάγκες, από θέσεις που επιχορηγούνται από εταιρείες (endowed chairs) και από άλλες ιδιωτικές πηγές, όπως η εμπορία αυτοχρηματοδοτούμενων μαθημάτων προορισμένων σε ποικίλες ομάδες-στόχους, η επιβολή διδασκτρών, καθώς και εισφορές από την προσφορά συμβουλευτικής στη βιομηχανία. Η προοπτική της γονεϊκής συνεισφοράς στα δίδακτρα και σε άλλα έξοδα ανάλογα με το οικογενειακό εισόδημα, από τη μία αποτελεί μια προοπτική για τη συνολική αύξηση των κονδυλίων για την εκπαίδευση, από την άλλη αναμένεται να συναντήσει την πιο ηχηρή αντίσταση από όλες τις άλλες προτάσεις.

Γενικά, επιδιώκεται η επικράτηση του επιχειρηματικού πνεύματος στα πανεπιστήμια. Για το λόγο αυτό, είναι απαραίτητη μια οικονομική μεταρρύθμιση, ώστε να υπάρξει κάποια «χρέωση» για την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Διότι, όπως ορίζει το ελληνικό Σύνταγμα, η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται. Βέβαια, οι ειδικοί προτείνουν να υπάρξει και κάποια ρύθμιση για ιδιωτική τριτοβάθμια εκπαίδευση, να επιτραπεί δηλαδή η ίδρυση ορισμένων ιδιωτικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, με σκοπό, αφενός να ικανοποιηθεί η αυξανόμενη ζήτηση για ανώτερη εκπαίδευση και να εξασφαλιστεί η επιστροφή μέρους του ανθρώπινου κεφαλαίου που φεύγει στο εξωτερικό για σπουδές, αφετέρου να προωθηθεί ο ανταγωνισμός που τόσο πολύ τον έχει ανάγκη το δημόσιο σύστημα της Ελλάδας. Αυτό φυσικά προϋποθέτει την αλλαγή του Συντάγματος. Τέλος, παράλληλα με την ανάγκη για νέους πόρους, υπάρχει η ανάγκη και για απελευθέρωση παλιών πόρων με την εξάλειψη σπαταλών για άχρηστες ρυθμίσεις και για πρόσβαση σε παροχές που δεν είναι απαραίτητες για εκπαιδευτικούς σκοπούς.

Μολαταύτα, παρά τα διαχρονικά αιτήματα του ΟΟΣΑ εξακολουθούν να μη δίνονται κίνητρα ή ελευθερία στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να έχουν τις δικές τους πηγές εισοδήματος. Συνεχίζει να υπάρχει ένας ασφυκτικός οικονομικός έλεγχος, ενώ επιπρόσθετες επιχορηγήσεις από το κράτος στη μέση μιας οικονομικής χρονιάς πρέπει να πληρώνονται. Τα ιδρύματα τριτοβάθμιας δεν έχουν ούτε τη δυνατότητα να ανακατανέμουν τους πόρους σε διάφορους τομείς του προϋπολογισμού. Ο σχεδιασμός είναι αδύνατο να επιτευχθεί, διότι τα πανεπιστήμια δεν γνωρίζουν τα ποσά που θα τους διατεθούν την επόμενη χρονιά. Γενικά, το σύστημα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης υποφέρει εξαιτίας της σχεδόν αποκλειστικής εξάρτησης των ιδρυμάτων από τον κρατικό προϋπολογισμό, της έλλειψης κριτηρίων για την ανακατανομή των πόρων, τα οποία θα επέτρεπαν στα ιδρύματα να εκτιμήσουν τους προϋπολογισμούς τους με βάση τους φοιτητές και τις δραστηριότητες του διδακτικού προσωπικού και της έλλειψης κριτηρίων που θα επέτρεπαν μια δίκαιη κατανομή. Συνεπώς, οι κατανομές βασίζονται στα περυσινά έξοδα και σε προβλέψεις επιπρόσθετων αναγκών. Ωστόσο, όσον αφορά την πανεπιστημιακή έρευνα, σημαντικοί επιπρόσθετοι πόροι προέρχονται από τη βιομηχανία και την Ε.Ε., ενώ η κατανομή των πόρων συνοδεύεται από αποδεκτούς τύπους αξιολόγησης.

Εξασφάλιση δικλείδας ασφαλείας

Στη σύσταση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν τη διαμόρφωση ενός πλάνου για τη διατήρηση της επαρκούς παροχής εκπαίδευσης στις αραιοκατοικημένες και απομακρυσμένες περιοχές. Μάλιστα, συνιστούν τη δημιουργία ενός προγράμματος εκτάκτου ανάγκης για την παροχή και βελτίωση των σχολικών παροχών, όπως σχολικά κτίρια, εξοπλισμός και συντήρηση, σε περιπτώσεις που δεν πληρούνται τα ελάχιστα στάνταρ. Επίσης, εστιάζουν την προσοχή τους στη μελέτη των πιο άμεσων αναγκών για παροχή επιπρόσθετης προσχολικής εκπαίδευσης, ιδιαίτερα σε αγροτικές περιοχές, ενώ στη σύσταση του 2011 η προσοχή τους εστιάζεται στην ανάγκη παροχής στα σχολεία μειονεκτικών περιοχών περισσότερων πόρων για την πρόσληψη αποτελεσματικών εκπαιδευτικών. Παράλληλα, πρέπει να υπάρξει ενημέρωση των εκπαιδευτικών, των γονέων, των μαθητών, του ευρύτερου κοινού και κυρίως των ατόμων που βρίσκονται σε διοικητικές θέσεις και παίζουν σημαντικό ρόλο στο σχηματισμό της δημόσιας γνώμης, σχετικά με την παροχή ορισμένων δικλείδων ασφαλείας για την εξασφάλιση της ποιότητας της δημόσιας εκπαίδευσης.

Τέλος, στη σύσταση του 2011 αναφέρεται ότι το 2009 συμφωνήθηκε μια πρόβλεψη με στόχο να μη ζημιωθεί κανείς, βάσει της οποίας κανένα ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης δεν θα λάμβανε λιγότερα απ' ό,τι είχε πάρει την περασμένη χρονιά. Φαίνεται, συνεπώς, ότι υπήρξε πρόνοια από την πλευρά της ελληνικής κυβέρνησης για εξασφάλιση μιας δικλείδας ασφαλείας για τη χρηματοδότηση των ιδρυμάτων αυτών. Εντούτοις, την ίδια στιγμή υπήρξαν περικοπές στους μισθούς, καθώς η οικονομική κατάσταση επιδεινωνόταν και δεν εγκρίθηκαν νέα κονδύλια.

Μηχανισμοί ελέγχου – αξιολόγηση

Ένα επιχείρημα που προβάλλεται από την ελληνική κυβέρνηση για τον υφιστάμενο συγκεντρωτισμό του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος είναι η μείωση των κινδύνων για δημιουργία πελατειακού συστήματος στην εκπαίδευση. Η διεθνής εμπειρία, ωστόσο, στη σύσταση του 1997 προτείνει ως αντιστάθμισμα την ύπαρξη διαμεσολαβητών για να λαμβάνουν τα παράπονα για άδικες αξιολογήσεις των μαθητών, ενώ σχετικά με τον διορισμό εκπαιδευτικών προτείνεται η δημιουργία μιας Επιτροπής Δημοσίων Υπηρεσιών που θα αναλάβει την πρακτική των διορισμών, όπως συμβαίνει στην Κύπρο εκείνη την περίοδο, ή η χρήση εξωτερικών εξετάσεων, όπως συμβαίνει στην Αγγλία.

Το επιχείρημα της ελληνικής κυβέρνησης βρίσκει εντελώς αντίθετη και την άποψη των ειδικών του ΟΟΣΑ. Σύμφωνα με τους τελευταίους, για να καταπολεμηθεί αυτός ο κίνδυνος, η λύση είναι η αποτελεσματική αποκέντρωση μέσω της κατάργησης των περιττών κεντρικών ελέγχων που επιδρούν αρνητικά στην ποιότητα των υπηρεσιών και της θέσπισης διαφανών μορφών λογοδοσίας. Η αξιολόγηση δηλαδή μπορεί να λειτουργήσει ως αντιστάθμισμα της κατάργησης του ασφυκτικού κεντρικού ελέγχου σε διάφορα ισοτιούτα. Βέβαια, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ, αναγνωρίζουν, από τη μία, ότι συνεχίζει και πρέπει να υφίσταται ο κεντρικός έλεγχος των συνολικών παραμέτρων πολιτικής ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσιοϋπαλληλικού κλάδου. Από την άλλη, τονίζουν ότι πρέπει να θεσπιστούν στόχοι και κριτήρια αναφοράς για κάθε περιφέρεια, προκειμένου να βελτιωθεί η

αποτελεσματικότητα της αξιοποίησης του ανθρωπίνου δυναμικού και του εξορθολογισμού του σχολικού δικτύου.

Αναφορικά με το μοντέλο χρηματοδότησης στην Ελλάδα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κρίνουν ότι βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο και προτείνουν τη μετατόπιση από το τρέχον σύστημα κατανομής πόρων σε εφάπαξ επιχορηγήσεις βάσει μιας αμοιβαίας δεσμευτικής συμφωνίας μεταξύ του Υπουργείου και κάθε διευθυντή περιφέρειας. Αναλυτικότερα, οι πόροι πρέπει να κατανέμονται στις περιφέρειες βάσει της αρχής «τα χρήματα ακολουθούν τον μαθητή», συμπεριλαμβανομένης της κατανομής του αριθμού θέσεων που προβλέπονται από τον προϋπολογισμό. Παράλληλα, πρέπει να δοθεί ευελιξία στις περιφέρειες να κατανέμουν τους πόρους βάσει αποτελεσμάτων και δεικτών ποιότητας και απόδοσης. Αυτοί οι δείκτες πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις διαφορές στην αποστολή και τον χαρακτήρα μεταξύ των ιδρυμάτων, ενώ κατά περιόδους πρέπει να αλλάζουν για να αντικατοπτρίζουν τους εξελισσόμενους στόχους και προτεραιότητες της εθνικής στρατηγικής.

Γενικά, όπως αναφέρεται στη σύσταση του 1997, η ικανότητα σχεδιασμού των ελληνικών πανεπιστημίων κρίνεται αδύναμη, διότι κύριος χορηγός τους είναι η κεντρική κυβέρνηση, η οποία επιβάλλει ένα πλαίσιο λήψης αποφάσεων που δεν ενθαρρύνει έναν αποτελεσματικό σχεδιασμό από πλευράς ιδρυμάτων. Επίσης, στην κριτική των ειδικών του ΟΟΣΑ εντάσσεται η έλλειψη ορθολογικού σχεδιασμού για να συνδέσει τα επίπεδα των πόρων και τις διανομές τους με μια αξιολόγηση των οικονομικών αναγκών ή της κοινωνικής ζήτησης. Αντίθετα, τα ελληνικά πανεπιστήμια πρέπει να αντιμετωπιστούν ως ώριμα ιδρύματα που πρέπει να είναι σε θέση να καθορίζουν το μέλλον τους, μέσω της χρήσης των πόρων που τους διατίθενται, στο πλαίσιο ενός αποτελεσματικού και διαφανούς εθνικού σχεδίου και με τη διασφάλιση της αποδοτικότητας μέσω διαδικασιών αξιολόγησης.

Συνοπτικά, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ υπογραμμίζουν την ανάγκη να εισαχθούν συστήματα αντικειμενικής αξιολόγησης και ελέγχου σε όλα τα επίπεδα, απαραίτητα τόσο για την αυτοανάπτυξη όσο και για τις διαδικασίες ελέγχου, καθώς και διαφανείς λογικές για κατανομή των πόρων και για λήψη αποφάσεων.

Αυτοαξιολόγηση της σχολικής μονάδας

Στην πραγματικότητα, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, όπως διαπιστώνουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ σε όλες τις συστάσεις, δεν είναι συνηθισμένο σε αξιολογήσεις της επίδοσής του και υστερεί ενός ολοκληρωμένου και πλήρους συστήματος αξιολόγησης. Πιο συγκεκριμένα, δεν υπάρχει τυποποιημένη εθνική αξιολόγηση που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τη σύγκριση της επίδοσης μεταξύ μαθητών, εκπαιδευτικών, σχολικών μονάδων ή περιφερειών. Διαχρονικά, βέβαια, παρατηρείται μια βελτίωση από ελληνικής πλευράς αναφορικά με τις πρακτικές αξιολόγησης. Στη σύσταση του 2011 για παράδειγμα σε σχετική αναφορά για το πρόγραμμα της «Αξιολόγησης του εκπαιδευτικού έργου στη σχολική μονάδα: Διαδικασία Αυτοαξιολόγησης», γίνεται λόγος για τον νόμο που ψηφίστηκε τον Μάιο του 2010 (3848/2010) και περιελάμβανε τα εξής:

1. Την προετοιμασία ενός σχεδίου δράσης από κάθε σχολική μονάδα με τους εκπαιδευτικούς στόχους για κάθε σχολικό έτος έως το τέλος Σεπτεμβρίου.
2. Τη σύνταξη μιας έκθεσης από το εκάστοτε σχολείο στο τέλος της σχολικής χρονιάς, η οποία αξιολογεί: α) την επίδοση της σχολικής μονάδας συνολικά β) το βαθμό επίτευξης των στόχων που είχαν τεθεί στο σχέδιο δράσης και γ)

τις δυνάμεις, τις αδυναμίες και τα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν κατά τη διάρκεια της σχολικής χρονιάς. Επίσης, περιλαμβάνει συστάσεις για βελτιώσεις κατά την επόμενη σχολική χρονιά.

3. Την κοινοποίηση του σχεδίου δράσης και της έκθεσης αξιολόγησης στους μαθητές και τους γονείς, τη δημοσιοποίησή τους στην ιστοσελίδα του σχολείου και των εκπαιδευτικών τμημάτων και την κατάθεσή τους στο Κέντρο Εκπαιδευτικής Έρευνας (Κ.Ε.Ε.).
4. Την προετοιμασία ενός σχεδίου δράσης για κάθε σχολική χρονιά από τους επικεφαλής των εκπαιδευτικών τμημάτων και την υποβολή εκθέσεων στους αντίστοιχους περιφερειακούς διευθυντές εκπαίδευσης. Αυτό το πρόγραμμα εφαρμόστηκε σε πιλοτική βάση το ακαδημαϊκό έτος 2010-11 και το Υπουργείο ανακοίνωσε τις προθέσεις του να επεκτείνει την αυτοαξιολόγηση σε όλα τα σχολεία. Σκοπός αποτέλεσε η δημιουργία μιας κουλτούρας αξιολόγησης σε μια χώρα, όπου οι εκπαιδευτικοί έχουν αντιδράσει δυναμικά στο παρελθόν έναντι πρωτοβουλιών αξιολόγησης.

Μάλιστα, σύμφωνα με την άποψη των ειδικών του ΟΟΣΑ, οι ελληνικές αρχές πρέπει να επιταχύνουν την πρωτοβουλία τους όσον αφορά την αυτοαξιολόγηση των σχολικών μονάδων με σκοπό τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης. Ένα τέτοιο σύστημα αποτελεί προϋπόθεση για την ανάπτυξη στρατηγικών σε όλα τα επίπεδα (εκπαιδευτικών, σχολικής μονάδας, διοίκησης), για τη μέτρηση του βαθμού επιτυχίας στην επίτευξη των στόχων της μεταρρύθμισης, τη θέσπιση καθεστώτος λογοδοσίας, την αποδοτική διαχείριση, την αποτελεσματική αποκέντρωση και την αναγνώριση της αυτονομίας των σχολικών μονάδων. Ειδικότερα η πρόταση των ειδικών του ΟΟΣΑ περιλαμβάνει τη δημιουργία ενός Κέντρου για την Εκπαιδευτική Αξιολόγηση, που θα λειτουργεί ανεξάρτητα από το Υπουργείο και σταδιακά θα μετασχηματιστεί σε εθνικό φορέα για την εποπτεία των διαδικασιών της αξιολόγησης.

Η αυτοαξιολόγηση αποτελεί ουσιαστικά μια αποκεντρωμένη μορφή αξιολόγησης, καθώς έχει το πλεονέκτημα ότι ανήκει στη σχολική μονάδα και ως εκ τούτου ανταποκρίνεται άμεσα στις συγκεκριμένες ανάγκες και στο περιβάλλον του σχολείου οδηγώντας στην αυτονομία της σχολικής μονάδας. Γι' αυτό το λόγο, οι ελληνικές αρχές πρέπει να συνεχίσουν την πρωτοβουλία τους για σχολική αξιολόγηση και όλες οι σχολικές μονάδες πρέπει να συμμετάσχουν σε αυτή τη διαδικασία. Όμως, δεν πρέπει να σχεδιαστεί και να ερμηνεύεται απλώς ως μια γραφειοκρατική υποχρέωση ρουτίνας. Γι' αυτό, πρέπει να οργανωθεί με τρόπο, ώστε να είναι συγκρίσιμη μεταξύ σχολικών μονάδων και να μπορεί να επικυρώνεται και να συμπληρώνεται από εξωτερική αξιολόγηση.

Εξωτερική αξιολόγηση

Στη σύσταση του 2011 οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κάνουν πλέον ξεκάθαρη αναφορά στην ανάγκη σχεδιασμού και εφαρμογής ενός συστήματος τακτικής εξωτερικής αξιολόγησης σχολικών μονάδων, για παράδειγμα κάθε τέσσερα χρόνια, για την επίτευξη μεγαλύτερης αυτονομίας. Συγκεκριμένα, η εξωτερική αξιολόγηση πρέπει να καλύπτει την οργάνωση και τη διοίκηση του σχολείου, συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας στοχοθέτησης, σχεδιασμού και λήψης αποτελεσμάτων και συντονισμού, παροχής κινήτρων και άντλησης των καλύτερων στοιχείων από όλους

τους ενδιαφερόμενους παράγοντες. Ακόμη, πρέπει να καλύπτει θέματα όπως η αποδοτική διαχείριση των πόρων, η αυτορρύθμιση της σχολικής μονάδας και η ικανότητα αυτοβελτίωσης. Η εξωτερική αξιολόγηση, μάλιστα, ήδη από τη σύσταση του 1997, αναφέρεται ότι αποτελεί τον κανόνα σε πολλές χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ. Συνοπτικά, το Υπουργείο πρέπει να χρησιμοποιεί την εξωτερική αξιολόγηση προκειμένου να επικυρώνονται τα αποτελέσματα της αυτοαξιολόγησης, να αξιολογείται η ικανότητα της σχολικής μονάδας ως προς τη δυνατότητα να της παραχωρηθεί μεγαλύτερη αυτονομία και να αναλαμβάνει περισσότερες αρμοδιότητες διαχείρισης και να καθιερωθεί μία βάση για λογοδοσία σχολικών μονάδων και διευθυντών.

Αναφορικά με την αξιολόγηση των μαθητών, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν να σχεδιαστεί στην Ελλάδα ένα εθνικό σύστημα αξιολόγησης μαθητή, κατάλληλο να χρησιμοποιηθεί σε πολλά επίπεδα: σε επίπεδο μαθητή, τάξης, σχολικής μονάδας, περιφέρειας και συστήματος. Στην επισκόπηση του 1982 αναφέρεται ότι υπεύθυνο για την απόδοση του διπλώματος του λυκείου είναι μόνο το ίδιο το σχολείο. Ωστόσο, στην επισκόπηση του 1997 εμφανίζεται η ανάγκη για εισαγωγή ενός εξωσχολικού στοιχείου για την επικύρωση της επίτευξης και τη λήψη του εθνικού απολυτηρίου, όπως μια τελική εξέταση με τη συμμετοχή εξωτερικών εξεταστών ή μια εξέταση βασισμένη σε ασκήσεις (tasks) που διαμορφώνονται από εξωτερικούς παράγοντες. Ο τελικός βαθμός του απολυτηρίου πρέπει να βασίζεται σε αυτά τα εξωτερικά κριτήρια και σε ενδοσχολικές μετρήσεις της επίδοσης. Έπειτα, στην επισκόπηση του 2011 επιτείνεται η ανάγκη για εξωτερικές εξετάσεις βάσει προτύπων, όπου η επίδοση προσδιορίζεται σε σχέση με ένα εξωτερικό πρότυπο, που δεν έχει να κάνει με τους άλλους μαθητές στην ίδια τάξη ή με το σχολείο, και έχουν συνήθως άμεση επίδραση στην εκπαίδευση των μαθητών.

Γενικά, ο σκοπός της αξιολόγησης ποικίλλει πολύ μεταξύ των διαφόρων χωρών. Μπορεί να περιλαμβάνει αξιολόγηση του προγράμματος μαθημάτων και της διδασκαλίας, αξιολόγηση για κατανομή των πόρων, για σύγκριση της ακαδημαϊκής προόδου των μαθητών στη χώρα, την περιφέρεια ή το σχολείο, για παρακολούθηση εκπαιδευτικών πρακτικών και ως κριτήριο βασικού μισθού. Η Ελλάδα έχει λιγότερες πιθανότητες να χρησιμοποιεί δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων είτε για τον προσδιορισμό κριτηρίων αναφοράς ή πληροφόρηση ή για λήψη αποφάσεων που αφορούν στο σχολείο. Ωστόσο, πρέπει να αρχίσει να χρησιμοποιεί δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων, κυρίως για λήψη αποφάσεων που αφορούν το σχολείο, που θα την βοηθήσουν στο πέρασμα σε ένα αποκεντρωτικό σύστημα εκπαίδευσης.

Αναφορικά με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, όπως αναφέρουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στην επισκόπηση του 1997, τα πανεπιστήμια πρέπει να είναι ανοιχτά στην αξιολόγηση. Το Υπουργείο πρέπει να σταματήσει να θεωρείται ο μόνιμος φταίχτης για τις επιδόσεις των φοιτητών και του μονοπωλίου του μοναδικού εγχειριδίου και στα πανεπιστήμια. Αντίθετα, τα πανεπιστήμια και οι άνθρωποι μέσα σε αυτά πρέπει να αναλάβουν την ευθύνη της επαγγελματικής τους συμπεριφοράς, διότι αυτό σημαίνει πραγματική αποκέντρωση. Οι αξιολογήσεις των φοιτητών στηρίζονται συνήθως σε αυτά που μπορούν να αποστηθίσουν από τα βιβλία. Οι τρόποι εξέτασης, επομένως, εναπόκεινται στους μεμονωμένους καθηγητές, χωρίς κανέναν εξωτερικό έλεγχο. Σε αυτό το σημείο έρχεται η πρόταση του ΟΟΣΑ για

πλήρη αξιολόγηση της διδασκαλίας, ώστε να δικαιωθούν αυτοί που εκτελούν σωστά τα διδασκαλικά τους καθήκοντα.

Αφενός, τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης διατηρούν την αυτονομία τους σε ζητήματα, όπως το περιεχόμενο διδασκαλίας και έρευνας, δε διαθέτουν όμως αυτονομία στην καθοδήγηση των εταιρικών τους υποθέσεων (corporate affairs), η οποία θα μπορούσε να προκύψει από ένα ορθολογικό σύστημα οικονομικού ελέγχου, καθώς και ελέγχου του προσωπικού. Αφετέρου, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν κάποιες από αυτές τις ελευθερίες να μετριάστουν με την εισαγωγή της εξωτερικής αξιολόγησης για την ενίσχυση της αποδοτικότητας στα ιδρύματα. Για τη διδασκαλία στην τριτοβάθμια εκπαίδευση προτείνεται, λοιπόν, η εξωτερική αξιολόγηση, για παράδειγμα από βασικούς εργοδότες. Η αξιολόγηση της έρευνας πρέπει να γίνεται από ομάδες καθιερωμένης ακαδημαϊκής φήμης και πρέπει να βασίζεται στην εξέταση δημοσιευμένων εργασιών. Η εξέταση αυτή πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη μελλοντική δυναμική, ώστε να σημειώνονται ανερχόμενες ομάδες και άτομα.

Καλλιέργεια εμπιστοσύνης

Στη σύσταση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ παρατηρούν ότι υπάρχει έλλειψη εμπιστοσύνης σε πολλά επίπεδα του συστήματος. Για παράδειγμα, αφενός οι μαθητές ισχυρίζονται ότι οι πιο αυστηρές και συχνές εξετάσεις θα τους υποτάξουν στις πολιτικές προκαταλήψεις των εκπαιδευτικών τους. Αφετέρου οι εκπαιδευτικοί ισχυρίζονται ότι η κατάργηση της επετηρίδας θα έχει ως τίμημα τον διορισμό εκπαιδευτικών μέσω του πελατειακού συστήματος. Επιπλέον, υπάρχει έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ της κυβέρνησης και των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, τα οποία παρουσιάζουν με υπερβολή τις ανάγκες τους, καθώς περιμένουν από την κυβέρνηση να τις περικόψει με αυθαίρετο τρόπο. Αντίθετα, πανεπιστήμια άλλων χωρών έχουν καταφέρει να διατηρήσουν την ελευθερία τους καλλιεργώντας την εμπιστοσύνη κατά μήκος όλου του συστήματος. Αυτό το κατάφεραν με συστήματα ελέγχου και με διαφανείς διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού.

Συνεπώς, η καλλιέργεια της εμπιστοσύνης κρίνεται απαραίτητη για ένα επιτυχές πέρασμα στην αποκέντρωση. Για παράδειγμα, όπως τονίζουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 2011, είναι σημαντικό το σύστημα αξιολόγησης που προωθείται εκείνη την περίοδο να θεωρείται αξιόπιστο και νόμιμο από όλους τους ενδιαφερόμενους παράγοντες. Υπάρχει δηλαδή η ανάγκη για την οικοδόμηση της εμπιστοσύνης και την εισαγωγή της αξιολόγησης ως τακτικής πρακτικής στην οργανωτική κουλτούρα του σχολείου. Για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, οι εκθέσεις αξιολόγησης πάνω στη διδακτική και την έρευνα προτείνεται να δημοσιεύονται, ώστε να αποκατασταθεί η αξιοπιστία του συστήματος αυτής της βαθμίδας εκπαίδευσης, το οποίο εκείνη την εποχή φαίνεται να έχει απωλέσει την εμπιστοσύνη πολλών πελατών του που νιώθουν αναγκασμένοι να το χρησιμοποιούν.

Συνεργασία - Συντονισμός

Μέχρι τη σύσταση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ διαπιστώνουν ότι δεν υπάρχει μια ξεκάθαρη σύνδεση ανάμεσα στις εργασίες που λαμβάνουν χώρα στο Π.Ι. με την κεντρική εκπαιδευτική πολιτική, ενώ εκλείπουν οι ενδιάμεσες δομές που θα μπορούσαν να συνδέσουν την εκπαιδευτική έρευνα και καινοτομία με την εκπόνηση πολιτικής και τη διοίκηση ή δεν λειτουργούν ικανοποιητικά. Αντίθετα, για μια ουσιαστική αποκέντρωση είναι αναγκαίο να υπάρχει σύνδεση των σχέσεων εργασίας του Π.Ι. με τα περιφερειακά και τοπικά εκπαιδευτικά παραρτήματα, τα σχολεία και τους εκπαιδευτικούς, καθώς και να γίνεται αναθεώρηση αυτών των σχέσεων, μια και πρέπει να βασίζονται στις πραγματικές απαιτήσεις των εταίρων τους. Άλλωστε, το νέο επαγγελματικό πρότυπο απαιτεί επαγγελματίες που θα πάψουν να κρύβονται πίσω από την εσωτερική γνώση και τις δεξιότητές τους και θα αναζητούν ενεργά την έκφραση των αναγκών και τη γνώση των πελατών με τους οποίους θα έρθουν σε στενή συνεργασία, παρέχοντας ελευθερία για καινοτομία στους κύριους παράγοντες. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Παιδείας και η συνυπεύθυνη τοπική αυτοδιοίκηση δεν μπορούσαν να επιλύσουν το πρόβλημα της έλλειψης σχολικών κτιρίων εκείνης της περιόδου από μόνοι τους, ενώ για να εξαπλώνονταν τα Ενιαία Πολυκλαδικά Λύκεια (ΕΠΛ) εκείνης της περιόδου ήταν αναγκαία η συνεργασία με περιφερειακούς και τοπικούς οικονομικούς εταίρους για πιο ρεαλιστικά, με μικρότερο κόστος, επενδυτικά σχέδια για τη δημιουργία νέων κτιρίων.

Η ανάγκη για σταθερή συνεργασία επαναλαμβάνεται και στη σύσταση του 2011, όπου συγκεκριμένα προτείνεται η συνεργασία μεταξύ των ειδικών της επιστήμης των υπολογιστών και των δημοσίων υπαλλήλων σε όλα τα επίπεδα, προκειμένου να αναπτυχθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα πληροφοριών για τα σχολεία, εφόσον οι τελευταίοι είναι αυτοί που γνωρίζουν τι είδους πληροφορίες απαιτούνται για τη διαμόρφωση πολιτικής. Επιπλέον, η συνεργασία σχολείων σε διάφορες χώρες αποτελεί προϋπόθεση αποκέντρωσης. Ένα παράδειγμα συνεργασίας εντοπίζεται στην Πορτογαλία και αφορά συγκεκριμένα την επιμόρφωση. Στην περίπτωση αυτή, η επιμόρφωση βασίστηκε σε κοινό περιεχόμενο και εκπαιδευτικούς στόχους ειδικά σχεδιασμένους από παιδαγωγικά εκπαιδευτικά ιδρύματα και τμήματα πανεπιστημίων, τα οποία επίσης παρείχαν τους εξωτερικούς εκπαιδευτές και επιτηρούσαν την υλοποίηση του προγράμματος σε περιφερειακή βάση. Δεύτερον, εστίαζε στο σχολείο και την τάξη. Τα σχολεία δημιούργησαν μία μικρή μόνιμη εκπαιδευτική δομή με συντονιστές εκπαιδευτικούς, οι οποίοι εκπαιδεύονταν πρώτοι και καθίσταντο υπεύθυνοι για την αναπαραγωγή και τη διάδοση της επιμόρφωσης στο σχολείο.

Αναφορικά με την τεχνική/επαγγελματική εκπαίδευση, κατά τη διάρκεια της περιόδου που αποτελεί αντικείμενο μελέτης της σύστασης του 1982, τελεί υπό την ευθύνη αφενός του Υπουργείου Παιδείας, με τα τεχνικά και επαγγελματικά σχολεία και τα τεχνικά και επαγγελματικά λύκεια, αφετέρου του Υπουργείου Εργασίας, μέσω ενός συστήματος μαθητείας που συνδυάζει την εργασία με τη μελέτη, καθώς και άλλων Υπουργείων ανάλογα με τον κάθε τομέα. Ταυτόχρονα, η ευθύνη της τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης ανήκει και στους τομείς του ιδιωτικού εμπορίου και της βιομηχανίας. Μολαταύτα, αυτός ο κατακερματισμός οδηγεί σε άχρηστο ανταγωνισμό και αφήνει ανεκπλήρωτα σημαντικά κενά στην κατάρτιση. Έτσι, ήδη από αυτή τη σύσταση τονίζεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ η ανάγκη για

αποτελεσματικό συντονισμό της εθνικής προσπάθειας για αυτή τη βαθμίδα εκπαίδευσης. Παράλληλα, διαπιστώνεται η ανάγκη για αλλαγή των πολιτικών περί πρόσληψης από τους εργοδότες, συμπεριλαμβανομένων και των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και για αλλαγή της δομής των μισθών.

Με τον Νόμο 576/1977 όλη η τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση συντονίζεται πλέον από το Υπουργείο Παιδείας, παρά την ηχηρή αντίσταση που εκδηλώνεται από τα άλλα Υπουργεία. Επιπλέον, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 1997 προτείνουν την ενεργοποίηση του Εθνικού Συμβουλίου Συντονισμού και την υποστήριξή του με τοπικά συμβούλια συντονισμού, όπου με τη συμμετοχή αντιπροσώπων των εργοδοτών και των συνδικάτων, στόχος πρέπει να αποτελέσει ο εντοπισμός των αναγκών, ο σχεδιασμός μελλοντικής ανάπτυξης και η παροχή συμβουλών για καλύτερη χρήση των πόρων, στα πλαίσια μιας ισότιμης και ρεαλιστικής διανομής των παροχών τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης υπό το πρίσμα των περιφερειακών αναγκών.

Έπειτα, στην περίοδο που μελετά η σύσταση του 1997, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της κατάρτισης στο βιομηχανικό τομέα μέσω ενός συστήματος μαθητείας βασισμένου στην επαρχία. Ο αριθμός των ατόμων που γίνεται αποδεκτός στο κάθε εξειδικευμένο πρόγραμμα κατάρτισης εξαρτάται μεν από τον αριθμό των διαθέσιμων θέσεων που προσφέρει η βιομηχανία, αποφασίζεται δε από κοινού. Μάλιστα, η φόρμουλα του τριμερούς οργάνου (κράτος - εργοδότες - εργαζόμενοι) για τη χρηματοδότηση και την οργάνωση των μαθημάτων κατάρτισης είναι η σωστή σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ και υποδεικνύεται και σε άλλες χώρες να τη μελετήσουν προσεκτικά. Οι πρωτοβουλίες αυτές, όμως, αγνοούνται από το επίσημο εκπαιδευτικό σύστημα και δεν υπάρχει καμιά συνεργασία μεταξύ τους. Εκείνη την περίοδο, εκτός από τον ΟΑΕΔ και το Υπουργείο Παιδείας, πολλά άλλα Υπουργεία χρηματοδοτούν και διαχειρίζονται τα προγράμματα της τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης. Ισχυρή είναι και η παρουσία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Εκτός από 60 δημόσια ΙΕΚ, υπάρχουν και 100 ιδιωτικά.

Ωστόσο, σύμφωνα με τους ειδικούς τους ΟΟΣΑ, υπάρχει ανάγκη για μια λιγότερο περίπλοκη διαδικασία λήψης αποφάσεων και διοικητικής δομής για τον τομέα της τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης. Στην πραγματικότητα απαιτείται ένας υγιής ανταγωνισμός, αλλά αυτό δεν πρέπει να αποβεί εις βάρος μιας ρεαλιστικής και συντονισμένης προσπάθειας στα πλαίσια της συνολικής προσπάθειας για ανάπτυξη και διαχείριση της τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης. Γι' αυτό είναι απαραίτητη η αναθεώρηση των ρόλων και της κατανομής των ευθυνών μεταξύ του ΟΑΕΔ, του Οργανισμού για την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση (ΟΕΕΚ) του Υπουργείου Παιδείας και των άλλων Υπουργείων, με στόχο τη δημιουργία μιας πιο ορθολογικής και συντονισμένης δομής. Ακόμη, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, πρέπει να δημιουργηθεί ένας κεντρικός συντονιστικός μηχανισμός, που θα τελεί υπό την ευθύνη του Υπουργείου Παιδείας ή άλλου οργανισμού, ώστε να συντονίζει τα μαθήματα που προσφέρονται από τον ΟΑΕΔ και αυτά που προσφέρονται από το Υπουργείο Παιδείας. Ταυτόχρονα, αυτός ο συντονιστικός μηχανισμός θα λειτουργεί ως ένα ενιαίο υποστηρικτικό Ινστιτούτο για την τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση.

Σχετικά με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, στη σύσταση του 1997 παρατηρείται έλλειψη συνεργασίας διαφορετικών πανεπιστημιακών τμημάτων για

την από κοινού απόδοση πτυχίων στους φοιτητές τους, διότι οι τμηματικές δομές είναι αδιαπέραστες. Υπάρχουν, ωστόσο, παραδείγματα πανεπιστημίων (Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Ηράκλειο) που διατηρούν ήδη από τότε συνεργασίες με ερευνητικά κέντρα και έχουν κάποιο χρηματικό όφελος. Έπειτα, στη σύσταση του 2011, προτείνεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ η αποφυγή του κατακερματισμού του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, μέσα από τη διασφάλιση ενός μηχανισμού συντονισμού μεταξύ των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και τη βελτίωση των τρόπων με τους οποίους τα ιδρύματα συνεργάζονται για να επιτευχθεί ένα πιο συνεκτικό σύστημα.

Συντονιστικός ο ρόλος του κέντρου

Στη σύσταση του 1997, η κριτική των ειδικών του ΟΟΣΑ απέναντι στο κέντρο εστιάζεται στην έλλειψη σύνδεσης των πολιτικών και την έλλειψη συνεργασίας διαφόρων κεντρικών φορέων μεταξύ τους, όπως ο ΟΑΕΔ με το Υπουργείο Παιδείας, αλλά και στη μη σύνδεση των διαφόρων Υπουργείων που σχετίζονται με διαφορετικές πτυχές του ίδιου ζητήματος, όπως για τα οικονομικά. Ένα παράδειγμα αποτελεί η προσχολική εκπαίδευση, η ευθύνη της οποίας, όπως αναφέρεται στη σύσταση του 1997, είναι διεσπαρμένη σε πολλά και διαφορετικά Υπουργεία. Το Υπουργείο Παιδείας έχει την ευθύνη για τους νηπιακούς σταθμούς, αλλά όχι για τα κέντρα ημερήσιας φροντίδας (day-care centers). Η λύση των ειδικών του ΟΟΣΑ είναι να δοθεί στο Υπουργείο Παιδείας η αποκλειστική ευθύνη για όλα τα ζητήματα που αφορούν την προσχολική εκπαίδευση και, εάν αυτό δεν είναι δυνατό, τότε πρέπει να του δοθεί συντονιστικός ρόλος.

Συνεπώς, για να επιτευχθεί μια αποτελεσματική αποκέντρωση, απαραίτητες είναι και οι αλλαγές στο κέντρο και συγκεκριμένα στο Υπουργείο Παιδείας, το οποίο παρουσιάζεται αυθαίρετο, κανονιστικό/περιοριστικό και αδιαφανές στον τρόπο λειτουργίας του, ενώ στερείται ορθολογικών και διαφανών διαδικασιών σχεδιασμού. Ωστόσο, το ζητούμενο δεν είναι η αποδυνάμωσή του, αλλά η μεταμόρφωσή του σε μια κεντρική αρχή που ενεργεί στοχαστικά στις εθνικές ανάγκες, συντονίζει και οδηγεί το σύστημα σε δημιουργικές εκπαιδευτικές πολιτικές και πρακτικές.

Ειδικότερα για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, στόχος του Υπουργείου, κατά την κρίση των ειδικών του ΟΟΣΑ, πρέπει να είναι να κατευθύνει τις τοπικές αρχές και τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω ετήσιων διαπραγματεύσεων, στις οποίες όλες οι πλευρές δεσμεύονται με τις αρχές που καθορίζονται στον εθνικό σχεδιασμό ανάπτυξης. Έτσι, το Υπουργείο θα είναι σε θέση να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες και να δέχεται την κριτική των πολιτικών του από τα διάφορα ιδρύματα στα οποία στηρίζεται το μέλλον της Ελλάδας.

Διαφοροποιημένη στρατηγική ανά περιφέρεια

Γενικά, στη σύσταση του 2011, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ ασκούν κριτική ως προς την κεντρική προσέγγιση «one-size-fits all» της εκπαιδευτικής πολιτικής της χώρας, η οποία αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για την προσαρμογή στις ποικίλες συνθήκες που διαμορφώνονται εκείνη την περίοδο. Αντίθετα, υπάρχει ανάγκη για αναζήτηση διαφοροποιημένης στρατηγικής ανά περιφέρεια, με σκοπό τον εξορθολογισμό του

σχολικού δικτύου, αναγνωρίζοντας τις γεωγραφικές και δημογραφικές ιδιαιτερότητες κάθε περιφέρειας (αστική έναντι αγροτικής/ορεινής, ορεινής έναντι νησιωτικής). Απαραίτητη προϋπόθεση για την αποκέντρωση, συνεπώς, πρέπει να αποτελέσει η διαφοροποίηση των λύσεων βάσει διαφοροποίησης των προβλημάτων σε επίπεδο περιφέρειας, καθώς και η ικανότητα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων.

Αναφορικά με την οπτική των ειδικών του ΟΟΣΑ στην ίδια επισκόπηση, κρίνεται αναγκαία η κατάρτιση ενός ενοποιημένου προγραμματικού προϋπολογισμού ανά περιφέρεια, νομαρχία/διεύθυνση και σχολική μονάδα ή σχολική ενότητα. Αυτός ο ενοποιημένος προϋπολογισμός πρέπει να περιλαμβάνει τις θέσεις εργασίας που προβλέπονται από τον προϋπολογισμό, τον ετήσιο προϋπολογισμό, συμπεριλαμβανομένων σχολικών εγχειριδίων και άλλων υλικών, τον προϋπολογισμό επενδύσεων και τον προϋπολογισμό συντήρησης σχολικών κτιρίων, μεταφοράς μαθητών και άλλων υπηρεσιών που παρέχονται μέσω των δήμων και του Υπουργείου Εσωτερικών. Επίσης, πρέπει να γίνει μεταφορά κονδυλίων για λειτουργικά έξοδα που χρηματοδοτούνται μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών στο Υπουργείο Παιδείας και, συγκεκριμένα, μεταβίβαση της αρμοδιότητας διαχείρισης προϋπολογισμών στους άμεσα προϊσταμένους.

Συγκεκριμένα για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, από την πλευρά της ελληνικής κυβέρνησης, στην ίδια σύσταση ο νόμος πλαίσιο προβλέπει μια στρατηγική για κάθε περιφέρεια που επικεντρώνεται στην αποτελεσματική κατανομή των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και ερευνητικών κέντρων στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, την έρευνα, την καινοτομία, τη δια βίου μάθηση, την ευημερία και την κοινωνική συνοχή. Μάλιστα, ο νόμος θα θεσπίσει περιφερειακά συμβούλια με συμβουλευτικό ρόλο για τους σκοπούς αυτούς.

Αξιοποίηση της τοπικής/περιφερειακής πολιτικής κουλτούρας

Η ελληνική κοινωνία ήταν ανέκαθεν μια κοινωνία και οικονομία παραδοσιακά αγροτική. Ως συνέπεια αυτού είχε καλλιεργηθεί μία ιδιαίτερα τοπική και περιφερειακή πολιτική κουλτούρα, όπου παρά τους ισχυρούς δεσμούς της Ελλάδας ως έθνος, η πίστη στο χωριό και την οικογένεια ήταν μεγάλης σπουδαιότητας. Στόχος τώρα αποτελεί η επανέυρεση αυτής της παράδοσης, την οποία φαίνεται να έχει απολέσει η ελληνική κοινωνία, όμως υπάρχουν σημάδια επανεμφάνισής της.

Σύνδεση της εκπαίδευσης με κοινωνικές υπηρεσίες

Στη σύσταση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ τονίζουν την ανάγκη η τοπική αυτοδιοίκηση να διασφαλίζει τη σύνδεση της εκπαίδευσης με άλλες κοινωνικές υπηρεσίες, όπως η υγεία και η κοινωνική εργασία. Το ίδιο ζήτημα επανέρχεται στην επόμενη χρονικά σύσταση, όπου στα πλαίσια της αποκέντρωσης προτείνεται η χρήση των εγκαταστάσεων των τμημάτων ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης, που είτε έχουν ήδη κλείσει είτε επρόκειτο να συγχωνευτούν με άλλα τμήματα, ως κέντρα μάθησης για τις τοπικές ανάγκες της δια βίου μάθησης και της επαγγελματικής εξέλιξης, καθώς και για άλλους σκοπούς. Για παράδειγμα, η ίδρυση εκπαιδευτικών υποστηρικτικών κέντρων σε τοπικό επίπεδο ως επακόλουθο της πορείας αποκέντρωσης του συστήματος και της προώθησης της εξ αποστάσεως

μάθησης, θα ενθαρρύνει τοπικές πολιτιστικές δραστηριότητες και θα εξυπηρετήσει τις ανάγκες σχολικών συμβούλων ή εκπαιδευτικών παρέχοντάς τους υπηρεσίες και πηγές πληροφοριών (βιβλιοθήκες, υπολογιστές).

Μάλιστα, προτείνεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ η παροχή σε κάθε τέτοιο κτίριο υποστηρικτικών υπηρεσιών για την διοργάνωση επιμορφωτικών σεμιναρίων και συνεδρίων, συμβάσεων με παρόχους (πανεπιστήμια, ΤΕΙ, άλλους παρόχους) για την προσφορά εξ αποστάσεως μάθησης και προγραμμάτων βραχυπρόθεσμης εκπαίδευσης και κατάρτισης στον ίδιο χώρο, κέντρων διασύνδεσης είτε με πανεπιστήμια είτε με ΤΕΙ εντός της περιφέρειας είτε με το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, προκειμένου να αξιοποιηθεί ως τόπος μάθησης.

Ενίσχυση της πολιτικής ανάλυσης

Γενικά, το Υπουργείο Παιδείας είναι υπεύθυνο για τη στρατηγική καθοδήγηση του εκπαιδευτικού συστήματος της χώρας. Ωστόσο, μέσα στο Υπουργείο Παιδείας, ο Υπουργός πρέπει να υποβοηθάται από ομάδες σχεδιασμού που θα μπορούν να αναλύουν τις ανάγκες, να θέτουν σε κίνηση μια πλήρη διαδικασία σχεδιασμού, να επεξεργάζονται σχέδια δράσης σε ζητήματα, όπως η επιλογή, ο διορισμός, η αξιολόγηση και η προώθηση του διδακτικού προσωπικού, καθώς και να εξειδικεύουν και να ελέγχουν τα προγράμματα μεταρρύθμισης. Ήδη από τη σύσταση του 1982, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ διατείνονται ότι η Ελλάδα θα έχει μόνο κέρδος αν δημιουργήσει μια ευρεία επαγγελματική κοινότητα εντός και εκτός του Υπουργείου Παιδείας που να δεσμευτεί με την πολιτική ανάλυση (policy research) και την ανάλυση των δραστηριοτήτων στην εκπαίδευση.

Αναλυτικότερα, αναφέρεται ότι για ένα επιτυχές πέρασμα στην αποκέντρωση απαιτείται η ενίσχυση της πολιτικής ανάλυσης, καθώς και η ανάπτυξη και αξιολόγηση των ικανοτήτων του συστήματος. Η πρόταση αυτή των ειδικών του ΟΟΣΑ εξειδικεύεται στη σύσταση του 1997, όπου προτείνεται συγκεκριμένα ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου του Υπουργείου, με στόχο τη βελτίωση της ικανότητας σχεδιασμού και εκπόνησης πολιτικής, καθώς και η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου ερευνητικού προγράμματος, βασισμένου στις δυνατότητες των πανεπιστημίων και άλλων ερευνητικών κέντρων. Ως προϋπόθεση αποκέντρωσης τίθεται, επίσης, η απελευθέρωση της εκπόνησης πολιτικής από την εξάρτηση της έγκρισης νόμων και το «βάρος» των διοικητικών πρακτικών που φέρνουν μαζί τους οι νόμοι αυτοί.

Ακόμη, για τη διευκόλυνση της πολιτικής ανάλυσης κρίνεται αναγκαία η συλλογή των κατάλληλων εκπαιδευτικών στατιστικών δεδομένων, η ευθύνη για τη συλλογή και την ανάλυση των οποίων πρέπει να ανατεθεί σε έναν οργανισμό, ώστε να βελτιωθεί δραστικά η ποιότητα της βάσης δεδομένων. Οι ειδικοί του ΟΟΣΑ ήδη από την επισκόπηση του 1982 τονίζουν αυτήν την ανάγκη, ώστε να διασφαλιστεί ότι το Υπουργείο Παιδείας είναι σε καλύτερη θέση να ελέγχει το σύστημα και να διαμορφώνει πολιτική. Διότι, η έλλειψη ξεκάθαρων τύπων για τη στελέχωση των σχολείων και για τη χρηματοοικονομική κατανομή για λειτουργικές δαπάνες, σε συνδυασμό με την αποκέντρωση αυτών των αρμοδιοτήτων σε διάφορα Υπουργεία, διοικητικά στρώματα και δημοτικές αρχές, οδήγησε σε μη αποτελεσματική και αδιαφανή χρήση των κονδυλίων.

Το αίτημα των ειδικών του ΟΟΣΑ φαίνεται να εισακούγεται, καθώς στην επισκόπηση του 2011 αναφέρεται ότι ένα ολοκληρωμένο σύστημα πληροφοριών αναφορικά με τους εκπαιδευτικούς, τους διευθυντές σχολείων, τους μαθητές και άλλα σχολικά στοιχεία με σκοπό τον σχεδιασμό και την αξιολόγηση σε σχολικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο είναι για πρώτη φορά διαθέσιμο από το Υπουργείο, αν και βρίσκεται ακόμη στα πρώτα στάδια ανάπτυξης. Αναφορικά με τη χρήση των πληροφοριών αυτών, υπάρχει ένα ευρύ φάσμα επιλογών για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότερη χρήση τους από τους ενδιαφερόμενους παράγοντες στην αξιολόγηση του συστήματος. Μία επιλογή είναι η θέσπιση πρωτοκόλλου για επιμερισμό των δεδομένων της αξιολόγησης του συστήματος μεταξύ των ενδιαφερόμενων παραγόντων. Σε αυτά ενδέχεται να περιλαμβάνονται δεδομένα που δεν είναι διαθέσιμα στο κοινό, αλλά που μπορούν να αναλυθούν και να χρησιμοποιηθούν, για παράδειγμα, για επισκόπηση σε επίπεδο σχολείου ή τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά την τριτοβάθμια εκπαίδευση, η ακραία αυτονομία των ιδρυμάτων κατά το παρελθόν, το υψηλό επίπεδο κατακερματισμού του προϋπολογισμού, καθώς και οι αναποτελεσματικές δομές λειτούργησαν ως εμπόδιο για να αναπτυχθεί ένα αξιόπιστο σύνολο δεδομένων για το σύστημα. Συνεπώς, δεν αρκεί να υπάρχει η αυτονομία, αλλά πρέπει να έχει κανείς γνώση του πώς να τη διαχειρίζεται κατάλληλα. Παράλληλα, η έλλειψη ακρίβειας δεδομένων αναφορικά με τις εγγραφές στην τριτοβάθμια εκπαίδευση αποτέλεσαν σημαντικό εμπόδιο για την ανάλυση της αποδοτικότητας του εκπαιδευτικού συστήματος και ιδιαίτερα για τη δυνατότητα του Υπουργείου και των πανεπιστημίων να επιβλέπουν και να διαχειρίζονται το σύστημα. Βέβαια, όπως αναφέρεται στη σύσταση του 2011, το Υπουργείο έχει σημειώσει ήδη σημαντική πρόοδο και η παροχή πληροφοριών σχετικά με τους φοιτητές, το προσωπικό και άλλες παραμέτρους του συστήματος αυτής της βαθμίδας εκπαίδευσης κρίνεται ικανοποιητική για μια πρώτη βασική μορφή τους από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ.

Μακροπρόθεσμη πολιτική και διατήρηση των μεταρρυθμίσεων

Στη σύσταση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κάνουν λόγο για την ανάγκη μεταρρύθμισης και ανανέωσης του Υπουργείου, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των ιδρυμάτων, ώστε να ενθαρρύνουν γενικά την αλλαγή και την ανάπτυξη. Διότι πραγματική αλλαγή μπορεί να επέλθει μόνο με επίμονη, σταθερή υλοποίηση, χρόνο με το χρόνο, ενώ παράλληλα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη δημιουργία υποδομής για βελτίωση. Έτσι, χρειάζεται χρόνος για να αναπτυχθεί η ικανότητα των αποκεντρωμένων μονάδων να αναλάβουν αυξημένες αρμοδιότητες. Μάλιστα, σύμφωνα με τη γνώμη των ειδικών του ΟΟΣΑ, μέχρι να θεσπιστούν πιο αποτελεσματικές δομές για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, ίσως είναι περισσότερο συνετό να συνεχίσει να επικρατεί η συγκεντρωτική δομή, για κάποιο καιρό ακόμα τουλάχιστον.

Επίσης, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ θεωρούν εξίσου σημαντικό να ξεπεραστούν οι προκλήσεις της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την εξέταση του πλαισίου κινήτρων να διευκολυνθεί η συμμόρφωση με τις νέες πολιτικές και τη διασφάλιση της υλοποίησης της πολιτικής μακροπρόθεσμα. Για παράδειγμα, το Υπουργείο πρέπει να θέσει τη σχολική χαρτογράφηση και τον

εξορθολογισμό ως συνεχιζόμενη αρμοδιότητα βασικού προγραμματισμού σε κάθε μία από τις 13 περιφέρειες, και όχι ως μια διαδικασία που ξεκινά στα τέλη του έτους, όπως έγινε το 2010 και το 2011. Μια μακροπρόθεσμη πολιτική, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, μπορεί να περιλαμβάνει και εξωτερική συμβουλευτική και βοήθεια με ταυτόχρονη προώθηση της κατάρτισης Ελλήνων ειδικών στο εξωτερικό. Επιπρόσθετα, σε όλες τις συστάσεις γίνεται λόγος από τους ειδικούς για μακροπρόθεσμη μετακίνηση στην αλλαγή του Συντάγματος και συγκεκριμένα εκείνων των σημείων του που εμποδίζουν την εφαρμογή των απαιτούμενων αλλαγών.

Γενικά, η ώθηση για μεταρρύθμιση προέρχεται έξω από το εκπαιδευτικό σύστημα, που δεν έχει ούτε παράδοση στην εκκίνηση μεταρρυθμίσεων ούτε την ικανότητα να τις υλοποιήσει. Αντίθετα, η απόφαση για μεταρρύθμιση και για διαμόρφωση κατάλληλων πολιτικών για την εκπλήρωσή της έρχεται από την κυβέρνηση, όπου πρόκειται ουσιαστικά για την «εκ των άνω» περίπτωση εκκίνησης της μεταρρύθμισης. Βέβαια, το δίκτυο της εκπαίδευσης συμβάλλει στη διαδικασία της στοχοθέτησης της μεταρρύθμισης. Ωστόσο, αναφορικά με την ικανότητα διατήρησης των μεταρρυθμίσεων, σε πολλές περιπτώσεις, η διεθνής εμπειρία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι πρωτοβουλίες που κατευθύνονται από την κορυφή προς τη βάση της ιεραρχίας δεν είναι επαρκείς για την επίτευξη μεταβολών σε βάθος και με διάρκεια στην πράξη. Σημαντικό είναι, επίσης, οι άμεσα ενδιαφερόμενοι να πειστούν για τη μεταρρυθμιστική στρατηγική, ώστε να στεφθεί με επιτυχία.

Επίσης, για τη διατήρηση των μεταρρυθμίσεων στο χρόνο, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 1997 προτείνουν την ανάπτυξη ενός συνεκτικού στρατηγικού οράματος, έτσι ώστε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να δουν τον ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν εντός του ευρύτερου πολιτικού πλαισίου. Για τη δημιουργία του συνεκτικού οράματος απαιτούνται μηχανισμοί και διαδικασίες επίτευξης συναίνεσης, μια και η Ελλάδα έχει παράδοση στην πολιτική ασυνέχεια μέσω της εναλλαγής μιας μεταρρύθμισης με αντιμεταρρύθμιση, αλλά και τη συχνή εναλλαγή προσώπων στην ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας. Έτσι, το Υπουργείο για να κάνει όσο περισσότερο αποδεκτό το όραμα μεταξύ των διακριτών κέντρων εξουσίας νομοθέτησε τη δημιουργία μιας επιτροπής παιδείας με εκπροσώπους από όλα τα κόμματα.

Παράλληλα, στην ίδια σύσταση οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν να δοθεί ένας σταθεροποιητικός ρόλος στο Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας (Ε.ΣΥ.Π), το οποίο την εποχή εκείνη ήταν ένα «ετοιμοθάνατο» όργανο. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι πρέπει να του δοθούν πραγματικά καθήκοντα για την εξέταση σχεδίων και εκθέσεων πάνω στις μεταρρυθμίσεις. Για να αναλάβει πλήρες μέρος στο σχεδιασμό και την πολιτική κατεύθυνση, αλλά και για να λειτουργήσει ως ένα όργανο με το οποίο μπορεί να πραγματοποιηθεί η στρατηγική για αλλαγή, πρέπει να στελεχωθεί με το κατάλληλο προσωπικό. Η ελληνική κυβέρνηση από την πλευρά της, έδειξε ενθαρρυντικά σημάδια, καθώς στο σεμινάριο του Οκτωβρίου του 1995 ο Υπουργός εκδήλωσε την ξεκάθαρη πρόθεσή του να ξεκινήσουν διαδικασίες ανοιχτής και ευρείας διαβούλευσης, όπως προκύπτει από την ανανέωση του κύρους του Ε.ΣΥ.Π που εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο. Μολαταύτα, όπως φανερώνει η πορεία των εκπαιδευτικών πραγμάτων, υπάρχει μεγάλο κενό μεταξύ πρόθεσης και υλοποίησης.

Το ζήτημα σχετικά με το κενό που υφίσταται μεταξύ πρόθεσης και υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης εξακολουθεί να απασχολεί τους ειδικούς του ΟΟΣΑ και στη σύσταση του 2011. Ως λύση προτείνεται η θέσπιση μιας μονάδας υλοποίησης μεταρρυθμίσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης για να συμβουλευεί το Υπουργείο αναφορικά με τις απαιτούμενες πρωτοβουλίες πολιτικής, με κύρια λειτουργία της την εφαρμογή και όχι τον σχεδιασμό πολιτικής. Υπό τη συνολική καθοδήγηση της πολιτικής από το Υπουργείο, ένας τέτοιου είδους φορέας πρέπει να οργανωθεί με τρόπο, ώστε να έχει ανεξάρτητο καθεστώς από τις άμεσα πολιτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες πολιτικής του Υπουργείου, με νομική μορφή που θα μπορούσε να τον μονώσει από τυχόν αλλαγές στην πολιτική ηγεσία. Επίσης, πρέπει να διαθέτει σχετικά μικρό αριθμό προσωπικού με εργασιακό καθεστώς, όχι άμεσα υποκείμενο σε διορισμό από το Υπουργείο, που θα επιλέγονται βάσει της αξιοπιστίας που χαίρουν από ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων φορέων και της εκτενούς εμπειρίας τους στην υλοποίηση μεταρρυθμίσεων μεγάλης κλίμακας. Τέλος, πρέπει να είναι υπόλογος στη Βουλή, με την υποβολή περιοδικών αναφορών σχετικά με το στάδιο της τρέχουσας κατάστασης της υλοποίησης.

Ειδικότερα για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 2011 προτρέπουν να καθιερωθεί ένας νέος ανεξάρτητος διαχειριστικός φορέας, η Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης, που θα παρέχει συνολικό συντονισμό του συστήματος και θα ηγείται της σταδιακής υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Ο φορέας αυτός θα συγκεντρώνει, θα διατηρεί, θα αναλύει και θα εκθέτει δεδομένα για το σύστημα της ανώτατης εκπαίδευσης (φοιτητές, προσωπικό, άλλες παράμετροι). Είναι σημαντικό, ωστόσο, αυτή η Ανεξάρτητη Αρχή να λάβει μεγάλη στήριξη από το Υπουργείο, γιατί οι μεταρρυθμίσεις αναπόφευκτα θα αντιτάσσονται σε ορισμένα συμφέροντα, ενώ ταυτόχρονα πρέπει να οργανωθεί και μια ειδική υπηρεσία για την εκπαίδευση των νέων διοικητικών μελών των πανεπιστημίων και των ΤΕΙ.

Τέλος, μια χώρα, για να διατηρήσει την ορμή μιας μεταρρύθμισης με επιτυχία, πρέπει να θεσπίσει φορείς ρητά επιφορτισμένους με τον ρόλο της καθοδήγησης και διατήρησης των μεταρρυθμίσεων. Για παράδειγμα, στη σύσταση του 2011 οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν οι πρόεδροι των διοικητικών συμβουλίων να οργανώσουν με τον καιρό έναν μη-κυβερνητικό φορέα, όμοιο με το Συμβούλιο Πανεπιστημιακών Προεδρείων (Council of University Chairs) στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ένωση Διαχειριστικών Συμβουλίων Πανεπιστημίων και Κολλεγίων στις ΗΠΑ (Association of Governing Boards for Universities and Colleges).

Κατάλληλο χρονικό πλαίσιο

Ενώ η Ελλάδα ήδη από τη σύσταση του 2011 διανύει μία μεταβατική περίοδο, το κενό μεταξύ πρόθεσης και υλοποίησης παραμένει. Το ζητούμενο, λοιπόν, είναι μια άμεση και ουσιαστική αλλαγή, προκειμένου το σύστημα να επιτύχει την απαιτούμενη σε βάθος αλλαγή και να ανταποκριθεί στην οικονομική κρίση. Άλλωστε, η αποκέντρωση είναι πιο εύκολο να ξεκινήσει σε περίοδο εθνικής κρίσης ή γενικότερα πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών αναταραχών, από ό, τι σε περίοδο σχετικής σταθερότητας. Έτσι, θεμελιώδεις μεταβολές στον προϋπολογισμό και τα οικονομικά, καθώς και τη δομή της εθνικής, περιφερειακής και τοπικής

διακυβέρνησης, ενδεχομένως να επιταχυνθούν συνεπεία της οικονομικής κρίσης. Αυτό με τη σειρά του θα επηρεάσει το ανθρώπινο δυναμικό στο σχολείο και τα ιδρύματα, σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

Καθοδήγηση και συμβουλευτική

Η καθοδήγηση και η συμβουλευτική μπορεί να ειπωθούν ως προϋπόθεση για την επιτυχία μιας προσπάθειας αποκέντρωσης και είναι ένα σημείο το οποίο τονίζουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στις συστάσεις που μελετήθηκαν. Συγκεκριμένα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ, ήδη από τη σύσταση του 1982, τονίζουν την ανάγκη για έναν ειδικό στην καθοδήγηση και τη συμβουλευτική σε κάθε δημοτικό και γυμνάσιο. Ακόμη, διαπιστώνουν ότι παρόλη την απουσία κάποιας επίσημης μορφής καθοδήγησης, ο ρόλος του εκπαιδευτικού στο να βοηθήσει τους μαθητές να αποφασίσουν για το μέλλον τους είναι πολύ περιορισμένος. Η γενική εικόνα είναι ότι ο εκπαιδευτικός είναι απόμακρος από τους μαθητές του. Αίτια αποτελούν η θεσμική γραφειοκρατική νοοτροπία, το μεγάλο μέγεθος των τάξεων και ο μεγάλος φόρτος εργασίας. Έτσι, μολονότι εκλείπουν άλλες διαδικασίες για την καθοδήγηση και τον προσανατολισμό των μαθητών, τα μόνα άτομα που γνωρίζουν ουσιαστικά τους μαθητές και που μπορούν, επομένως, να τους βοηθήσουν άμεσα στον ακαδημαϊκό και επαγγελματικό τους προσανατολισμό, δεν εμπλέκονται στη διαδικασία αυτή.

Αναλυτικότερα, κατά την περίοδο της επισκόπησης του 1982, ο ρόλος του επιθεωρητή είναι να αξιολογεί την επίδοση μεμονωμένων εκπαιδευτικών παρά την επίδοση σχολείων ή τομέων του συστήματος. Έτσι, ο ρόλος του είναι περισσότερο διοικητικός, καθώς επιφορτίζεται με την επίβλεψη των κανόνων και των ρυθμίσεων που επιβάλλονται από το Υπουργείο Παιδείας. Ο ΟΟΣΑ πρότεινε ήδη από τότε ο επιθεωρητής να αποκτήσει έναν άλλο σημαντικότερο ρόλο στην έρευνα και την αναπτυξιακή διαδικασία, ειδικότερα στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων και στη διάδοση πληροφοριών σε όλο το μήκος του συστήματος σχετικά με τις καλές πρακτικές. Προβάλλεται, συνεπώς, η ανάγκη για αλλαγή στη σχέση μεταξύ των εκπαιδευτικών και των επιθεωρητών, καθώς και επανακατάρτιση των τελευταίων.

Μετάπειτα στη σύσταση του 1997, που ο θεσμός των επιθεωρητών έχει ήδη καταργηθεί και έχει εισαχθεί αυτός των σχολικών συμβούλων, που συνδέονται με την περιφερειακή/νομαρχιακή εκπαιδευτική διοίκηση υπό την επίβλεψη του Π.Ι., οι ειδικοί του ΟΟΣΑ παρατηρούν ορισμένες αδυναμίες. Αυτές περιλαμβάνουν τον περιορισμένο αριθμό σχολικών συμβούλων που περιορίζει κατ' αυτόν τον τρόπο τη δράση τους στις επιμορφώσεις και την υποστήριξη των εκπαιδευτικών, μη αφήνοντας χώρο και χρόνο για εξατομικευμένη συμβουλευτική στους μαθητές και τους εκπαιδευτικούς. Συνεπώς, οι σχολικοί σύμβουλοι φαίνεται να μην διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ούτε απέναντι στα σχολεία ούτε απέναντι στους εκπαιδευτικούς. Αντίθετα, ο ρόλος τους επικεντρώνεται στην πληροφόρηση και συμβουλευτική στα περιφερειακά γραφεία εκπαίδευσης με τα οποία είναι συνδεδεμένοι.

Αναφορικά με το Π.Ι., η αποκέντρωση επιβάλλει έναν καινούργιο ρόλο σ' αυτό, συμβουλευτικό και καθοδηγητικό ως προς την περιφερειακή και τοπική διοίκηση, ώστε να εκπληρώνει και αυτή με τη σειρά της τους καινούργιους ρόλους της. Υπάρχει, άλλωστε, ανάγκη για συμβουλευτική και καθοδήγηση όλων των

παραγόντων σε όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης. Προϋποθέσεις για τον νέο ρόλο του Π.Ι. στο πλαίσιο της αποκέντρωσης είναι η δημιουργία υποκαταστημάτων του και η ίδρυση ημιαυτόνομων ινστιτούτων ανά περιφέρεια που θα συνδέονται με τα πανεπιστήμια στα πλαίσια της ελεύθερης αγοράς, ώστε να παρέχουν καθοδήγηση και επιμόρφωση στους τοπικούς συμβούλους εκπαίδευσης, οι οποίοι έτσι θα αποκτήσουν ένα πιο ανεξάρτητο επαγγελματικό κύρος. Ακόμη, κατά την άποψη των ειδικών του ΟΟΣΑ, πρέπει να αναθεωρηθεί η παροχή ενδοσχολικής και εξωσχολικής καθοδήγησης και συμβουλευτικής των μαθητών και να καθοριστούν με πιο ξεκάθαρο τρόπο οι αντίστοιχες ευθύνες και δεξιότητες σε εθνικό, τοπικό και σχολικό επίπεδο.

Στην πιο πρόσφατη σύσταση, αυτή του 2011, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ θεωρούν ότι πρέπει να ανατεθεί νέος ρόλος στους σχολικούς συμβούλους, για να υποστηρίξουν τους σχολικούς ηγέτες. Οι σχολικοί σύμβουλοι, δηλαδή, πρέπει να γίνουν μέρος ενός υποστηρικτικού δικτύου, το οποίο θα μπορούσε επίσης να ενσωματώνει πανεπιστημιακά τμήματα επιστημονικής ή παιδαγωγικής εκπαίδευσης. Οι σχολικοί ηγέτες μπορούν να αναζητήσουν βοήθεια στην επίλυση προβλημάτων από ένα τέτοιο δίκτυο.

Αναφορικά με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ τάσσονται υπέρ της εφαρμογής του προτεινόμενου νόμου-πλαίσιου της κυβέρνησης για την ανώτατη εκπαίδευση. Αναλυτικότερα, αυτός ο νόμος-πλαίσιο θα καθιέρωνε φορέα υπεύθυνο για τη συνολική καθοδήγηση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του εν λόγω φορέα περιλαμβάνονταν οι ακόλουθες: υποστήριξη του Υπουργείου Παιδείας στην ανάπτυξη μιας εθνικής στρατηγικής για την ανώτατη εκπαίδευση και επίβλεψη της εφαρμογής αυτής της στρατηγικής, διαπραγμάτευση και υπογραφή συμφωνιών προγραμμάτων με τα ιδρύματα, διαχείριση και κατανομή χρηματοδότησης από το δημόσιο στα ιδρύματα, αποτίμηση του κόστους των υπηρεσιών και αξιολόγηση ορισμένων σχετικών δεικτών και κριτηρίων αναφοράς και συλλογή των απαραίτητων δεδομένων από τα μεμονωμένα ιδρύματα.

Παράλληλα, οι ειδικοί προτείνουν να δημιουργηθεί ένα σώμα, όπως για παράδειγμα ένα Εθνικό Συμβούλιο ή ένα Φόρουμ για την Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, το οποίο θα βοηθήσει στην ενοποίηση της στρατηγικής ηγεσίας, στον πολιτικό σχεδιασμό και το συντονισμό μεταξύ των κύριων παραγόντων. Ακόμη, πρέπει να αναπτυχθούν όργανα χειρισμού, ώστε να επιτευχθεί μια ισορροπία ανάμεσα στην αυτονομία των ιδρυμάτων και τη δημόσια λογοδοσία. Αυτό θα μπορούσε να γίνει μέσω συμφώνων καλής εκτέλεσης, χρηματοδότησης βασισμένης στην επίδοση ή στοχευόμενης χρηματοδότησης. Τέλος, προτείνουν να ιδρυθεί ένα εξειδικευμένο κέντρο αξιολόγησης για την ανώτερη εκπαίδευση, ανεξάρτητο από το Υπουργείο, με σκοπό την παροχή συμβουλών πάνω σε μεθόδους αξιολόγησης και τον έλεγχο της αποδοτικότητας και της ισότητας στους κανονισμούς αξιολόγησης σε όλο το μήκος του συστήματος.

Συμμετοχική διάσταση στην εκπαίδευση

Στη σύσταση του 1982, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ υποστηρίζουν ότι, για τη βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης, ένα ευρύτερο δίκτυο ομάδων ενδιαφέροντος πρέπει να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων και στη διαδικασία εφαρμογής σε τοπικό, αλλά

και σε εθνικό επίπεδο. Εκείνη την περίοδο, υπάρχει συχνή διαβούλευση με τις ενώσεις εκπαιδευτικών, αλλά η επίδρασή τους δεν είναι αποφασιστική. Ακόμη, υπάρχει μια εθνική ένωση γονέων, αλλά δεν είναι αντιπροσωπευτική και δεν της δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα. Τα συνδικάτα από την άλλη καταδεικνύουν μικρό ενδιαφέρον για τα εκπαιδευτικά ζητήματα, ενώ υπάρχει κάποια διαβούλευση με εκπροσώπους των εργοδοτών.

Συνεπώς, η πρόταση των ειδικών του ΟΟΣΑ στη σύσταση αυτή είναι η ανάπτυξη ενός πιο αποτελεσματικού μηχανισμού για συχνή διαβούλευση με άλλους τομείς της κυβέρνησης και με ομάδες ενδιαφέροντος που μπορούν να συνεισφέρουν ή επηρεάζονται από τις εκπαιδευτικές πολιτικές, όπως οι εκπρόσωποι της αγοράς εργασίας. Με άλλα λόγια, πρέπει να υπάρχει περισσότερος ανοιχτός σχεδιασμός και ένα ευρύτερο δίκτυο ομάδων ενδιαφέροντος, που βρίσκονται τόσο εντός όσο και εκτός του εκπαιδευτικού συστήματος, πρέπει να συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής πριν τα νομοσχέδια φτάσουν στο κοινοβούλιο. Στόχος, συνεπώς, αποτελεί η διεύρυνση της δημόσιας συζήτησης πάνω στα εκπαιδευτικά ζητήματα και προβλήματα.

Η σημαντικότητα για την ενεργή συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών σε όλα τα στάδια της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας τονίζεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ και στη σύσταση του 1997. Αναλυτικότερα, επισημαίνεται η ανάγκη διαπραγμάτευσης με πολιτικούς και άλλους ενδιαφερόμενους με βάση έναν ορθολογικό σχεδιασμό για την υιοθέτηση κατάλληλων πολιτικών. Το Ε.ΣΥ.Π, το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους μιας μεγάλης γκάμας ακαδημαϊκών, κοινωνικών και επαγγελματικών φορέων, εκτός από την ενασχόλησή του με ζητήματα στρατηγικού σχεδιασμού, ποιοτικής διαχείρισης και ελέγχου όλων των επιπέδων της εκπαίδευσης, θα μπορούσε να παίξει σημαντικό ρόλο σε αυτή τη διαδικασία, λειτουργώντας ως ένα αποτελεσματικό σύστημα ευρείας διαβούλευσης.

Άλλωστε, όπως αναφέρουν στη σύσταση του 1997 οι ειδικοί του ΟΟΣΑ, εκτός από τους οικονομικούς πόρους, η Ελλάδα διαθέτει ισχυρούς ανθρώπινους πόρους που πρέπει να εκμεταλλευτεί, όπως η γονεϊκή και κοινοτική συμμετοχή, η δημιουργικότητα και η πρωτοβουλία, μια και οι πιο σημαντικές αλλαγές προϋποθέτουν πρωτίστως αλλαγή στη νοοτροπία, παρά συνεισφορά οικονομικών πόρων. Μια περίπτωση γονεϊκής πρωτοβουλίας εμφανίστηκε σε ορισμένα σχολεία, όπου οι γονείς ανέλαβαν την πρωτοβουλία πρόσληψης κατάλληλου προσωπικού (κυρίως ανέργων εκπαιδευτικών) με σκοπό να αναλάβουν τη φύλαξη/φροντίδα των παιδιών τους τα απογεύματα, μια και απουσιάζει, τουλάχιστον μέχρι την εποχή εκείνη, μια οργανωμένη προσπάθεια για το σκοπό αυτό. Σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, αυτή η πρωτοβουλία των γονέων και των τοπικών κοινοτήτων πρέπει να στηριχτεί από την κεντρική διοίκηση. Έπειτα, προτείνεται οι γονείς να συμμετέχουν στις αποφάσεις διορισμού των εκπαιδευτικών μέσω του σχολικού συμβουλίου ή μέσω συμβουλίων των τοπικών εκπαιδευτικών αρχών, ώστε να διασφαλιστεί η βέλτιστη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων στην περιοχή, καθώς και η παροχή βοήθειας προς εκείνα τα σχολεία που δεν μπορούν να συγκεντρώσουν την απαιτούμενη τεχνογνωσία.

Αναφορικά με την αξιολόγηση σε επίπεδο σχολικής μονάδας, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 2011, υποστηρίζουν ότι οι εκπαιδευτικοί πρέπει να συμμετέχουν σε αυτή τη διαδικασία. Μάλιστα το σύστημα της αυτοαξιολόγησης

που εισάγεται εκείνη την περίοδο στην Ελλάδα θα μπορούσε να ενισχύσει συλλογικές διαδικασίες με αρμοδιότητες για τους εκπαιδευτικούς. Το σχέδιο δράσης και η έκθεση αξιολόγησης κάθε σχολικής μονάδας πρέπει να προετοιμάζονται με ευθύνη του διευθυντή της εκάστοτε σχολικής μονάδας, σε συνεργασία με εκπαιδευτικούς και σχολικούς συμβούλους. Υπάρχει, επίσης, πρόταση των ειδικών του ΟΟΣΑ για συμμετοχή της ευρύτερης τοπικής σχολικής κοινότητας (τοπικές αρχές, τοπική κοινωνία των πολιτών, γονείς, εκπαιδευτικοί, άλλο προσωπικό, μαθητές) στην επιλογή των σχολικών ηγετών, ώστε ο ρόλος τους να ενισχυθεί με τη νομιμότητα και την αρμοδιότητα που θα τους επιτρέψει να ηγηθούν των σχολείων τους.

Ένα παράδειγμα συμμετοχικής διάστασης αναφέρεται στη σύσταση του 2011 και αφορά τη συγχώνευση μικρών σχολείων. Η διαδικασία χαρτογράφησης ήταν ευθύνη των 13 περιφερειακών διευθυντών σε συνεργασία με τις δημοτικές αρχές. Οι περιφερειακοί διευθυντές έκαναν συστάσεις στο Υπουργείο, όπου και λαμβάνονταν οι τελικές αποφάσεις. Συζητήσεις μεταξύ της ομάδας του ΟΟΣΑ και ορισμένων περιφερειακών διευθυντών, αναφορικά με την ανάγκη να εξεταστεί το ενδεχόμενο κλεισίματος ή συνένωσης μικρών σχολείων με μικρό αριθμό εγγεγραμμένων μαθητών, αποκάλυψαν ότι οι περισσότεροι είχαν ξεκινήσει συνομιλίες, με τοπικούς φορείς, όπως εκπαιδευτικούς και στελέχη διοίκησης σχολικής μονάδας, γονείς, κοινοτικές αρχές, και δημάρχους των νέων δήμων που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο των αλλαγών του προγράμματος Καλλικράτης, τουλάχιστον δύο μήνες νωρίτερα.

Αναφορικά με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, όπως διαπιστώνουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 1997, η λαϊκή αντιπροσώπευση είναι σχεδόν ανύπαρκτη στη διακυβέρνηση των πανεπιστημίων και των ΤΕΙ στην Ελλάδα, τη στιγμή που, προκειμένου να βελτιώσουν τις εκπαιδευτικές τους παροχές με όρους ανάπτυξης της οικονομίας, πρέπει να φέρουν μέσα στους κόλπους τους εργοδότες ως συμβουλευτική δύναμη. Έτσι, κατά τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης πρέπει να εγκαθιδρύσουν πιο αποτελεσματικά συστήματα διοίκησης και σχεδιασμού, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας για εμπλοκή εξωτερικών ομάδων και κυρίως εργοδοτών με συμμετοχικό ρόλο, ίσως μέσω της δημιουργίας συμβουλευτικών ομάδων που μπορούν να ενισχύσουν την αξιοπιστία των πανεπιστημίων. Επιπλέον, τα πανεπιστήμια στα πλαίσια ενίσχυσης της αυτονομίας τους θα πρέπει να συλλογιστούν πάνω σε ρυθμίσεις, όπως η ισότιμη εκπροσώπηση των φοιτητών στα εκλεκτορικά σώματα, όπως συμβαίνει με τα μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού.

Μετάπειτα, στη σύσταση του 2011, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτρέπουν την εστίαση της προσοχής της ελληνικής κυβέρνησης και πάλι στην εμπλοκή εξωτερικών ομάδων, και δη εργοδοτών, μέσα στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, αυτή τη φορά διαμέσου των διοικητικών συμβουλίων. Τα πανεπιστήμια, συνεπώς, καλούνται να συμπεριλάβουν τα εξωτερικά κοινά συμφέροντα και, με την προοπτική της οικονομικής αυτονομίας, να συμπεριλάβουν και ειδικούς στα οικονομικά, με αποτέλεσμα το επιχειρηματικό πνεύμα στα πανεπιστήμια να γίνει πλέον διάχυτο. Ωστόσο, σύμφωνα με τους ειδικούς, πρέπει να δοθεί προσοχή, ώστε αυτό το νέο πνεύμα να ενισχύσει και όχι να αποδυναμώσει την ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Με άλλα λόγια τονίζουν την ανάγκη τα εκπαιδευτικά ιδρύματα να παραμείνουν πιστά στις αξίες τους.

Ειδικότερα, στα διοικητικά συμβούλια, τα οποία πρέπει να διαθέτουν από 21 έως 23 μέλη για την επίτευξη της απαραίτητης ισορροπίας ανάμεσα στην ανάγκη για αποτελεσματική λήψη αποφάσεων και την απαραίτητη εκπροσώπηση, τα εξωτερικά μέλη πρέπει να αποτελούν την πλειοψηφία. Το Υπουργείο ή ο νέος διαχειριστικός φορέας θα έχει ρόλο σε αυτό, καθώς πρέπει να δημιουργήσει μια λίστα δυνητικών εξωτερικών μελών. Ιδανικά πρέπει να προέρχονται από την αγορά εργασίας και τα αντίστοιχα επαγγέλματα, και όχι από τις τάξεις των συνταξιοδοτημένων ακαδημαϊκών, διότι αυτή η πρακτική θα διαιώνιζε την τρέχουσα οργανωσιακή κουλτούρα, τη στιγμή που υπάρχει ανάγκη αλλαγής της. Το ακαδημαϊκό προσωπικό θα συνιστά τα υπόλοιπα μέλη, με την εξαίρεση ενός φοιτητή για τα συμβούλια με 15 ή λιγότερα μέλη και μέγιστο αριθμό 2 φοιτητών ανά συμβούλιο με 16 έως 23 μέλη. Ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου πρέπει να προέρχεται από τα εξωτερικά μέλη αλλά να εκλέγεται από το σύνολο των μελών του συμβουλίου. Ο πρύτανης ή πρόεδρος πρέπει να είναι *ex officio* μέλος του διοικητικού συμβουλίου, όπως ισχύει σε όλη την Ευρώπη. Ακόμη, οι προεδρίες των συμβουλίων πρέπει να θεσπίσουν μια ένωση και αυτή η ένωση πρέπει να δημιουργήσει «αναπτυξιακά» προγράμματα για τα μέλη της, ενώ κάθε συμβούλιο πρέπει να παράσχει ένα πρόγραμμα εισαγωγής νέων μελών.

Ανάγκη διαβούλευσης αντί επιβολής των όρων

Στη σύσταση του 1997 αναφέρεται ότι είναι αναμενόμενη η αντίδραση από τις διδασκαλικές οργανώσεις ως προς την αποκέντρωση της αρμοδιότητας για τον διορισμό των εκπαιδευτικών από το εκάστοτε σχολείο. Γι' αυτό το λόγο, τονίζεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ η ανάγκη διαβούλευσης, ώστε η λύση να διασφαλίζει τα συμφέροντα όλων των ενδιαφερόμενων μερών.

Επίσης, η ανάγκη διαπραγμάτευσης αντί επιβολής των όρων μεταβίβασης της εξουσίας για λήψη αποφάσεων αναφέρεται και στη σύσταση του 2011. Συγκεκριμένα, ο μεγαλύτερος βαθμός αποτελεσματικής αυτονομίας στα πανεπιστήμια απαιτεί τη δημιουργία αποτελεσματικής διοίκησης και σχεδιασμού μέσα στα πανεπιστήμια. Γι' αυτό το σκοπό απαιτείται μερική μεταφορά εξουσιών στους πρυτάνεις, ενώ η νέα σχέση τους με τη σύγκλητο σχετικά με τη λήψη αποφάσεων θα χρειαστεί επαναπροσδιορισμό. Επειδή, όμως, τα νέα συστήματα διοίκησης και σχεδιασμού των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης θα οδηγήσουν σε μια αύξηση της εξουσίας των πρυτάνεων εις βάρος της συγκλήτου, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή κατά την ανάλυση και τη διαπραγμάτευση.

Επαναπροσδιορισμός των ρόλων και των λειτουργιών των επαγγελματιών της εκπαίδευσης

Αναφορικά με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, στη σύσταση του 2011, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ υποστηρίζουν ότι οι λειτουργίες των διοικητικών συμβουλίων πρέπει να είναι ξεκάθαρες και σαφείς και να περιλαμβάνουν αρμοδιότητες για τα οικονομικά, τη φερεγγυότητα και την έγκριση του θεσμικού προϋπολογισμού, την έγκριση των στρατηγικών σχεδίων και την αποστολή και τον διορισμό πρυτάνεων, ανώτερων αξιωματούχων και κοσμητόρων. Ένα υπόμνημα προγράμματος ανάμεσα στο Υπουργείο ή το διαχειριστικό φορέα συνιστά έναν αποτελεσματικό τρόπο για να

διασφαλιστεί ότι το διοικητικό συμβούλιο έχει επίγνωση των αρμοδιοτήτων του. Τα διοικητικά συμβούλια των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι, συνεπώς, υπεύθυνα για το σύνολο της πολιτικής των ιδρυμάτων και για το λόγο αυτόν πρέπει να γίνει πλήρης ανάθεση (delegation) διαχειριστικών αρμοδιοτήτων σε αυτά.

Δεδομένης της ιστορικά αποδεδειγμένης ιδιαίτερα πολιτικοποιημένης διαδικασίας εκλογής πρυτάνεων στην Ελλάδα, συνίσταται ο πρύτανης να ορίζεται από το συμβούλιο μέσω ανοιχτής και διάφανης διαδικασίας, ερευνητικής επιτροπής, δημόσιας προκήρυξης και επίσημων συνεντεύξεων. Είναι σημαντικό να αναζητείται η συνδρομή του ακαδημαϊκού προσωπικού του ιδρύματος, αλλά η τελική απόφαση και ο διορισμός πρέπει να γίνεται από το συμβούλιο. Ο Πρύτανης/Πρόεδρος είναι υπεύθυνος για την ακαδημαϊκή διαχείριση του ιδρύματος μαζί με τη Σύγκλητο/Σύνοδο. Ακόμα, οι σχολές θα είναι αποτελεσματικές εφόσον οι κοσμήτορες καταστούν υπεύθυνοι για τον προϋπολογισμό των τμημάτων που ελέγχουν. Οι κοσμήτορες, ως υπεύθυνοι του προϋπολογισμού, πρέπει επίσης να διαθέτουν επαρκή οικονομική/διοικητική υποστήριξη. Τέλος, κάθε ίδρυμα πρέπει να ενθαρρύνεται να συγκροτήσει μια εκτελεστική επιτροπή, της οποίας θα προεδρεύει ο πρύτανης και η οποία θα αποτελείται από προπρυτάνεις, ανώτερους διαχειριστές και κοσμήτορες. Η επιτροπή θα είναι αρμόδια για τη διαχείριση των καθημερινών εργασιών του ιδρύματος, θα αναφέρεται και θα κάνει προτάσεις στο συμβούλιο.

Αλλαγή της νοοτροπίας

Όπως διαπιστώνουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ στη σύσταση του 2011, οι χώρες με τις υψηλότερες επιδόσεις στα τεστ PISA έχουν αποκεντρωτικά συστήματα εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, έχουν αποκεντρώσει την ευθύνη και τη λογοδοσία για τη μάθηση των μαθητών σε επίπεδο σχολικής μονάδας, ενώ οι κεντρικοί φορείς δεν εμμένουν στη συμμόρφωση με συγκεντρωτικούς κανόνες. Αντίθετα, ηγούνται της βελτίωσης, ενισχύοντας τις σχολικές μονάδες και τους εκπαιδευτικούς και θεωρώντας το σύστημα συνολικά υπεύθυνο για την επίδοση. Οι εν λόγω χώρες εστιάζουν στο σχολείο ως τη μονάδα που πρέπει να βελτιωθεί, δημιουργούν ένα οργανωτικό πλαίσιο και προωθούν την ευελιξία για τους εκπαιδευτικούς, υπό την εκπαιδευτική ηγεσία ενός διευθυντή σχολείου, καθώς και συνεργασία για τη βελτίωση της μαθησιακής διαδικασίας. Στην Ελλάδα, από την άλλη, βασικό πρόβλημα αποτελεί η ίδια η νοοτροπία. Στόχος είναι πάντα η συμμόρφωση με τους κεντρικούς κανόνες αντί η ανάληψη των ευθυνών που αντιστοιχούν σε κάθε επίπεδο και στα άτομα που το απαρτίζουν. Συνεπώς, είναι επιτακτική η ανάγκη για αλλαγή της νοοτροπίας και της οργανωσιακής κουλτούρας, αν ζητούμενο αποτελεί μια επιτυχής προσπάθεια αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού συστήματος.

Παράλληλα, πρέπει να αναγνωριστεί η ανάγκη για εκσυγχρονισμό. Για παράδειγμα, σχετικά με τις συγχωνεύσεις σχολείων, όπως αναφέρεται στη σύσταση του 2011, αρχικά οι αντιδράσεις των σωματείων των εκπαιδευτικών ήταν πολύ πιο έντονες, διότι ανησυχούσαν για πιθανές απολύσεις, ενώ απέρριπταν τους ισχυρισμούς της Υπουργού ότι οι μεταβολές γίνονταν κυρίως για παιδαγωγικούς σκοπούς και τις αντιμετώπισαν σαν ένα ακόμη παράδειγμα των μεταβολών που επιβλήθηκαν στην Ελλάδα με το μνημόνιο. Μολαταύτα, παρόλο που οι συγχωνεύσεις σχολείων θεωρήθηκαν αρχικά μια αμφισβητήσιμη διαδικασία, οι

περιφερειακοί διευθυντές ανέφεραν ότι υπήρξε γενική παραδοχή της πραγματικότητας ότι απαιτούνται αλλαγές.

Ανάπτυξη της σχολικής ηγεσίας

Γενικά, η ενδυνάμωση της σχολικής ηγεσίας αποτελεί μια από τις πιο κρίσιμες προκλήσεις για οποιαδήποτε εκπαιδευτική μεταρρύθμιση. Διότι η μεταβολή του συστήματος, στην περίπτωση της παρούσας εργασίας η μεταβολή από τον συγκεντρωτισμό στην αποκέντρωση, εξαρτάται από τη ριζική αλλαγή ως προς τη γνώση, τις δεξιότητες και τις ικανότητες σε κάθε βαθμίδα του συστήματος. Η εν λόγω μεταβολή θα μπορούσε να επιταχυνθεί με ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα επαγγελματικής εξέλιξης για τους διευθυντές των σχολείων και άλλων διοικητικών στελεχών του εκπαιδευτικού τομέα. Εντούτοις, καμιά σχετική αναφορά με την κατάρτιση των σχολικών ηγετών δεν γίνεται στην έκθεση του 1997 που ετοίμασε η ελληνική κυβέρνηση, αλλά και μέχρι τον καιρό εκπόνησης της σύστασης του 2011, δεν υπήρχαν ενδείξεις για την ύπαρξη ανάλογης ολοκληρωμένης πρωτοβουλίας.

Αναφορικά με την πρόταση των ειδικών του ΟΟΣΑ, το πρόγραμμα επιμόρφωσης των σχολικών ηγετών συνίσταται να προωθεί τον πρωταγωνιστικό τους ρόλο στην εκπαιδευτική μεταρρύθμιση. Πρέπει να εστιάζει στην απόκτηση πρακτικών διευθυντικών δεξιοτήτων, όσον αφορά την παιδαγωγική διοίκηση και τη διαχείριση πόρων και ανθρωπίνου δυναμικού. Ακόμη, η σχολική ηγεσία πρέπει να καθορίζει τον προσανατολισμό και να δημιουργεί σχολικό πρόγραμμα και στόχους και να παρακολουθεί την πρόοδό τους, χρησιμοποιώντας στοιχεία προκειμένου να βελτιώνουν την πρακτική.

Επιπρόσθετα, η σχολική ηγεσία πρέπει να αναλάβει την αρμοδιότητα αξιολόγησης των εκπαιδευτικών. Για το λόγο αυτό, πρέπει να μεταβιβαστούν στη σχολική ηγεσία και τα κατάλληλα μέσα για την ανάληψη αυτής της ευθύνης, μια και η αξιολόγηση πρέπει να σχεδιαστεί με στόχο τη βελτίωση του εκπαιδευτικού μέσω της επαγγελματικής του εξέλιξης και ειδικότερα, μέσω ενός ατομικού προγράμματος κατάρτισης, ευθυγραμμισμένο με το γενικότερο πρόγραμμα επιμόρφωσης του σχολείου. Παράλληλα, στο επίκεντρο της επιμόρφωσης της σχολικής ηγεσίας πρέπει να βρίσκονται μέθοδοι επιλογής των καλύτερων εκπαιδευτικών για την αποτελεσματικότερη διαχείριση πόρων, καθώς και η βελτίωση της ροής πληροφοριών και της επίβλεψης στην αγορά εργασίας των εκπαιδευτικών, εφόσον υπάρχει κενό και έλλειψη πληροφόρησης μεταξύ σχολείων και εκπαιδευτικών για τις κενές θέσεις εργασίας. Γι' αυτό το λόγο, η ανάπτυξη διάφανων και έγκαιρων συστημάτων για να εξαλείψουν τα κενά πληροφόρησης που υφίστανται μεταξύ εκπαιδευτικών και σχολείων είναι ζωτικής σημασίας για μία αγορά εργασίας εκπαιδευτικών που λειτουργεί αποτελεσματικά, ιδιαίτερα όπου τα σχολεία συνδέονται άμεσα με την πρόσληψη και τον διορισμό εκπαιδευτικών. Μια και η αποκατάσταση της ισορροπίας στην αγορά εργασίας των εκπαιδευτικών ενδέχεται να πάρει καιρό, εργαλεία συντονισμού και προώθησης της προσφοράς και ζήτησης στους εκπαιδευτικούς υπό διάφορα σενάρια ενδέχεται να βοηθήσουν.

Στο σημείο αυτό, θα αναφερθεί ένα παράδειγμα επιτυχής αποκέντρωσης που αντλείται από τη σύσταση του 2011 και αναφέρεται στην περίπτωση της Φλαμανδικής κοινότητας του Βελγίου, όπου προϋπόθεση για την επιτυχία της αποτέλεσε η περιγραφή των θέσεων εργασίας των εκπαιδευτικών. Αναλυτικά, οι

θέσεις εργασίας περιλάμβαναν στοιχεία, όπως ο λόγος ύπαρξης της θέσης, αποτελέσματα που έπρεπε να επιτευχθούν, δεξιότητες, προσόντα και στάσεις. Η περιγραφή μιας θέσης εργασίας ήταν αποτέλεσμα συνεργασίας εκπαιδευτικών και διευθυντών σχολείων για τη μεν προσχολική και των διευθυντών των σχολείων και των σχολικών συμβουλίων στην υποχρεωτική εκπαίδευση. Επιπλέον, δεν υπήρχε μονιμότητα των θέσεων, αλλά οι εκπαιδευτικοί και οι διευθυντές σχολείων αξιολογούνταν κάθε τέσσερα χρόνια από κάποιον ανώτερο και ποτέ από κάποιον ισότιμο. Οι περιγραφές των θέσεων εργασίας χρησιμοποιούνταν ως σημεία αναφοράς προκειμένου να διαπιστωθεί εάν οι εκπαιδευτικοί και οι διευθυντές σχολείων είχαν επιτύχει τους στόχους τους. Σε ορισμένες χώρες, μάλιστα, απαιτείται να δημοσιεύονται όλες οι κενές θέσεις και δημιουργούνται ιστοσελίδες, όπου συγκεντρώνονται οι πληροφορίες ή θεσπίζεται δίκτυο υπηρεσιών για το συντονισμό και την προώθηση δραστηριοτήτων πρόσληψης του προσωπικού.

Βέβαια, πολλές χώρες που έχουν ενισχύσει τον ρόλο των σχολικών ηγετών στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, έχουν ταυτόχρονα διατηρήσει κεντρικό έλεγχο των συνολικών παραμέτρων πολιτικής ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσιούπαλληλικού κλάδου, προκειμένου να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με βασικά κριτήρια ποιότητας, η ισονομία και η δικαιοσύνη.

Ανάπτυξη των εκπαιδευτικών

Οι εκπαιδευτικοί, στα πλαίσια του συγκεντρωτικού συστήματος, παραπονιούνται ότι οι συνθήκες εργασίας τους είναι φτωχές και η επιμόρφωσή τους ανεπαρκής, ενώ είναι δυσαρεστημένοι με την έλλειψη ελευθερίας. Για παράδειγμα το ένα και μοναδικό σχολικό εγχειρίδιο ανά μάθημα χαρακτηρίζεται από πολλούς ως «διανοητική ανορεξία». Επομένως, κατά το πέρασμα στην αποκέντρωση πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στα προαναφερόμενα ζητούμενα.

Αναλυτικότερα, στην επισκόπηση του 1997, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν να γίνει μια εις βάθος ανάλυση των ελλειμμάτων που υπάρχουν στα υπάρχοντα αναλυτικά προγράμματα και τις διδακτικές μεθόδους, στις πρακτικές αξιολόγησης και τις προσδοκίες για τους μαθητές. Θα πρέπει, επίσης, να καταργηθεί η εξάρτηση από συγκεκριμένα βιβλία και να χρησιμοποιούνται βιβλία σύμφωνα με τις προσωπικές επαγγελματικές εκτιμήσεις των εκπαιδευτικών. Παράλληλα, πρέπει να δοθεί βοήθεια στους εκπαιδευτικούς, ώστε να προσαρμόσουν το αναλυτικό πρόγραμμα στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, καθώς και να αναπτύξουν τη δημιουργικότητά τους. Οι εκπαιδευτικοί πρέπει δηλαδή να εκπαιδεύονται κατάλληλα, να τους παρέχεται όλη η δυνατή βοήθεια μέσω της κατάρτισης, της συμβουλευτικής και της εξασφάλισης καλύτερων συνθηκών εργασίας, ώστε η διδακτική δύναμη να μετατραπεί σε έναν ολοκληρωμένο επαγγελματικό φορέα. Υπάρχει, επίσης, ανάγκη για ανοιχτή συζήτηση με τους εκπαιδευτικούς και τους εκπροσώπους τους σχετικά με εναλλακτικές, ώστε το σύστημα να βελτιωθεί συνολικά. Μάλιστα, η διαδικασία ανάπτυξης προτείνεται να ξεκινήσει από την παροχή μιας κεντρικής δυνατότητας για επαγγελματική ανάπτυξη που θα μπορούσε να λειτουργήσει ως ένα συμβουλευτικό μέσο για τα σχολεία.

Σε μια προσπάθεια αξιολόγησης της προόδου αναφορικά με την επιμόρφωση, η κριτική των ειδικών του ΟΟΣΑ είναι ιδιαίτερη θετικά για τη μεγάλης κλίμακας προσπάθεια επαγγελματικής ανάπτυξης που ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2011

και αφορούσε την επιμόρφωση κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας 8.000 εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, εκπαιδευτικών ξένων γλωσσών και εκπαιδευτικών ειδικοτήτων με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας του συστήματος. Βέβαια, η Ελλάδα, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, θα έπρεπε να χρησιμοποιεί τους επιμορφωτές της προκειμένου να ενισχύει την ικανότητα συνεχιζόμενης επαγγελματικής εξέλιξης σε επίπεδο νομαρχίας και σε επίπεδο σχολικής ενότητας.

Ακόμα, πρόταση των ειδικών του ΟΟΣΑ αποτελεί η συμπλήρωση της κεντρικής προσέγγισης για την επαγγελματική εξέλιξη με μια πιο τοπική, αποκεντρωμένη προσέγγιση που βασίζεται στη διατύπωση των σχολικών αναγκών, μετά από αξιολόγηση και εξέτασή τους σε επίπεδο σχολικής μονάδας, καθώς και των τρόπων αντιμετώπισής τους. Άλλωστε, η διαφορετικότητα είναι ίσως η μεγαλύτερη πρόκληση που έχουν να αντιμετωπίσουν τα ελληνικά σχολεία και οι εκπαιδευτικοί και προκειμένου να αντιμετωπιστεί κατάλληλα, οι εκπαιδευτικές λύσεις πρέπει να τοποθετηθούν στο σωστό πλαίσιο. Ακόμα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν την αποκέντρωση της χρηματοδότησης για την επιμόρφωση, ώστε την ευθύνη να την έχουν οι σχολικές μονάδες για να διασφαλιστεί ότι όλοι οι εκπαιδευτικοί έχουν πρόσβαση σε αυτήν.

Επιπλέον, η επίδραση της εν υπηρεσία επιμόρφωσης ενδέχεται να είναι ουσιαστικότερη όταν αναπτύσσεται όσο το δυνατόν στο ίδιο το πλαίσιο εργασίας των εκπαιδευτικών. Οι εκπαιδευτές πρέπει όσο το δυνατόν περισσότερο, να πηγαίνουν στο σχολείο για να υπάρχει αλληλεπίδραση με τους εκπαιδευτικούς μέσω μιας μόνιμης εκπαιδευτικής δομής σε κάθε σχολείο, που θα αναλάβει την καθημερινή εξέλιξη και εφαρμογή του εκπαιδευτικού πλάνου. Τα δίκτυα σχολικής στήριξης, που περιλαμβάνουν σχολικούς συμβούλους, εκπαιδευτικά κέντρα και πανεπιστημιακά τμήματα θα μπορούσαν να παρέχουν βοήθεια στα σχολεία ως προς το σχεδιασμό και την εφαρμογή αυτών των προγραμμάτων. Τέλος, τα προγράμματα επαγγελματικής εξέλιξης των σχολείων πρέπει να συνδέονται με τα αποτελέσματα του πιλοτικού προγράμματος αυτοαξιολόγησης.

Διαφοροποίηση του αναλυτικού προγράμματος σπουδών

Σύμφωνα με την άποψη των ειδικών του ΟΟΣΑ, ένα στοιχείο για την επιτυχία της αποκέντρωσης είναι η διαφοροποίηση του αναλυτικού προγράμματος σπουδών, η οποία φαντάζει καλή ως ιδέα από το σύνολο των εκπαιδευτικών. Ωστόσο, μέχρι την επισκόπηση του 1997, οι πόροι και η κεντρική διοίκηση δεν επιτρέπουν κάτι τέτοιο. Ένα παράδειγμα επιτυχής αποκέντρωσης σε επίπεδο αναλυτικού προγράμματος εντοπίζεται στη Φλαμανδική κοινότητα του Βελγίου, όπου οι υπεύθυνοι φορείς για τη χάραξη της πολιτικής επιθυμούσαν να αφήσουν περιθώριο για δημιουργική συμμετοχή σχολικών ομάδων και ενοτήτων σχολείων.

Αυτό που προτείνουν στην ουσία οι ειδικοί του ΟΟΣΑ είναι η προσαρμογή του αναλυτικού προγράμματος της γενικής, αλλά και της τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης, στις τοπικές και περιφερειακές ανάγκες και συνθήκες, με ταυτόχρονη παροχή εγγυήσεων για τη διατήρηση μιας εκπαιδευτικής υπηρεσίας που θα εκπληρώνει τις εθνικές κατευθύνσεις και τους εθνικούς στόχους. Η προσαρμογή είναι απαραίτητη κατά το πέρασμα στην αποκέντρωση, καθώς, για παράδειγμα, η διδασκαλία ξένων γλωσσών ίσως είναι ιδιαίτερα σημαντική σε τουριστικές

περιοχές, ενώ την ίδια στιγμή η διδασκαλία της φυσικής μπορεί να κρίνεται περισσότερο ή λιγότερο αναγκαία σε άλλες περιοχές της χώρας. Φυσικά, πρέπει να διατηρηθεί ένα κοινό αναλυτικό πρόγραμμα για τα σχολεία όλης της χώρας, το οποίο θα θέσει τα όρια για την προσαρμογή του αναλυτικού προγράμματος σε ειδικές ανάγκες.

Στην πραγματικότητα, ωστόσο, υπάρχει απόλυτος συγκεντρωτισμός στο ζήτημα του αναλυτικού προγράμματος, καθώς δεν υπάρχει χώρος για ανάπτυξή του με βάση το κάθε σχολείο, για προσαρμογή στις τοπικές ανάγκες ή τις ανάγκες ειδικών ομάδων μαθητών ούτε για ανάπτυξη πρωτοβουλιών από πλευράς εκπαιδευτικών. Η προσαρμογή του επαφίεται στη διακριτικότητα των τελευταίων. Οι συζητήσεις των ειδικών του ΟΟΣΑ με εκπαιδευτικούς αποκαλύπτουν την απήφιση των κανόνων και τη χρήση άλλων διδακτικών υλικών πέραν αυτών που χορηγούνται κεντρικά. Από την άλλη, οι τοπικοί και περιφερειακοί παράγοντες δεν έχουν κάποια κριτήρια ή κατευθυντήριες γραμμές ώστε να βοηθήσουν τους εκπαιδευτικούς στην ανάπτυξη των δικών τους σχεδίων αναλυτικών προγραμμάτων. Άλλωστε, χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή στον τρόπο ανάπτυξης ενός νέου αναλυτικού προγράμματος. Για το λόγο αυτό, πρέπει να ελεγχθεί ο ρόλος και η ικανότητα του Π.Ι. και του Υπουργείου Παιδείας στην παροχή κατάλληλης επαγγελματικής καθοδήγησης σε αυτόν τον τομέα.

Συζήτηση

Απαντήσεις στα Ερευνητικά Ερωτήματα - Ερμηνεία

Στην καταληκτική αυτή ενότητα θα γίνει μια προσπάθεια να δοθούν απαντήσεις στα ερευνητικά ερωτήματα που τέθηκαν στα πλαίσια της παρούσας έρευνας. Αρχικά, οι δύο κύριες μορφές αποκέντρωσης, οι οποίες αναδεικνύονται στο λόγο των ειδικών του ΟΟΣΑ σχετικά με τα βήματα που έχουν επέλθει στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα μέχρι την εποχή της σύστασης του 2011, είναι η αποσυγκέντρωση και η εξουσιοδότηση.

Αφενός, η αποσυγκέντρωση αναφέρεται στη μετατόπιση προς μια πιο αποκεντρωμένη διαχείριση της ευθύνης και της λογοδοσίας από Υπουργεία και άλλους δημόσιους φορείς, όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τις επιδόσεις. Μολαταύτα, το Υπουργείο Οικονομικών συνεχίζει να διατηρεί τον κεντρικό έλεγχο σε ό,τι αφορά τη δημοσιονομική πολιτική. Συγκεκριμένα, η ευθύνη για βασικά στοιχεία του συστήματος διαμοιράζεται μεταξύ χωριστών μονάδων του Υπουργείου και κάθε μία από αυτές τις μονάδες διαθέτει κάθετες συνδέσεις με τις μονάδες του συστήματος στις περιφέρειες, τις νομαρχίες, τα γραφεία και τα σχολεία. Το Π.Ι. στα χαρτιά εμφανίζεται ως ένα ανεξάρτητο όργανο, ωστόσο στην πραγματικότητα αποτελεί όργανο του Υπουργείου με τις εκτελεστικές εξουσίες να παραμένουν σ' αυτό.

Από τη μία, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχουν σαφώς ξεκάθαρο προσανατολισμό προς μια σημαντική αποκέντρωση εξουσιών του εκπαιδευτικού συστήματος και επαναπροσδιορισμού του ρόλου του Υπουργείου Παιδείας και άλλων φορέων. Από την άλλη, υπάρχουν ρυθμίσεις που συνεχίζουν να κρατούν πίσω το σύστημα στη συγκεντρωτική του δομή, όπως ο περιορισμένος ρόλος των διευθυντών σχολείων για την επιλογή εκπαιδευτικών και την κατανομή διδακτικού χρόνου, ενώ πρόγραμμα σπουδών, εγχειρίδια και προϋπολογισμός συνεχίζουν να παραμένουν κεντρικά ελεγχόμενα. Έτσι, τα διάφορα ενδιάμεσα στρώματα μεταξύ του ανώτερου επιπέδου (Υπουργείο) και του κατώτερου επιπέδου (σχολικές μονάδες) δεν έχουν το δικαίωμα λήψης αποφάσεων, αλλά καλούνται να διασφαλίσουν τη συμμόρφωση με τους κεντρικούς κανόνες, ενώ οι αρμοδιότητες του κάθε επιπέδου δεν είναι ξεκάθαρες, με αποτέλεσμα να μην μιλάμε για ουσιαστικές αποκεντρωμένες δομές, καθώς οι αρμοδιότητές τους αλληλεπικαλύπτονται. Τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης έχουν συνταγματική αυτονομία και ένα καθεστώς «φορέων δημοσίου δικαίου» με μικρότερο έλεγχο των μεγεθών προϋπολογισμού λειτουργίας, ωστόσο συνεχίζουν να υπόκεινται ακόμα σε ευρείες υποχρεώσεις υποβολής αναφορών και στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αφετέρου η εξουσιοδότηση εμφανίζεται από τη σύσταση του 1997 και έπειτα. Βήματα αποκέντρωσης στην Ελλάδα με αυτή τη μορφή αποτελούν η εκλογή νομαρχών και η ανάθεση σ' αυτούς της διαχείρισης των κονδυλίων και των λειτουργιών αναφορικά με τα σχολικά κτίρια, όπως επίσης και η ανάθεση της ικανότητας παροχής ορισμένων εκπαιδευτικών και πολιτιστικών υπηρεσιών στους

δήμους. Έτσι, η εξουσιοδότηση διακρίνεται στην πρόταση των ειδικών του ΟΟΣΑ για αυξημένες εξουσίες στις τοπικές αρχές, μέσα από τις επιτροπές παιδείας του δήμου, σχετικά με τον καθορισμό των εκπαιδευτικών αναγκών της περιοχής τους, καθώς και για παροχή των κατάλληλων πόρων, ώστε να ανταποκριθούν στις ανάγκες αυτές. Μέρος αυτής της μορφής αποκέντρωσης αποτελούν και οι σχολικές επιτροπές, οι οποίες έχουν αναλάβει δράση κυρίως για την ανεύρεση χρημάτων σε τοπικό επίπεδο, αλλά μόνο όσον αφορά τη συντήρηση των σχολικών κτιρίων. Τέλος, η νομική κατοχύρωση της αυτονομίας των πανεπιστημίων εντάσσεται σε αυτή τη μορφή αποκέντρωσης. Συγκεκριμένα, υπάρχει αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων στο συμβούλιο, τη σύγκλητο για τα πανεπιστήμια ή τη συνέλευση για τα ΤΕΙ, καθώς και στον πρότανη ή τον πρόεδρο για τα πανεπιστήμια και τα ΤΕΙ αντίστοιχα.

Η οπτική των ειδικών του ΟΟΣΑ πάνω στις αποκεντρωτικές τάσεις του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, όπως φανερώθηκε στα πλαίσια της παρούσας έρευνας, συγκλίνει με αυτή άλλων ειδημόνων, όπως της Διπλάρη (2011). Η εν λόγω ερευνήτρια θεωρεί ότι η πορεία της Ελλάδας ως προς την αποκέντρωση την οποία ακολουθεί έχει ως εξής: από το συγκεντρωτικό σύστημα, η Ελλάδα πέρασε σε ένα αποσυγκεντρωτικό σύστημα και τώρα κάνει τη μετάβασή της σε πιο αποκεντρωμένες τάσεις. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και μια άλλη ερευνήτρια, η Siminoy (2007), η οποία συγκεκριμένα θεωρεί ότι η εκπαιδευτική αποκέντρωση στην Ελλάδα βρίσκεται κάπου μεταξύ της αποσυγκέντρωσης και της εξουσιοδότησης.

Η μεταβίβαση, ενώ αποτελεί την πληρέστερη μορφή αποκέντρωσης, διότι θεωρείται μορφή πολιτικής αποκέντρωσης (Daun, 2007, σ. 32) και μακροπρόθεσμα αποδεικνύεται η πιο αποτελεσματική μορφή, καθώς εξασφαλίζει τη συνέχεια στη διαδικασία της αλλαγής, δεν εμφανίζεται στο λόγο των ειδικών του ΟΟΣΑ παρά μόνο ως αίτημα. Διότι στο ελληνικό σύστημα δεν έχει επιχειρηθεί κανένα βήμα που να ανταποκρίνεται στους όρους και τα κριτήρια αυτής της μορφής αποκέντρωσης. Παρά ταύτα, όπως η διεθνής βιβλιογραφία, έτσι και οι ειδικοί του ΟΟΣΑ συνεχίζουν να κάνουν λόγο για τη μεταβίβαση ως προτεινόμενη μορφή αποκέντρωσης για την περίπτωση της Ελλάδας, με τη μεταφορά της λήψης αποφάσεων σε περιφερειακό, τοπικό και θεσμικό επίπεδο.

Ως αίτημα των ειδικών του ΟΟΣΑ παρουσιάζεται και η σταδιακή αποκέντρωση, διότι κρίνεται ότι η αλλαγή θα επέλθει μέσω πειραματισμού και όχι μέσω της αλλαγής των νόμων. Για παράδειγμα, προτείνεται τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να ομαδοποιούνται σύμφωνα με τα στάδια εφαρμογής και την ικανότητά τους να συνδέουν την εξουσία που τους έχει δοθεί με την ανάλογη ευθύνη.

Παράλληλα, στο λόγο των υπευθύνων του ΟΟΣΑ διακρίνονται και άλλες μορφές αποκέντρωσης, πέρα από τη βασική διάκριση σε αποσυγκέντρωση, εξουσιοδότηση και μεταβίβαση. Ειδικότερα, γίνεται αναφορά στην επανασυγκέντρωση, η οποία επιχειρήθηκε στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα με τις συγχωνεύσεις σχολείων και πανεπιστημιακών τμημάτων, ενώ αναφέρεται ότι η Ελλάδα ανήκει στο επίπεδο ελάχιστης αποκέντρωσης, μια και προσφέρει χαμηλά επίπεδα αυτονομίας στα σχολεία και περιορισμένες επιλογές στους γονείς, αποκλίνοντας κατά πολύ από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ.

Αναφορικά με το ερευνητικό ερώτημα για το πώς εξειδικεύονται οι προτάσεις αποκέντρωσης στις διάφορες βαθμίδες εκπαίδευσης, για την προσχολική

εκπαίδευση, αυτό που συνιστούν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ είναι να δοθεί στο Υπουργείο Παιδείας η αποκλειστική ευθύνη για όλα τα ζητήματα που αφορούν αυτό το επίπεδο εκπαίδευσης και, εάν αυτό δεν είναι δυνατό, τότε πρέπει να του δοθεί συντονιστικός ρόλος.

Γενικά, σε όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ υπογραμμίζουν την ανάγκη να εισαχθούν συστήματα αντικειμενικής αξιολόγησης και ελέγχου, απαραίτητα τόσο για την αυτοανάπτυξη όσο και για τις διαδικασίες ελέγχου, καθώς και διαφανείς λογικές για κατανομή των πόρων και για λήψη αποφάσεων. Ειδικότερα για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, η πρόταση των ειδικών του ΟΟΣΑ περιλαμβάνει τη δημιουργία ενός κέντρου για την εκπαιδευτική αξιολόγηση, που θα λειτουργεί ανεξάρτητα από το Υπουργείο και σταδιακά θα μετασχηματιστεί σε εθνικό φορέα για την εποπτεία των διαδικασιών της αξιολόγησης. Μάλιστα, στη σύσταση του 2011 οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κάνουν ξεκάθαρη αναφορά στην ανάγκη σχεδιασμού και εφαρμογής ενός συστήματος τακτικής εξωτερικής αξιολόγησης σχολικών μονάδων, για παράδειγμα κάθε τέσσερα χρόνια, για την επίτευξη μεγαλύτερης αυτονομίας.

Σχετικά με το μοντέλο χρηματοδότησης στην Ελλάδα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κρίνουν ότι βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο και προτείνουν τη μετατόπιση της τρέχουσας κατανομής πόρων σε εφάπαξ επιχορηγήσεις βάσει μιας αμοιβαίας δεσμευτικής συμφωνίας μεταξύ του Υπουργείου και κάθε διευθυντή περιφέρειας. Συγκεκριμένα, οι πόροι πρέπει να κατανέμονται στις περιφέρειες βάσει της αρχής «τα χρήματα ακολουθούν τον μαθητή». Σε συνδυασμό με το προηγούμενο, προτείνεται η θέσπιση μιας μονάδας υλοποίησης μεταρρυθμίσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης για να συμβουλευεί το Υπουργείο αναφορικά με τις απαιτούμενες πρωτοβουλίες πολιτικής, με κύρια λειτουργία της την εφαρμογή και όχι τον σχεδιασμό πολιτικής.

Παράλληλα, για αυτές τις δύο βαθμίδες εκπαίδευσης τίθεται η πρόταση από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, το Υπουργείο να πειραματιστεί ως προς την τοπική διαχείριση του σχολείου μέσα από τις σχολικές επιτροπές, για να αυξηθεί η συμμετοχική διάσταση στην εκπαίδευση. Ακόμη, πρόταση του ΟΟΣΑ είναι να δημιουργηθούν σχολικές ενότητες για να αποτελέσουν τη βάση ενός νέου συστήματος σχολικής διοίκησης, υποστηριζόμενου από ισχυρότερη ηγεσία, επιφορτισμένου με μεγαλύτερη αυτονομία και ενισχυμένου από ενδιαμέσους διευθυντές και σχολικούς συμβούλους, στους οποίους πρέπει να ανατεθεί νέος ρόλος, για να υποστηρίξουν τους σχολικούς ηγέτες. Ταυτόχρονα, η κεντρική προσέγγιση για την επαγγελματική εξέλιξη πρέπει να συμπληρωθεί με μια πιο τοπική, αποκεντρωμένη προσέγγιση που βασίζεται στη διατύπωση των σχολικών αναγκών, μετά από αξιολόγηση και εξέτασή τους σε επίπεδο σχολικής μονάδας, καθώς και των τρόπων αντιμετώπισής τους. Μάλιστα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν την αποκέντρωση της χρηματοδότησης για την επιμόρφωση, ώστε την ευθύνη να την έχουν οι σχολικές μονάδες και να διασφαλιστεί ότι όλοι οι εκπαιδευτικοί έχουν πρόσβαση σε αυτήν.

Επιπλέον, τόσο για τη γενική όσο και για την τεχνική/επαγγελματική εκπαίδευση, αυτό που προτείνουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ είναι η προσαρμογή του αναλυτικού τους προγράμματος στις τοπικές και περιφερειακές ανάγκες και συνθήκες, με ταυτόχρονη παροχή εγγυήσεων για τη διατήρηση μιας εκπαιδευτικής υπηρεσίας που θα εκπληρώνει τις εθνικές κατευθύνσεις και τους εθνικούς στόχους.

Ειδικότερα για την τεχνική/επαγγελματική εκπαίδευση, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτείνουν την ανύψωση του κύρους της, προσαρμόζοντας τις διοικητικές δομές της, ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στα ενδιαφέροντα της τοπικής οικονομικής κοινότητας. Ακόμη, πρέπει να δημιουργηθεί ένας κεντρικός συντονιστικός μηχανισμός, που θα τελεί υπό την ευθύνη του Υπουργείου Παιδείας ή άλλου οργανισμού, ώστε να συντονίζει τα μαθήματα που προσφέρονται από τον ΟΑΕΔ και αυτά που προσφέρονται από το Υπουργείο Παιδείας.

Για τη μεταδευτεροβάθμια εκπαίδευση, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ θεωρούν τα ΙΕΚ ως ενδεδειγμένη προτεινόμενη αποκεντρωμένη λύση για το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, διότι είναι ευέλικτα και προσαρμόσιμα σε μια μεγάλη ποικιλία μαθητών, καθώς και στις τοπικές ανάγκες.

Για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ εξειδικεύουν τις προτάσεις τους τονίζοντας ότι πρέπει να ενδυναμωθεί η διαχειριστική και διοικητική ικανότητα των ιδρυμάτων, ώστε να υπάρξει ολοένα και μεγαλύτερη αποκέντρωση εξουσιών και ευθυνών από το Υπουργείο Παιδείας. Με άλλα λόγια, η δηλωθείσα αυτονομία των πανεπιστημίων πρέπει να γίνει πραγματικότητα. Ειδικότερα, τα θεσμικά διοικητικά συμβούλια πρέπει να τεθούν υπεύθυνα για τη συμμόρφωση με τις κυβερνητικές πολιτικές και κανονισμούς, αλλά και για το σύνολο της πολιτικής των ιδρυμάτων και για το λόγο αυτόν πρέπει να γίνει πλήρης ανάθεση διαχειριστικών αρμοδιοτήτων σε αυτά. Παράλληλα, κάθε ίδρυμα πρέπει να ενθαρρύνεται να συγκροτήσει μια εκτελεστική επιτροπή, της οποίας θα προεδρεύει ο πρύτανης και η οποία θα αποτελείται από προπρυτάνεις, ανώτερους διαχειριστές και κοσμήτορες και θα είναι αρμόδια για τη διαχείριση των καθημερινών εργασιών του ιδρύματος, θα αναφέρεται και θα κάνει προτάσεις στο συμβούλιο. Ακόμη, τα πανεπιστήμια καλούνται να συμπεριλάβουν τα εξωτερικά κοινά συμφέροντα και, με την προοπτική της οικονομικής αυτονομίας, να συμπεριλάβουν και ειδικούς στα οικονομικά, με αποτέλεσμα το επιχειρηματικό πνεύμα στα πανεπιστήμια να γίνει πλέον διάχυτο.

Γενικά, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, τα ελληνικά πανεπιστήμια πρέπει να αντιμετωπιστούν ως ώριμα ιδρύματα που πρέπει να είναι σε θέση να καθορίζουν το μέλλον τους, μέσω της χρήσης των πόρων που τους διατίθενται, στο πλαίσιο ενός αποτελεσματικού και διαφανούς εθνικού σχεδίου και με τη διασφάλιση της αποδοτικότητας μέσω διαδικασιών αξιολόγησης. Για το σκοπό αυτό, οι κεντρικοί έλεγχοι των οικονομικών πρέπει να αντικατασταθούν από την εφάπαξ εξουσιοδότηση ολόκληρου του προϋπολογισμού στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με βάση κοινές συμφωνίες για τον αριθμό των εισακτέων και άλλες δεσμεύσεις. Ακόμη, για αυτή τη βαθμίδα εκπαίδευσης προτείνεται η δημιουργία ενός ανεξάρτητου σώματος που να είναι αρμόδιο για τη χρηματοδότησή της. Παράλληλα, προτείνεται η παραχώρηση του δικαιώματος στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να έχουν ποικίλες πηγές χρηματοδότησης. Για το σκοπό αυτό, είναι απαραίτητη η αναθεώρηση του Συντάγματος, και συγκεκριμένα του άρθρου 16 για την εκπαίδευση, ώστε να επιτραπεί και σε άλλους φορείς να παρέχουν εκπαίδευση.

Επιπρόσθετα, για την τριτοβάθμια εκπαίδευση οι ειδικοί του ΟΟΣΑ προτρέπουν να καθιερωθεί ένας νέος ανεξάρτητος διαχειριστικός φορέας, η Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης, που θα παρέχει συνολικό συντονισμό του συστήματος και θα ηγείται της σταδιακής υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Σε συνδυασμό με το

προηγούμενο, η δημιουργία ενός σώματος, όπως για παράδειγμα ένα Εθνικό Συμβούλιο ή ένα Φόρουμ για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, θα βοηθήσει στην ενοποίηση της στρατηγικής ηγεσίας, στον πολιτικό σχεδιασμό και το συντονισμό μεταξύ των κύριων παραγόντων.

Τέλος, για τη δια βίου μάθηση, προτείνεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ η αξιοποίηση των εγκαταστάσεων των τμημάτων ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης, που είτε έχουν ήδη κλείσει είτε επρόκειτο να συγχωνευτούν με άλλα τμήματα. Συγκεκριμένα, προτείνεται η παροχή σε κάθε τέτοιο κτίριο υποστηρικτικών υπηρεσιών για την διοργάνωση επιμορφωτικών σεμιναρίων και συνεδρίων, συμβάσεων με παρόχους για την προσφορά εξ αποστάσεως μάθησης και προγραμμάτων βραχυπρόθεσμης εκπαίδευσης και κατάρτισης στον ίδιο χώρο, κέντρων διασύνδεσης είτε με πανεπιστήμια είτε με ΤΕΙ εντός της περιφέρειας είτε με το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, προκειμένου να αξιοποιηθεί ως τόπος μάθησης.

Στη συνέχεια, όσον αφορά το ερευνητικό ερώτημα για το αν ο λόγος της αποκέντρωσης διαχρονικά φαίνεται να αξιολογεί ότι υπάρχουν επιτεύγματα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κρίνουν ότι όντως έχουν σημειωθεί ορισμένα επιτεύγματα από ελληνικής πλευράς σχετικά με την πορεία του εκπαιδευτικού συστήματος προς την αποκέντρωση.

Από τη μία, οι προτάσεις για αποκέντρωση και διαφοροποίηση ανά περιφέρεια αντιμετωπίζονται πλέον με ενδιαφέρον και αντιπροσωπεύουν σημαντικές αποκλίσεις από το παρελθόν. Ήδη από τη δεκαετία του 1980, το ευρωπαϊκό εκσυγχρονιστικό παράδειγμα φαίνεται να έχει αντίκτυπο στον τομέα της οργάνωσης, της διοίκησης και της εποπτείας της εκπαίδευσης στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα να βρίσκεται σε διαρκείς μεταρρυθμίσεις με στόχο τον εκδημοκρατισμό, την τεχνολογική ανάπτυξη, τις αλλαγές στα προγράμματα σπουδών¹² και την καθιέρωση της δια βίου μάθησης. «Αποκέντρωση», «απορρύθμιση», «εκδημοκρατισμός» και «εκσυγχρονισμός» είναι όροι που χρησιμοποιούνται από διάφορους παράγοντες εντός του εκπαιδευτικού συστήματος ως ομπρέλες, υπό τη σκιά των οποίων συζητούνται και εισάγονται αλλαγές. Η Ελλάδα υιοθετεί στον εκπαιδευτικό της λόγο ιδέες και αξίες, όπως η «αποτελεσματικότητα», ο «ανταγωνισμός», η «παραγωγικότητα», οι «αγορές», η «ποιότητα», η «επιχειρηματική κουλτούρα» (Siminου, 2007, σ. 77,81· Διπλάρη, 2011, σ. 618).

Επιπλέον, ενώ στο παρελθόν η αποκέντρωση ήταν κυρίως ένα αίτημα της αριστεράς ή του κέντρου, στο πρόσωπο του κράτους της δεξιάς, στη δεκαετία του 1980 με το ΠΑΣΟΚ στο τιμόνι του κράτους, η Νέα Δημοκρατία, όπως η αριστερά και το κέντρο πριν από αυτήν, ως αντιπολίτευση πλέον, αρχίζει να χρησιμοποιεί την τοπική αυτοδιοίκηση ως σημείο-κλειδί της δημόσιας συζήτησης (Verney &

¹² Μια κριτική διερεύνηση των μεταρρυθμίσεων των προγραμμάτων σπουδών στην Ελλάδα από τους Flouris και Pasiás (2003) δείχνει ότι, παρά τις εξαγγελίες της κυβέρνησης για εκπαιδευτικό εκσυγχρονισμό και την πρόθεσή της να ευθυγραμμιστεί με την προοπτική της «Ευρώπης της γνώσης», η οποία απαιτεί αλλαγές στις υποδομές της εκπαίδευσης, καθώς και την αποκέντρωση, την ανοιχτότητα, την ευελιξία και την ποιότητα, η μεταρρύθμιση των προγραμμάτων σπουδών μέχρι τώρα έχει παραμείνει ως επί το πλείστον στο επίπεδο της πολιτικής ρητορικής και του λόγου, αντί να μετατραπεί σε πρακτικές και απτά αποτελέσματα. Όλα συνεχίζουν να ρυθμίζονται κεντρικά, ενώ η αποκέντρωση αποτελεί μια ρητορική λόγου και δη για τα αναλυτικά προγράμματα σπουδών.

Parageorgiou, 1992, σ. 126), κάτι που αποδεικνύει την εστίαση της προσοχής και της δημόσιας συζήτησης στις διαδικασίες αποκέντρωσης.

Αναλυτικότερα, οι πρώτες δειλές απόπειρες για αποκέντρωση στη διοίκηση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος πραγματοποιούνται με τον Νόμο 1566/1985, όπου με τη νέα διοικητική διάρθρωση που θεσμοθετείται τότε επιχειρείται μια πρώτη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το Υπουργείο Παιδείας στις νομαρχίες (διευθύνσεις εκπαίδευσης), στις επαρχίες (γραφεία εκπαίδευσης) και τις σχολικές μονάδες, καθώς και καθιερώνεται η εκπροσώπηση των ενώσεων των εκπαιδευτικών και των οργανώσεων των γονέων, ώστε να συμμετέχουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με τα σχολεία, όπως στη διαχείριση, τον προγραμματισμό και τον έλεγχο των σχολείων. Έτσι, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα στην πρώτη του δειλή προσπάθεια αποκέντρωσης δεν παραλείπει να προβλέψει τη συγκρότηση διαφόρων οργάνων λαϊκής συμμετοχής, όπως το Ε.ΣΥ.Π., τις νομαρχιακές και επαρχιακές επιτροπές παιδείας, τις δημοτικές ή κοινοτικές επιτροπές παιδείας, τα σχολικά συμβούλια, τις σχολικές επιτροπές και τις οργανώσεις γονέων. Η εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού τονίζει τη σημασία της αποκέντρωσης, ενώ προβλέπεται η μεταφορά των κεφαλαίων και των ευθυνών στους νομούς. Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης αφορούν κατά κύριο λόγο τη διαχείριση της σχολικής περιουσίας, την επισκευή και συντήρηση των σχολικών κτιρίων και τις λειτουργικές δαπάνες (Siminou, 2007, σ. 81· Πυργιωτάκης και συν., 2008, σ. 117-119).

Ειδικότερα για τα νομαρχιακά συμβούλια, που ιδρύονται με τον Νόμο 1235/1982, φαίνεται ότι παρά τις περιορισμένες εξουσίες τους, αποτελούν ένα σημαντικό βήμα προόδου στη διαδικασία της αποκέντρωσης. Από την αρχή λειτουργίας τους, σύμφωνα με τους Verney και Parageorgiou (1992, σ. 126), τα συμβούλια έχουν ήδη αρχίσει να έχουν αντίκτυπο στις παραδοσιακές πολιτικές δομές της Ελλάδας. Έχουν, επίσης, συμβάλει στην αύξηση της ευαισθητοποίησης σχετικά με την ανάγκη για περαιτέρω αποκέντρωση, ιδιαίτερα μεταξύ των πολιτικών ελίτ σε επίπεδο νομού, οι οποίες στην πραγματικότητα συμμετέχουν στα συμβούλια αυτά.

Συνεχίζοντας την αναφορά στα επιτεύγματα της ελληνικής πλευράς ως προς την πορεία αποκέντρωσης, με τον «Καλλικράτη» επιχειρείται η σύνδεση της διοικητικής με την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση μέσω της μεταβίβασης επιπλέον αρμοδιοτήτων στους δήμους στον τομέα της εκπαίδευσης. Έτσι, με τον Νόμο 3848/2010 επιχειρείται η ενίσχυση της αυτονομίας των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και η μετατροπή τους από φορέα με αποκλειστικά εκτελεστικές αρμοδιότητες σε φορέα γόνιμης υποδοχής και συνδιαμόρφωσης της εκπαιδευτικής πολιτικής (Διπλάρη, 2011, σ. 581). Μια πιο αποκεντρωμένη τάση που συμβαδίζει σε κάποιο βαθμό με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ παρατηρείται, για παράδειγμα, στη διαμόρφωση του σχολικού προϋπολογισμού και την κατανομή του μέσα στο εκάστοτε σχολείο. Οι αρμοδιότητες περιλαμβάνουν, επίσης, την εκτέλεση προγραμμάτων δια βίου μάθησης, την ανέγερση σχολικών κτιρίων, την κατανομή πιστώσεων στις σχολικές επιτροπές για την επισκευή των κτιρίων, τη μεταφορά των μαθητών, την εποπτεία συλλόγων γονέων και κηδεμόνων και τη διακοπή μαθημάτων λόγω έκτακτων αναγκών. Στόχος είναι η σύνδεση του σχολείου με τις τοπικές κοινωνίες, με ένα εκπαιδευτικό σύστημα που θα απαντά στις ανάγκες κάθε περιοχής, με πολλές αποφάσεις να λαμβάνονται σε επίπεδο δήμου και περιφέρειας.

Επίσης, διαχρονικά παρατηρείται κάποια βελτίωση από ελληνικής πλευράς αναφορικά με τις πρακτικές αξιολόγησης, όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στη σύσταση του 2011 σχετικά με το πρόγραμμα της «Αξιολόγησης του εκπαιδευτικού έργου στη σχολική μονάδα: Διαδικασία Αυτοαξιολόγησης». Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό, διότι η διαμόρφωση μιας κουλτούρας αξιολόγησης διαδραματίζει σπουδαίο ρόλο για το πέρασμα στην αποκέντρωση. Παράλληλα, το αίτημα των ειδικών του ΟΟΣΑ για ένα ολοκληρωμένο σύστημα πληροφοριών αναφορικά με τους εκπαιδευτικούς, τους διευθυντές σχολείων, τους μαθητές και άλλα σχολικά στοιχεία φαίνεται να εισακούγεται, καθώς στην επισκόπηση του 2011 αναφέρεται ότι ένα τέτοιο σύστημα με σκοπό τον σχεδιασμό και την αξιολόγηση σε σχολικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο είναι για πρώτη φορά διαθέσιμο από το Υπουργείο.

Σχετικά με την κατάρτιση, η φόρμουλα του τριμερούς οργάνου (κράτος - εργοδότες - εργαζόμενοι) για τη χρηματοδότηση και την οργάνωση των μαθημάτων κατάρτισης στο βιομηχανικό τομέα μέσω ενός συστήματος μαθητείας βασισμένου στην επαρχία, είναι η σωστή, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ και υποδεικνύεται και σε άλλες χώρες να τη μελετήσουν προσεκτικά. Οι πρωτοβουλίες αυτές, όμως, αγνοούνται από το επίσημο εκπαιδευτικό σύστημα και δεν υπάρχει καμιά συνεργασία μεταξύ τους.

Επιτεύγματα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση θεωρούνται, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, η καθιέρωση της Ελληνικής Αρχής Διασφάλισης Ποιότητας (Νόμος 3374/2005) και η ψήφιση του νόμου-πλαίσου για την ανώτατη εκπαίδευση (3549/2007), όπου περιλαμβάνεται μια δυναμικά καθοριστική πρόβλεψη για ένα νέο μοντέλο κατανομής κρατικής χρηματοδότησης. Επίσης, ο νόμος-πλαίσιο εντάσσεται στα επιτεύγματα της ελληνικής κυβέρνησης, καθώς προβλέπει μια στρατηγική για κάθε περιφέρεια που επικεντρώνεται στην αποτελεσματική κατανομή των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και ερευνητικών κέντρων στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, την έρευνα, την καινοτομία, τη δια βίου μάθηση, την ευημερία και την κοινωνική συνοχή, όπως και τη θέσπιση περιφερειακών συμβουλίων με συμβουλευτικό ρόλο για τους σκοπούς αυτούς. Μάλιστα στο προσχέδιο του νόμου-πλαίσου για την ανώτατη εκπαίδευση υπάρχουν κάποιες βασικές προβλέψεις, οι οποίες θα οδηγούσαν σε αύξηση της θεσμικής οικονομικής αυτονομίας των ιδρυμάτων, απαλλάσσοντάς τα από κάποιους από τους συγκεντρωτικούς ρυθμιστικούς ελέγχους του Υπουργείου Οικονομικών και σε ενδυνάμωση της εσωτερικής διακυβέρνησης και διαχείρισης.

Τα αιτήματα των ειδικών του ΟΟΣΑ που φαίνεται να επαναλαμβάνονται αφορούν καταρχήν τη μεταβίβαση ως προτεινόμενη μορφή αποκέντρωσης. Αναλυτικότερα, προτείνεται περισσότερη ευελιξία, περισσότερη μεταβίβαση της ευθύνης, συμπεριλαμβανομένων των ζητημάτων που αφορούν τον προϋπολογισμό, καθώς και πλήρη μεταβίβαση της λήψης αποφάσεων στο επίπεδο του «τόπου-δράσης» και κυρίως στα σχολεία. Άλλωστε, η αρμοδιότητα έχει νόημα μόνο όταν υπάρχει αυτονομία στη λήψη αποφάσεων. Έτσι, τα κριτήρια για την αποκέντρωση θα πρέπει να είναι αν τα σχολεία, τα πανεπιστήμια και τα άλλα ιδρύματα είναι σε θέση να κάνουν πλήρη χρήση της επαγγελματικής κρίσης και να αποφασίζουν σχετικά με τη χρήση των κονδυλίων, σε ανταπόκριση με τις τοπικές ανάγκες και τα διαθέσιμα μέσα. Σε όλες τις περιπτώσεις, τονίζεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ η ανάγκη να δοθεί η εξουσία στην τοπική αυτοδιοίκηση για τον καθορισμό των

εκπαιδευτικών αναγκών της περιοχής και των πόρων που πρέπει να διατεθούν, ώστε να τις ικανοποιήσει.

Μάλιστα, η σημαντικότητα για την ενεργή συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών σε όλα τα στάδια της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας είναι ένα στοιχείο που τονίζεται από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ σε όλες τις συστάσεις. Ήδη από τη σύσταση του 1982 αναφέρεται ότι με την αποκέντρωση θα δοθούν κάποιες ελευθερίες και ευθύνες στους εκπαιδευτικούς μέσα στα σχολεία και απέναντι στην εκάστοτε κοινότητα. Ωστόσο, όπως διαπιστώνουν και άλλες ερευνήτριες για την ίδια περίοδο, ενώ εγκρίνονται διάφορα διοικητικά συστήματα που απαιτούν ευρύτερη συμμετοχή, αυτό δεν περιλαμβάνει τη μεταβίβαση της εξουσίας και των ευθυνών στα σχολεία ή τις τοπικές αρχές, ώστε να συμμετάσχουν στη χάραξη πολιτικής. Ο ρόλος και η θέση των βασικών ενδιαφερομένων, όπως των γονέων, των εκπαιδευτικών και των τοπικών κοινοτήτων, παραμένει περιορισμένος. Συγκεκριμένα, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι συμβουλευτικός, ενώ ο ρόλος του διευθυντή του σχολείου συνεχίζει να είναι εκείνος του διοικητή της σχολικής μονάδας (manager), χωρίς ουσιαστική εξουσία σε επίπεδο σχολικής μονάδας (Siminου, 2007, σ. 81· Διπλάρη, 2011, σ. 581).

Μέχρι τη σύσταση του 1997, συνεπώς, όπως διαπιστώνουν οι ειδικοί του ΟΟΣΑ, δεν υπάρχει καθορισμός των δικαιωμάτων και των ευθυνών ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα της εκπαίδευσης, κάτι που είναι αναγκαίο να συμβεί, ώστε να συμπεριληφθούν όλα τα συστατικά μέρη της εκπαίδευσης, από το Υπουργείο μέχρι τους εκπαιδευτικούς, τους μαθητές και τους γονείς. Για το λόγο αυτό, οι ειδικοί κρίνουν ότι πρέπει να γίνει πιο ξεκάθαρος ο καθορισμός των δικαιωμάτων και των ευθυνών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων, ενώ οι ικανότητες και οι πρακτικές διαχείρισης του συστήματος από τους εν λόγω παράγοντες πρέπει να αναθεωρηθούν. Παράλληλα, επαναλαμβάνεται το αίτημα ότι για μια ουσιαστική αποκέντρωση είναι αναγκαίο να υπάρχει σύνδεση των σχέσεων εργασίας του Π.Ι. με τα περιφερειακά και τοπικά εκπαιδευτικά παραρτήματα, τα σχολεία και τους εκπαιδευτικούς, καθώς και να γίνεται αναθεώρηση αυτών των σχέσεων, μια και πρέπει να βασίζονται στις πραγματικές απαιτήσεις των εταίρων τους.

Συνεχίζοντας την απαρίθμηση των αιτημάτων που επαναλαμβάνονται από την πλευρά των ειδικών του ΟΟΣΑ, από τη μια, οι μεταρρυθμίσεις του «Νέου Σχολείου» αποσκοπούν στη βελτίωση του ρόλου των διευθυντών σχολείων με τρόπους που συνάδουν με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ. Από την άλλη, δεν προχωρούν τόσο, ώστε να δίνουν στους διευθυντές σχολείων την εξουσία και την αρμοδιότητα να επηρεάζουν αποφάσεις πρόσληψης εκπαιδευτικών, προκειμένου να βελτιώνουν την αντιστοίχιση μεταξύ των υποψηφίων και των αναγκών του σχολείου τους. Έτσι, φαίνεται να επαναλαμβάνεται διαχρονικά το αίτημα, τα ίδια τα σχολεία, αντί για το Υπουργείο Παιδείας, με κύριους υπεύθυνους τους διευθυντές αυτών, να διορίζουν τους εκπαιδευτικούς τους και να διαχειρίζονται τις κενές θέσεις διδασκαλίας που προκύπτουν. Ένα επαναλαμβανόμενο αίτημα είναι και η ύπαρξη ενός ολοκληρωμένου προγράμματος επαγγελματικής εξέλιξης για τους διευθυντές των σχολείων και άλλων διοικητικών στελεχών του εκπαιδευτικού τομέα, μια και ο ρόλος τους παραμένει περιορισμένος στους τομείς της ενίσχυσης, της αξιολόγησης και της επαγγελματικής ανάπτυξης των εκπαιδευτικών.

Άλλο αίτημα των ειδικών του ΟΟΣΑ είναι να ξεπεραστεί το κενό που υφίσταται μεταξύ πρόθεσης και υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης από την πλευρά

της ελληνικής κυβέρνησης. Ένας παράγοντας που μπορεί να βοηθήσει στην υπέρβαση αυτής της απόστασης που υπάρχει μεταξύ πρόθεσης και υλοποίησης είναι η σταθερότητα σε επιτελικό επίπεδο, η οποία, σύμφωνα με τον Hanson (1998, σ. 120), παίζει σημαντικό ρόλο στην επιτυχία της αποκέντρωσης. Πράγματι, η πολύ συχνή εναλλαγή προσώπων στο Υπουργείο Παιδείας, όπως συμβαίνει στην Ελλάδα, αλλά και σε χώρες της Λατινικής Αμερικής, όπου, όπως σημειώνεται στην Αργεντινή συγκεκριμένα, μεταξύ του 1890 και του 1993 υπήρξαν 76 διαφορετικοί Υπουργοί Παιδείας με μέσο όρο αλλαγών κάθε 18 μήνες, δυσχεραίνει την πορεία της αποκέντρωσης. Διότι κάθε νέος Υπουργός φέρνει μαζί του καινούργια πρόσωπα, χωρίς τα απαραίτητα υλικά μέσα, τις πληροφορίες, την ικανότητα σχεδιασμού και ανάπτυξης ενός δημιουργικού εργασιακού κλίματος. Επίσης, τα καινούργια αυτά πρόσωπα ενδέχεται να μην έχουν την απαραίτητη εμπειρία και να είναι ανεκπαιδευτα για αυτές τις ανώτερες διοικητικές θέσεις που έχουν τοποθετηθεί, με αποτέλεσμα γρήγορα να αντικατασταθούν από άλλα, καινούργια πρόσωπα, δημιουργώντας και εμμένοντας σε έναν φαύλο κύκλο.

Σε σύνδεση με το προηγούμενο, σε όλες τις συστάσεις γίνεται λόγος από τους ειδικούς για μακροπρόθεσμη μετακίνηση στην αλλαγή του Συντάγματος και συγκεκριμένα εκείνων των σημείων του που εμποδίζουν την εφαρμογή των απαιτούμενων αλλαγών. Ένα παράδειγμα αποτελεί το αίτημα για αντικατάσταση του υφιστάμενου συστήματος δωρεάν συγγραμμάτων, το οποίο επαναλαμβάνεται διαχρονικά.

Για την τεχνική/επαγγελματική εκπαίδευση, ένα αίτημα το οποίο επαναλαμβάνεται από τη σύσταση του 1982 είναι η ανάγκη ύπαρξης μιας λιγότερο περίπλοκης διαδικασίας λήψης αποφάσεων και διοικητικής δομής για αυτή τη βαθμίδα εκπαίδευσης. Στην πραγματικότητα απαιτείται ένας υγιής ανταγωνισμός, αλλά αυτό δεν πρέπει να αποβεί εις βάρος μιας ρεαλιστικής και συντονισμένης προσπάθειας στα πλαίσια της συνολικής προσπάθειας για ανάπτυξη και διαχείριση της τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης.

Για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, παρά τα διαχρονικά αιτήματα του ΟΟΣΑ, εξακολουθούν να μη δίνονται κίνητρα ή ελευθερία στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να έχουν τις δικές τους πηγές εισοδήματος, μια και εξακολουθεί να υπάρχει ένας ασφυκτικός οικονομικός έλεγχος. Επιπλέον, το ζήτημα διοίκησης της ανώτερης εκπαίδευσης σχετίζεται ακόμη με τον συγκεντρωτικό κυβερνητικό έλεγχο βασικών παραμέτρων του συστήματος, τη στιγμή που υπάρχει η ανάγκη για αποκέντρωση ανθρώπινων, οικονομικών και φυσικών πόρων σε όλα τα επίπεδα. Παρόλο που αυτό έχει τεκμηριωθεί στις διάφορες συστάσεις, καμιά εξέλιξη δεν έχει πραγματοποιηθεί σχετικά με αυτό το ζήτημα τόσα χρόνια μετά.

Τα αποτελέσματα τα οποία αναμένεται να προκύψουν από την εφαρμογή της αποκέντρωσης σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ περιλαμβάνουν την απελευθέρωση από τον γραφειοκρατικό μηχανισμό, με ταυτόχρονη απαλλαγή της κεντρικής διοίκησης από τη διαχείριση τοπικών θεμάτων, την ενίσχυση της αυτονομίας και τη συνεπαγόμενη διαφοροποίηση του προφίλ των ιδρυμάτων, αλλά και την ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις τοπικές ανάγκες και την αγορά εργασίας. Ακόμα, σύμφωνα με την οπτική των ειδικών του ΟΟΣΑ με την εφαρμογή της αποκέντρωσης στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, ενδέχεται να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα τόσο σε επίπεδο εκπαίδευσης, όσο και σε επίπεδο διοίκησης και διακυβέρνησης, ενώ οι διάφορες μεταρρυθμίσεις μπορούν να εφαρμόζονται

πιο γρήγορα και αποτελεσματικά. Ταυτόχρονα, η εφαρμογή της αποκέντρωσης μπορεί να οδηγήσει στην εξοικονόμηση δημοσίου χρήματος, το οποίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την περίοδο της οικονομικής κρίσης που διανύει η χώρα.

Ανάμεσα στα προσδοκώμενα αποτέλεσμα της αποκέντρωσης εντάσσεται, ακόμη, η ενεργητικότερη συμμετοχή στις αποφάσεις περί εκπαίδευσης με τη συνεπαγόμενη ανάπτυξη ρόλων και ευθυνών από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Παράλληλα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κρίνουν ότι με την εφαρμογή της αποκέντρωσης στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα θα βελτιωθεί αυτόματα η ποιότητά του, με την έννοια ότι θα προκύψουν καλύτερα μαθησιακά αποτελέσματα, ενώ θα εξασφαλιστεί και η ισότητα στην εκπαίδευση. Τέλος, με την αποκέντρωση θα υπάρξει η δυνατότητα για αποκεντρωμένη μάθηση. Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι τα αποτελέσματα που μόλις αναφέρθηκαν συνάδουν με τη γενικότερη διεθνή βιβλιογραφία περί αποτελεσμάτων αποκέντρωσης.

Όσον αφορά το ερευνητικό ερώτημα για τις προϋποθέσεις που πρέπει να ικανοποιηθούν για μια επιτυχημένη αποκέντρωση στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ κρίνουν ότι πρέπει, αφενός να αυξηθούν οι δαπάνες για την παιδεία, αφετέρου να εξασφαλιστεί μια δικλείδα ασφαλείας για περιπτώσεις που δεν πληρούνται τα απαραίτητα στάνταρ. Στη συνέχεια, απαραίτητη προϋπόθεση κατά το πέρασμα της χώρας στην αποκέντρωση αποτελεί η ύπαρξη μηχανισμών ελέγχου και η αξιολόγηση, που μπορεί να πάρει τόσο τη μορφή της αυτοαξιολόγησης, όσο και της εξωτερικής αξιολόγησης σε όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης. Ταυτόχρονα, αναγκαία συνθήκη αποτελεί η καλλιέργεια της εμπιστοσύνης, η οποία εκλείπει από κάθε επίπεδο του συστήματος.

Άλλη προϋπόθεση που πρέπει να ικανοποιηθεί, σύμφωνα με τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, είναι η ύπαρξη συνεργασίας και συντονισμού σε κάθε επίπεδο του συστήματος. Όπως αναφέρεται και στο θεωρητικό πλαίσιο υπάρχει ανάγκη τόσο για κάθετη όσο και για οριζόντια συνεργασία, ενώ το κέντρο δεν πρέπει να παραμεριστεί, αλλά ο ρόλος του καλείται πλέον να είναι συντονιστικός στην όλη πορεία της αποκέντρωσης. Επιπρόσθετα, κάθε περιφέρεια πρέπει να ακολουθήσει τη δική της, διαφοροποιημένη στρατηγική για την αποκέντρωση, αξιοποιώντας την τοπική/περιφερειακή πολιτική κουλτούρα και συνδέοντας την εκπαίδευση με άλλες κοινωνικές υπηρεσίες. Παράλληλα, συνίσταται η ενίσχυση της πολιτικής ανάλυσης με στόχο τη βελτίωση της ικανότητας σχεδιασμού και εκπόνησης πολιτικής, ενώ την ίδια στιγμή απαιτείται μια μακροπρόθεσμη πολιτική και ικανότητα για διατήρηση των μεταρρυθμίσεων στο χρόνο. Όσον αφορά το κατάλληλο χρονικό πλαίσιο για εφαρμογή μιας προσπάθειας για αποκέντρωση, όπως διαπιστώνεται και από τη διεθνή βιβλιογραφία, η αποκέντρωση είναι πιο εύκολο να ξεκινήσει σε περίοδο εθνικής κρίσης ή γενικότερα πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών αναταραχών, από ό, τι σε περίοδο σχετικής σταθερότητας. Επομένως, δεδομένης της κατάστασης που επικρατεί στη χώρα αυτή την περίοδο, οι συνθήκες είναι ευνοϊκές, ώστε να επέλθουν ριζικές αλλαγές και στη συγκεκριμένη περίπτωση το πέρασμα στην αποκέντρωση.

Ανάμεσα στις συνθήκες που πρέπει να ικανοποιηθούν για μια επιτυχή αποκέντρωση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, εντοπίζει κανείς, ακόμη, την ανάγκη για καθοδήγηση και συμβουλευτική, όσο και για αύξηση της συμμετοχικής διάστασης στην εκπαίδευση. Βέβαια, στο πλαίσιο αυτό υπάρχει η ανάγκη για διαβούλευση αντί για επιβολή των όρων μεταβίβασης της εξουσίας για

λήψη αποφάσεων. Ακόμη, είναι ανάγκη να επαναπροσδιοριστούν οι ρόλοι και οι λειτουργίες των επαγγελματιών της εκπαίδευσης. Αναλυτικότερα, θα πρέπει καταρχήν να αλλάξει η γενικότερη νοοτροπία και οργανωσιακή κουλτούρα, η οποία προστάζει τη συμμόρφωση με τους κεντρικούς κανόνες αντί για την ανάληψη των ευθυνών που αντιστοιχούν σε κάθε επίπεδο και στα άτομα που το απαρτίζουν. Έπειτα, κρίνεται αναγκαίο να αναπτυχθεί τόσο η σχολική ηγεσία, όσο και οι εκπαιδευτικοί των διαφόρων βαθμίδων εκπαίδευσης. Με άλλα λόγια, η μεταβολή από τον συγκεντρωτισμό στην αποκέντρωση, εξαρτάται από τη ριζική αλλαγή ως προς τη γνώση, τις δεξιότητες και τις ικανότητες σε κάθε βαθμίδα του συστήματος.

Τέλος, ένα στοιχείο για την επιτυχία της αποκέντρωσης είναι η διαφοροποίηση του αναλυτικού προγράμματος σπουδών, αλλά με ταυτόχρονη παροχή εγγυήσεων για τη διατήρηση μιας εκπαιδευτικής υπηρεσίας που θα εκπληρώνει τις εθνικές κατευθύνσεις και τους εθνικούς στόχους. Αυτό συνάδει και με την άποψη ειδημόνων σχετικά με το πέρασμα της ελληνικής εκπαίδευσης σε μια αποκεντρωμένη μορφή, σύμφωνα με την οποία η εθνική εκπαιδευτική πολιτική πρέπει να παραμένει στην αρμοδιότητα της Βουλής και της εκάστοτε κυβέρνησης, απλώς προτείνεται να ελευθερωθεί ένα μέρος του ενιαίου αναλυτικού προγράμματος στις περιφερειακές εκπαιδευτικές αρχές. Προς στιγμή, δεν υπάρχει δυνατότητα ενσωμάτωσης στα προγράμματα του σχολείου αντικειμένων μάθησης συνδεδεμένων με την ιστορία και τον πολιτισμό της περιφέρειας, στοιχείο το οποίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό στα πλαίσια της παγκοσμιοποιημένης κοινωνίας και της αλλοτριωτικής επέλασής της. Κοντά στα σύγχρονα γνωστικά αντικείμενα, στοιχεία της λαϊκής παράδοσης και των τοπικών πολιτισμών πρέπει να βρουν τη θέση τους για μια κριτική ενσωμάτωση στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη κοινωνία (Πυργιωτάκης, και συν., 2008, σ. 120)

Τέλος, αναφορικά με το ερευνητικό ερώτημα για τη νοηματοδότηση για την αποκέντρωση από τους εκπονητές πολιτικής στην Ελλάδα, σε σχέση με τη νοηματοδότηση από τους ειδικούς του ΟΟΣΑ, υπάρχει διαφορά μεταξύ των δύο πλευρών σε διάφορα σημεία. Ένα από αυτά σχετίζεται με τη δημιουργία πελατειακού συστήματος στην εκπαίδευση. Η μείωση του κινδύνου δημιουργίας του προβάλλεται από την ελληνική πλευρά ως ένα επιχείρημα για τον υφιστάμενο συγκεντρωτισμό του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Αυτό το επιχείρημα της ελληνικής κυβέρνησης βρίσκει εντελώς αντίθετη την άποψη των ειδικών του ΟΟΣΑ, σύμφωνα με τους οποίους, για να καταπολεμηθεί αυτός ο κίνδυνος, η λύση είναι η αποτελεσματική αποκέντρωση μέσω της κατάργησης των περιττών κεντρικών ελέγχων που επιδρούν αρνητικά στην ποιότητα των υπηρεσιών και της θέσπισης διαφανών μορφών λογοδοσίας.

Επίσης, υπάρχει διαφορά στη νοηματοδότηση μεταξύ των δύο πλευρών όσον αφορά την ισότητα στην εκπαίδευση, η οποία αποτελεί ένα προσδοκώμενο αποτέλεσμα της αποκέντρωσης. Η ελληνική πλευρά τάσσεται υπέρ της μηχανιστικής ισότητας. Από την άλλη, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ τίθενται υπέρ της εκφραστικής και συμμετοχικής ισότητας. Σύμφωνα με αυτόν το δεύτερο τύπο ισότητας, πρέπει να αποφευχθεί η ομοιομορφία στην παροχή και διαδικασία της εκπαίδευσης, ώστε να επιτραπεί στα άτομα να αναπτυχθούν μέσα από διαδικασίες εστιασμένες στις ανάγκες κάθε ατόμου και κάθε κοινότητας στο πλαίσιο της εποχής και του χώρου τους.

Η διαφορά στη νοηματοδότηση μεταξύ των δύο πλευρών οδήγησε στη διαστρέβλωση ορισμένων πρωτοβουλιών αποκέντρωσης από ελληνικής πλευράς. Για παράδειγμα, τα πρώτα δειλά βήματα που λαμβάνονται προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης την περίοδο του 1982, αφήνουν την Ελλάδα με ένα αδύναμο σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης. Αφενός, οι σύμβουλοι αντιλαμβάνονται τον ρόλο τους κυρίως ως ομάδα πίεσης προς υπεράσπιση των τοπικών συμφερόντων σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης. Αφετέρου, η σχετική έλλειψη της αυτονομίας των συμβούλων και το ουσιαστικά πελατειακό καθεστώς που δημιουργείται, σε συνδυασμό με το χαμηλό επίπεδο εμπιστοσύνης για την ικανότητα της περιφέρειας να ανταγωνιστεί στην ενιαία αγορά, τους έχει περιορίσει σε μια τοπικιστική και κοντόφθαλμη προοπτική που δεν είναι συμβατή με την έννοια του ευρωπαϊσμού. Επιπρόσθετα, λόγω του φυσικού γεωγραφικού ανάγλυφού της, η Ελλάδα αποτελείται από πολλούς δήμους που έχουν μικρό αριθμό κατοίκων, με αποτέλεσμα να είναι αδύνατο για τέτοιου είδους μικρές μονάδες είτε να εξελιχθούν σε ένα σοβαρό επίπεδο σχεδιασμού και υλοποίησης είτε να κάνουν κάτι, ώστε να εγείρουν μια φωνή διαμαρτυρίας εναντίον των υπαγορεύσεων της κεντρικής κυβέρνησης (Verney & Parageorgiou, 1992, σ. 110,135-136).

Στη συνέχεια, με την εκπαιδευτική νομοθεσία του 1997, γίνεται μια προσπάθεια να μεταβιβαστούν κάποιες ευθύνες σε περιφερειακό και σχολικό επίπεδο. Μολαταύτα, οι προσπάθειες αυτές για μεγαλύτερη αποκέντρωση ευθυγραμμίζονται προς την κατεύθυνση μιας παλινδρόμησης της διοικητικής αποκέντρωσης. Όπως τονίζει και ο Σαΐτης (2005), ενώ κύριος στόχος της καθιέρωσης της περιφερειακής διεύθυνσης είναι να απομακρυνθεί η διοίκηση από τον υπερβολικό συγκεντρωτισμό εξουσίας στην κορυφή της πυραμίδας, τελικά στην πράξη η ίδια εξουσία απλά μετατοπίζεται στην περιφέρεια, με αποτέλεσμα να υπάρχει μια επανασυγκέντρωση εξουσιών και όχι αποκέντρωση. Έτσι, ο ρόλος της περιφέρειας, η οποία θα μπορούσε να αποφορτίσει τον ρόλο του Υπουργείου Παιδείας, κρίνεται διακοσμητικός για τον διοικητικό κορμό του εκπαιδευτικού συστήματος (Siminou, 2007· Μπιλάλη, 2008, σ. 53).

Συνεπώς, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα κυμαινόμενο μεταξύ της πολιτικής συγκέντρωσης και της διοικητικής αποκέντρωσης, υποκύπτει σε μια αντίφαση. Η εποπτεία και ο έλεγχος είναι δραστηριότητες, οι οποίες δεν ασκούνται άμεσα από την κεντρική εξουσία, αλλά κατανέμονται στα αντίστοιχα όργανα σε όλο το μήκος της ιεραρχικής κλίμακας. Έτσι, ενώ η κεντρική εξουσία δεν ελέγχει άμεσα την εφαρμογή της πολιτικής της και των προγραμμάτων της, από την ανασφάλεια απώλειας του ελέγχου του συστήματος έχει δημιουργήσει τόσο πολύπλοκες και πολυσύνθετες, όσο και τυπικές ή σημαντικά φορμαλιστικές διαδικασίες, που συνθέτουν ένα δύσκαμπτο γραφειοκρατικό σύστημα ελέγχου, το οποίο προκαλεί την αντίδραση των μελών της οργάνωσης (Μπάκα, 2011, σ. 20-21). Με άλλα λόγια, η διοικητική αποκέντρωση στην πραγματικότητα συχνά δημιουργεί νέες γραφειοκρατίες, παρόλο που διανέμονται με διαφορετικό τρόπο επί του εδάφους (Braslavsky, 2001, σ. 23-24).

Παράλληλα, όπως αναφέρεται στη σύσταση του 2011, με την περιφερειοποίηση της σχολικής εκπαίδευσης, επιδιώκεται ο περιορισμός των επιπέδων διοίκησης με ταυτόχρονη ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του Υπουργείου και η διαμόρφωση απλής και ευέλικτης δομής για το εκπαιδευτικό σύστημα.

Συγκεκριμένα, υπάρχει πρόβλεψη να καταργηθούν τα γραφεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης με στόχο την ενοποίηση των δομών που αντιμετωπίζουν κοινά θέματα στα αντίστοιχα επίπεδα εκπαίδευσης και τον εξορθολογισμό της οργανωτικής δομής των περιφερειακών υπηρεσιών με τη βέλτιστη αξιοποίηση του εκπαιδευτικού και διοικητικού προσωπικού (Διπλάρη, 2011, σ. 581).

Από την άλλη πλευρά, η ενοποίηση του συστήματος διοίκησης των δύο βαθμίδων εκπαίδευσης (πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας) στο επίπεδο της περιφερειακής διεύθυνσης εκπαίδευσης κάτω από ένα πρόσωπο το οποίο μπορεί να προέρχεται από τη μια ή την άλλη βαθμίδα αποτελεί, σύμφωνα με τον Μπάκα (2007, σ. 51), μια πρώτη στρέβλωση. Αυτή η ανάμειξη της διοίκησης των δυο βαθμίδων εκπαίδευσης στο περιφερειακό επίπεδο παρατηρείται για πρώτη φορά στην ιστορία της διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος. Η ενοποίηση δεν υπάρχει σε νομαρχιακό επίπεδο, αφού εκεί υπάρχουν χωριστές διευθύνσεις πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, αλλά ούτε και στο κεντρικό επίπεδο, αφού και εκεί υπάρχουν χωριστές διευθύνσεις σπουδών και προσωπικού για την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Επιπλέον, ανάμεσα στις αδυναμίες του περιφερειακού συστήματος διοίκησης της εκπαίδευσης είναι και η έλλειψη της λαϊκής συμμετοχής σ' αυτό, ενώ υπάρχει στο σχολικό, το τοπικό, το νομαρχιακό και το εθνικό επίπεδο. Πρόκειται για ένα κενό στη δομή του εκπαιδευτικού συστήματος, αφού δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη στο νομοθετικό πλαίσιο για συμβούλιο ή επιτροπή παιδείας στο περιφερειακό επίπεδο, όπως στα άλλα. Σ' αυτά πρέπει να προστεθεί και μία ακόμη αδυναμία, η οποία είναι βασική, διότι καταργεί την υπαλληλική ιεραρχία και τοποθετεί με πολιτική επιλογή στην κορυφή του περιφερειακού επιπέδου, το πρόσωπο του περιφερειακού διευθυντή εκπαίδευσης, ως διοικητικού και πειθαρχικού προϊσταμένου όλων των εκπαιδευτικών.

Για Μια Περαιτέρω Συζήτηση

Η παρούσα έρευνα επιχείρησε να διερευνήσει ορισμένες μόνο πτυχές της αποκέντρωσης, καθώς πρόκειται για ένα πολυδιάστατο φαινόμενο. Κλείνοντας αυτή την εργασία, παρατίθενται ορισμένοι προβληματισμοί ως απόρροια της έρευνας.

Καταρχήν, η αλλαγή από τον συγκεντρωτισμό στην αποκέντρωση είναι αναπόφευκτο να συμβεί, διότι η αλλαγή έρχεται από μόνη της με φυσικό τρόπο, σαν φυσική εξέλιξη των πραγμάτων. Το θέμα είναι να διαμορφωθούν οι κατάλληλες συνθήκες, ώστε να στεφθεί με επιτυχία. Άλλωστε, «η τέχνη της πολιτικής είναι να προβλέπεις το αναπόφευκτο και να επισπεύδεις την εμφάνιση του» (Charles Maurice de Talleyrand-Périgord). Παράλληλα, «η αλλαγή είναι τόσο αναπόφευκτη, όσο και ο χρόνος, κι όμως τίποτα δεν συναντά μεγαλύτερη αντίσταση» (Benjamin Disraeli). Έτσι, διαπιστώνεται ότι το πέρασμα στην αποκέντρωση αργεί και παρακωλύεται για διάφορους λόγους. Σε αντίθεση με τη Siminου (2007, σ. 77), που υποστηρίζει ότι ως αποτέλεσμα της πίεσης και της υποστήριξης διεθνών οργανισμών επιταχύνεται η αποκέντρωση και αρχίζει να λαμβάνει σχήμα παρόμοιο με τα χαρακτηριστικά που προτείνονται στο παγκόσμιο μοντέλο, δε συμβαίνει κάτι αντίστοιχο στην ελληνική πραγματικότητα. Έτσι, παρότι η αποκέντρωση εντάσσεται διαχρονικά στους σχηματισμούς του λόγου του ΟΟΣΑ για το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, από την πλευρά της ελληνικής κυβέρνησης εξακολουθεί ακόμα να γίνεται απλά λόγος για προτάσεις αποκέντρωσης αντί αυτή να αποτελεί τον κανόνα και να υπάρχουν αξιοσημείωτα βήματα προς αυτή την κατεύθυνση, τη στιγμή μάλιστα που είναι επιτακτική η ανάγκη για επιτάχυνση του ρυθμού αποκέντρωσης στη χώρα.

Για το λόγο αυτό, ένα κρίσιμο στοιχείο είναι να υπάρξει ένα κοινό συνεκτικό στρατηγικό όραμα από όλα τα διακριτά κέντρα εξουσίας. Διότι όσο πιο αποδεκτό γίνει μεταξύ τους, τόσο θα αυξηθεί η πιθανότητα για επιτυχία. Τότε, θα δοθεί ουσιαστικά η δυνατότητα στην κάθε επιμέρους κοινότητα να περάσει διαδοχικά από όλα τα εξελικτικά βήματα της αποκέντρωσης, τα οποία, όπως διαπιστώνουν οι Welsh & McGinn (1999, σ. 35), στα πλαίσια ενός πολιτικά ελεγχόμενου συστήματος, όπως είναι και η περίπτωση του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης, είναι τα εξής. Πρώτο βήμα συνιστά η μεταφορά της εξουσίας και της ευθύνης για τα κτίρια. Δεύτερο βήμα αποτελεί η μεταφορά της εξουσίας για τη διαχείριση του προϋπολογισμού, ενώ τρίτο βήμα η εξουσία για δημιουργία του προϋπολογισμού, όπως για παράδειγμα η εξουσία για αποφάσεις σχετικά με τον αριθμό του προσωπικού που μπορεί να προσληφθεί. Επόμενο βήμα αποτελεί η μεταφορά της εξουσίας για πρόσληψη και απόλυση του προσωπικού, ενώ ως τελευταίο βήμα νοείται η εξουσία για αποφάσεις σχετικά με το πρόγραμμα σπουδών. Η Ελλάδα, όπως αναλύθηκε, έχει περάσει ήδη από τα δύο πρώτα βήματα. Αν ληφθούν υπόψη οι προϋποθέσεις που πρέπει να τηρηθούν για μια επιτυχημένη προσπάθεια αποκέντρωσης από τους ιθύνοντες, ως απόρροια της παρούσας έρευνας, τότε το έδαφος θα είναι πρόσφορο για το πέρασμα στο επόμενο βήμα της αποκέντρωσης.

Μολαταύτα, στο σημείο αυτό τίθεται το ερώτημα, κατά πόσο έτοιμα είναι τα άτομα που βρίσκονται σε ανώτερες διοικητικές θέσεις για ανάληψη του καθήκοντος

για επιτυχές πέρασμα στην αποκέντρωση και τι ιδιότητες/χαρακτηριστικά πρέπει να διαθέτουν.

Τέλος, πώς μπορεί να ξαναβρεί η χώρα τη χαμένη παράδοσή της στην τοπική/περιφερειακή πολιτική κουλτούρα; Πώς θα ξανά αναζωπυρωθούν οι χαμένοι κοινοτικοί δεσμοί;

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Ελληνόγλωσσες

- Διπλάρη, Χ. (2011). *Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση, τη διοίκηση και την εποπτεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στο παράδειγμα της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Γαλλίας (δεκαετία 1980 έως 2010): μια ιστορικο-συγκριτική προσέγγιση*. Αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Πατρών, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης, Πάτρα. Ανακτήθηκε 10 Αυγούστου, 2016, από <http://nemertes.lis.upatras.gr/jspui/handle/10889/6200>.
- Ζμας, Α. (2007). *Παγκοσμιοποίηση και εκπαιδευτική πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Μεταίχμιο.
- Ηλιάδης, Η. (2014). *Οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις μετά την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αδημοσίευτη μεταπτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Τμήμα Βαλκανικών, Σλαβικών και Ανατολικών Σπουδών, Θεσσαλονίκη. Ανακτήθηκε 5 Μαΐου, 2016, από <https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/16568/3/IdiadisIliasMsc2014.pdf>.
- Καρακώστα, Α. (2013). *Η αυτονομία του εκπαιδευτικού πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Μία εμπειρική μελέτη*. Αδημοσίευτη μεταπτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Πατρών, Τμήμα Επιστημών της Εκπαίδευσης και της Αγωγής στην Προσχολική Ηλικία, Πάτρα. Ανακτήθηκε 10 Αυγούστου, 2016, από <http://nemertes.lis.upatras.gr/jspui/bitstream/10889/6201/1/KarakostaMSc.pdf>.
- Καψάλης, Γ., & Χαραλάμπους, Δ. (2008). *Σχολικά εγχειρίδια. Θεσμική εξέλιξη και σύγχρονη προβληματική*. (Αναθ. εκδ.). Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Κουλιάνης, Σ. (2008). *Ανοικτή και εξ αποστάσεως εκπαίδευση στην επιμόρφωση των εκπαιδευτικών*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Βάνιας.
- Μπάκας, Ε. (2011). *Αρμοδιότητες και λήψη αποφάσεων των διευθυντών της Διεύθυνσης εκπαίδευσης και των προϊσταμένων των γραφείων της Διεύθυνσης εκπαίδευσης*. Αδημοσίευτη μεταπτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης, Βόλος. Ανακτήθηκε 8 Μαΐου, 2016, από <http://ir.lib.uth.gr/bitstream/handle/11615/14382/P0014382.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Μπάκας, Θ. (2007). Το περιφερειακό επίπεδο διοίκησης της εκπαίδευσης. Αδυναμίες – ελλείψεις – προοπτικές. *Η πρωτοβάθμια εκπαίδευση και οι προκλήσεις της εποχής μας: Συνέδριο*, Ιωάννινα, 17-20 Μαΐου 2007, Ιωάννινα, 49-54.
- Μπέτσας, Γ. (2007). *Η κοινοτική διάσταση στην εκπαίδευση: ιστορικές προβολές – σύγχρονες αναφορές*, Θεσσαλονίκη: Εκδοτικός Οίκος Αδελφών Κυριακίδη.
- Μπιλάλη, Ά. (2008). *Συγκριτική προσέγγιση των εκπαιδευτικών συστημάτων Ελλάδας-Ουγγαρίας-Σουηδίας, στο παράδειγμα της εκπαιδευτικής αξιολόγησης, στην Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση*. Αδημοσίευτη μεταπτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Πατρών, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης, Πάτρα. Ανακτήθηκε 4 Μαΐου, 2016, από <http://nemertes.lis.upatras.gr/jspui/bitstream/10889/1038/1/%CE%9C%CE%95%CE%A4%CE%91%CE%A0%CE%A4%CE%A5%CE%A7%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%97%20%CE%95%CE%A1%CE%93%CE%91%CE%A3%CE%99%CE%91.pdf>.
- Μπονίδης, Κ. (1998). *Έρευνα των προδιαγραφών της διδασκαλίας στην ελληνική πρωτοβάθμια εκπαίδευση: Η ανάλυση των εν χρήσει σχολικών εγχειριδίων του γλωσσικού μαθήματος υπό το πρίσμα της Παιδαγωγικής της Ειρήνης*. Αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Τμήμα Φιλοσοφίας και Παιδαγωγικής, Θεσσαλονίκη.
- Μπονίδης, Κ. (2004). *Το περιεχόμενο του σχολικού βιβλίου ως αντικείμενο έρευνας. Διαχρονική εξέταση της σχετικής έρευνας και μεθοδολογικές προσεγγίσεις*. Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Μπρίνια, Β. (2009). Βασικά στοιχεία σχεδιασμού της οργανωτικής δομής του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. *SPOUDAI - Journal of Economics and Business*, 59(1-2), 314-323.
- Ξωχέλλης, Π. & Παπαναούμ, Ζ. (2000). *Η ενδοσχολική επιμόρφωση των εκπαιδευτικών. Ελληνικές εμπειρίες 1997-2000*. Θεσσαλονίκη: Action A.E.

- Παπακωνσταντίνου, Γ. (2005). Κράτος και αποκέντρωση των εκπαιδευτικών συστημάτων. *Διοίκηση Α΄/βάθμιας και Β΄/βάθμιας Εκπαίδευσης: 2^ο Πανελλήνιο Συνέδριο*, 2-4 Δεκεμβρίου 2005, Άρτα.
- Πυργιωτάκης, Ι., Μπρούζος, Α., Στεφάνου, Ε., Παπαδάκης, Ν., Παληός, Ζ., Κουλαϊδής, Β. (2008). *Εκπαίδευση και τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Μια πρόταση για την αποκέντρωση της Εκπαίδευσης*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Σαϊτης, Χ. (2005). *Οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης*. Αθήνα: Ατραπός.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (επιμ.).(2011). *Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Φιλίππου, Δ. (1994). *Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωση του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χατζηιωαννίδης, Γ. (2010). *Συλλογική άσκηση διοίκησης σε σχολικές μονάδες Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης: η συμμετοχή των εκπαιδευτικών σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων*. Αδημοσίευτη μεταπτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης, Βόλος. Ανακτήθηκε 5 Μαΐου, 2016, από <http://ir.lib.uth.gr/bitstream/handle/11615/14358/P0014358.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Ξενόγλωσσες

- Astiz, M. F., Wiseman, A. W., & Baker, D. P. (2002). Slouching towards decentralization: consequences of globalization for curricular control in national education systems. *Comparative Education Review*, 46(1), 66-88.
- Amelsoort, H. W. C. H. van, Scheerens, J., & Branderhorst, E. M. (1995). *Decentralization in education in an international perspective*. Enschede: University of Twente.
- Athanasidiades, H., & Patramanis, A. (2002). Globalization, education restructuring and teacher unions in France and Greece: decentralization policies or disciplinary parochialism?. A paper presented to EFS/SCSS Exploratory workshop on *Globalization, education restructuring and social cohesion in Europe*, 3-5 October, Spain, Autonomous University of Barcelona.
- Bjork, C. (Ed.).(2006). *Educational decentralization: Asian experiences and conceptual contributions*. Netherlands: Springer.
- Braslavsky, C. (2001). Decentralisation and equity: opportunities and limitations of contemporary educational policies. In *Perspectives in Education*, 19(2), 23–36.
- Bray, M. (1994). Centralization/decentralization and privatization/publicization: conceptual issues and the need for more research. *International journal of educational research*, 21(8), 817-824.
- Bullock, A., & Thomas, H. (1997). *Schools at the centre? A study of decentralization*. London: Routledge.
- Chapman, D., Barcikowski, E., Sowah, M., Gyamera, E., & Woode, G. (2002). Do communities know best?: testing a premise of educational decentralization: community members' perceptions of their local schools in Ghana. *International Journal of Educational Development*, 22(2), 181-189.
- Daun, H. (Ed.).(2007). *School decentralization in the context of globalizing governance: international comparison of grassroots responses*. Netherlands: Springer.
- Flouris, G., & Pasiadis, G. (2003). A critical appraisal of curriculum reform in Greece (1980-2002): trends, challenges, and perspectives. *European Education*, 35(3), 73-90.
- Galiani, S., Schargrodsy, E., Hanushek, E. A., & Tommasi, M. (2002). Evaluating the impact of school decentralization on educational quality. *Economia*, 2(2), 275-314.
- Galiani, S., Gertler, P., & Schargrodsy, E. (2008). School decentralization: helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92(10), 2106-2120.
- Gershberg, A. I. (2005). Towards an education decentralization strategy for Turkey: guideposts from international experience. Policy Note for the Turkey Education Sector Study (ESS). Washington, DC: World Bank.

- Govinda, R. & Bandyopadhyay, M. (2006). Decentralization of educational governance in India: trends and issues. In C. Bjork (Ed.), *Educational decentralization: Asian experiences and conceptual contributions* (pp. 159-176). Netherlands: Springer.
- Hanson, E. M. (1997). *Educational decentralization: issues and challenges*. Washington, DC: Inter-American Dialogue.
- Hanson, E. M. (1998). Strategies of educational decentralization: key questions and core issues. *Journal of educational administration*, 36(2), 111-128.
- Hawkins, J. N. (2000). Centralization, decentralization, recentralization - educational reform in China. *Journal of Educational Administration*, 38(5), 442-455.
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277-1288.
- Karlsen, G. E. (2000). Decentralised centralism: a framework for a better understanding of governance in the field of education. *Journal of Education Policy*, 15(5), 525-538.
- Lauglo, J., & McClean, M. (1985). *The control of education: International perspectives on the centralization-decentralization debate*. London: Heinemann.
- Leung, F. K. (2004, January). Educational centralization and decentralization in East Asia. Paper presented at the *APEC Educational Reform Summit*. Beijing, China.
- Liontos, L. B. (1993, October). *Shared Decision Making*. OSSC Bulletin Series, 37(2). Eugene, Oregon: Oregon School Study Council, University of Oregon.
- Lundahl, L. (2002). Sweden: decentralization, deregulation, quasi-markets-and then what?. *Journal of education policy*, 17(6), 687-697.
- Martins, O., Boarini, J. R., Strauss, H., De la Maisonneuve, C., & Saadi, C. (2009). The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education. *OECD Journal: Economic Studies*, 2009(1), (Working Papers, No. 576, 2007). Paris: OECD Publishing.
- McGinn, N., & Street, S. (1986). Educational decentralization: weak state or strong state?. *Comparative Education Review*, 30(4), 471-490.
- OECD (2004). *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). *OECD360: ΕΛΛΑΔΑ 2015: Πώς συμμετέχει η Ελλάδα*. Paris: OECD Publishing.
- Rondinelli, D. A., Cheema, G. S., & Nellis, J. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience*. Washington, DC: World Bank.
- Siminou, P. (2007). Steps of educational decentralization in Greece: between delegation and deconcentration. In H. Daun (Ed.), *School decentralization in the context of globalizing governance* (pp. 77-93). Netherlands: Springer.
- Sui-chu Ho, E. (2006). Educational decentralization in three Asian societies: Japan, Korea and Hong Kong. *Journal of Educational Administration*, 44(6), 590-603.
- Verney, S., & Papageorgiou, F. (1992). Prefecture councils in Greece: decentralization in the European community context. *Regional & Federal Studies*, 2(1-2), 109-138.
- Welsh, T., & McGinn, N. F. (1999). *Decentralization of education: why, when, what, and how?* Fundamentals of educational planning series, N° 64. Paris: IIEP/UNESCO.

Θεσμικά Κείμενα

- Νόμος 3966/2011 (ΦΕΚ Α' 118, 24-05-2011). Θεσμικό πλαίσιο των Πρότυπων Πειραματικών Σχολείων, Ίδρυση Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Οργάνωση του Ινστιτούτου Τεχνολογίας Υπολογιστών και Εκδόσεων «ΔΙΟΦΑΝΤΟΣ» και λοιπές διατάξεις.
- Υπουργική Απόφαση Φ.908/18254/Η (ΦΕΚ Β' 372, 20-02-2012). Διαπιστωτική πράξη παύσης λειτουργίας των φορέων που καταργούνται με το Ν. 3966/2011 (Φ.Ε.Κ.118/24-5-2011) και έναρξη λειτουργίας του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής (Ι.Ε.Π.).

