

Η εξέλιξη των Δημοσίων Δαπανών για την Εκπαίδευση στην Ελλάδα από το 2000 και μετά

Της Κυρίας Σοφίας ΧΡΗΣΤΙΔΟΥ

Διευθύντριας ΔΙΕΚ. Ν. Μουδανιών, MSc στη Μεταφρασεολογία Δ.Π.Μ.Σ, Α.Π.Θ., Μεταπτ. Φοιτήτρ. Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπ. NEAPOLIS, Πάφος

Εισαγωγή

Η εργασία αυτή έχει σαν σκοπό την ανάδειξη των δαπανών για την Παιδεία στην Ελλάδα από το 2000 και έπειτα. Γί αυτό το λόγο θα αναλύσουμε αρχικά τη θεωρητική διάρθρωση των οικονομικών πόρων στην εκπαίδευση, θα συγκρίνουμε τις δαπάνες Ελλάδας και Ε.Ε., θα δούμε την εξέλιξη των δαπανών στην Ελλάδα σαν ποσοστό του ΑΕΠ και τέλος θα προσπαθήσουμε να αναλύσουμε την εξέλιξη των δαπανών μετά το οικονομικό σοκ της κρίσης και την εφαρμογή του Μνημονίου Συνεργασίας.

Αξιοσημείωτο στοιχείο αποτελεί το γεγονός ότι για τις δαπάνες στην Παιδεία στην Ελλάδα δεν υπάρχουν οικονομικά στοιχεία στην Eurostat από το 2005 και έπειτα. Αυτό μπορεί να οφείλεται είτε σε αμέλεια των υπηρεσιών του Υπουργείου Παιδείας να ενημερώνει την Eurostat για τις ετήσιες δαπάνες του Ελληνικού Κράτους για την παιδεία, είτε στις διαδοχικές αναθεωρήσεις των δημοσιονομικών δεικτών που απέστειλε η Ελλάδα στην Ε.Ε. (2004, 2010), έτσι ώστε η Eurostat να απέσυρε το σύνολο των οικονομικών δεικτών επιμέρους τομέων από τα καταχωρημένα στοιχεία της με την προοπτική να τα επαναυπολογίσει βάσει των αναθεωρημένων μεγεθών. Παρατηρώντας παράλληλα εξίσου μεγάλες ελλείψεις στοιχείων και σε μη οικονομικά μεγέθη, πιο πιθανή εξήγηση προτάσσεται η αμέλεια των ελληνικών υπηρεσιών. Παρόμοια κατάσταση παρουσιάζεται και στα στοιχεία που παρατίθενται στη Στατιστική Υπηρεσία, όπου οι δαπάνες της κεντρικής διακυβέρνησης παρουσιάζονται αναλυτικά όταν αφορούν μακροοικονομικά μεγέθη αλλά συνοπτικά και μόνο συγκεντρωτικά όταν αφορούν τους διάφορους τομείς ευθύνης του κράτους. Συνεπώς, αποκομίζουμε την αίσθηση της μη συνεργασίας της ΕΛΣΤΑΤ με τις υπηρεσίες των υπουργείων για την παροχή αναλυτικών στοιχείων.

Βάσει αυτών των συνθηκών άντλησης στοιχείων για την εξαγωγή συμπερασμάτων καταφύγαμε είτε σε παλαιότερα οικονομικά στοιχεία είτε, ειδικά για τις δαπάνες στη Παιδεία, σε αναλύσεις της ΟΛΜΕ, οι οποίες,

καθώς δεν αποτελούν επίσημα στοιχεία του κράτους, τις παραθέτουμε με κάθε επιφύλαξη.

1. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

1.1 Εισαγωγή

Οι επενδύσεις στην εκπαίδευση έχουν μακροπρόθεσμες αποδόσεις, οι οποίες είναι δύσκολο να υπολογιστούν. Στις περισσότερες χώρες οι επενδύσεις αυτές είναι ευθύνη κυρίως του δημόσιου τομέα. Επειδή όμως τα δημόσια κεφάλαια είναι περιορισμένα, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην αύξηση των επενδύσεων στην εκπαίδευση και από τον ιδιωτικό τομέα. Για την αξιολόγηση της χορήγησης των οικονομικών πόρων δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις έννοιες της αποδοτικότητας (efficiency) και του αισθήματος δικαίου (equity), οι οποίες είναι πολύ σημαντικές για την ορθή διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού και τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των εκπαιδευτικών συστημάτων.

Η πρώτη έννοια αφορά στη σχέση «εισροές-εκροές» στην εκπαίδευση, ενώ η δεύτερη στην υπόθεση ότι το σημερινό σχολείο επιβάλλεται να εντάξει μαθητές/τριες σε ένα ενιαίο εκπαιδευτικό πλαίσιο, ικανό να εξασφαλίσει την ισότητα ευκαιριών και την καλύτερη επιτυχία για όλους, αποκλείοντας περιορισμούς που παρουσιάζονται από εξωγενείς παράγοντες όπως η οικονομική κατάσταση της οικογένειας και η γεωγραφική θέση του τόπου κατοικίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι τα αποτελέσματα έρευνας, η οποία διεξήχθη από το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, όπου διαπιστώνεται ότι η μαθητική διαρροή είναι μικρότερη, όταν οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι στην εκπαίδευση και κατάρτιση είναι μεγαλύτεροι (Ρουσέας & Βρετάκου, 2006).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο και με βασικό εργαλείο τους δείκτες που έθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την ποιότητα της προσφερόμενης εκπαίδευσης, παρατίθενται στη συνέχεια στοιχεία που αφορούν στην Ελλάδα σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

1.2 Οικονομικοί δείκτες

Στην Ελλάδα, οι δημόσιες δαπάνες στην εκπαίδευση αυξήθηκαν σημαντικά τα τελευταία χρόνια πριν την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Συνολικά για την δεκαετία 1995-2005 η αύξηση στη χώρα μας των δημοσίων δαπανών ως ποσοστού του Α.Ε.Π. ήταν πάνω από 30%, κάτι που αποδεικνύει ότι υπάρχει πρόοδος ως προς τους στόχους της Λισαβόνας. Σε σχέση, όμως, με τις επιδόσεις των 25 κρατών-μελών της Ε.Ε., οι οποίες αφορούν στον συγκεκριμένο δείκτη που κυμαίνεται λίγο πάνω από το 5% επί του συνολικού Α.Ε.Π. των κρατών- μελών, η Ελλάδα βρίσκεται αρκετά κάτω από τον μέσο όρο κατέχοντας μια από τις τελευταίες θέσεις, παρά το

γεγονός ότι σταδιακά βελτιώνει τη θέση της. Οι χώρες που παρουσιάζουν την καλύτερη επίδοση σε σχέση με τον συγκεκριμένο δείκτη είναι η Δανία, με ποσοστό 8,5% του Α.Ε.Π., καθώς και οι άλλες σκανδιναβικές χώρες, οι οποίες διακρίνονται για την αποτελεσματικότητα του εκπαιδευτικού τους συστήματος.

Σε ό,τι αφορά στις ιδιωτικές δαπάνες στην εκπαίδευση ως ποσοστό του Α.Ε.Π., στην Ελλάδα οι οικονομικοί πόροι από ιδιωτικές δαπάνες είναι ιδιαίτερα χαμηλοί και κυμαίνονται τα τελευταία χρόνια μεταξύ του 0,2% και 0,3% ως ποσοστό του Α.Ε.Π. για τις τρεις βαθμίδες της εκπαίδευσης συνολικά. Ο μέσος όρος, αντίστοιχα, των 25 κρατών-μελών της Ε.Ε. βρίσκεται στο 0,6% του Α.Ε.Π.

Από τις χώρες της Ε.Ε. ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά παρουσιάζουν η Γερμανία και η Μ. Βρετανία (1% και 0,8% αντιστοίχως), ενώ ορισμένα κράτη που συμμετείχαν τελευταία στην ευρωπαϊκή διεύρυνση παρουσιάζουν σημαντικά υψηλά ποσοστά, όπως η Κύπρος (σταθερά πάνω από 1%). Επίσης, οι μεγάλες διαφορές που επισημάνθηκαν αμβλύνονται σημαντικά, όταν η σύγκριση γίνεται σε επίπεδο εκπαιδευτικής βαθμίδας με δεδομένο ότι οι διαφορές αυτές εμφανίζονται κυρίως στο επίπεδο της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης.

Αναφορικά με το σύνολο των δαπανών σε εκπαιδευτικές μονάδες, ο συγκεκριμένος δείκτης, αφορά στις δαπάνες ανά μαθητή/τρια και ανά βαθμίδα εκπαίδευσης με αναγωγή σε Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης (Μ.Α.Δ.), ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές των κρατών σε επίπεδα τιμών, επίπεδα διαβίωσης και δημογραφικής σύνθεσης. Στη χώρα μας το σύνολο δαπανών ανά μαθητή/τρια στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση είναι περίπου 40% υψηλότερο από αυτό της Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης, γεγονός που συμβαδίζει με τη διεθνή τάση. Επιπλέον ο δείκτης παρουσιάζει βελτίωση κατά το διάστημα μεταξύ 1995-2002. Η θετική μεταβολή οφείλεται αφενός στη σημαντική αύξηση των δαπανών σε πραγματικές τιμές και αφετέρου στη μείωση του αριθμού των μαθητών/τριών. Όμως, παρά τη σημαντική αύξηση των δαπανών ανά μαθητή/τρια σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, η Ελλάδα παραμένει κοντά στον μέσο όρο της Ε.Ε. των 25. Συγκρίνοντας τα στοιχεία των εκπαιδευτικών βαθμίδων, διαπιστώνεται ότι οι δαπάνες ανά μαθητή αυξάνονται ανάλογα με τη βαθμίδα εκπαίδευσης. Το γεγονός αυτό μπορεί να αποδοθεί στη διαφορετική αναλογία μαθητών - εκπαιδευτικών ανά βαθμίδα και στη διαφορά του κόστους για υποδομές και εξοπλισμούς εργαστηρίων.

Η Ελλάδα διατηρεί μία σχετικά καλή αναλογία μαθητή - εκπαιδευτικού, με μέσο όρο ένας δάσκαλος ανά 13,5 μαθητές/τριες στην Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση και ένας καθηγητής ανά 10,6 μαθητές/τριες στη Δευτεροβάθμια.

1.3 Η κατανομή και διαχείριση των οικονομικών πόρων στην ελληνική εκπαίδευση

Οι δαπάνες για την εκπαίδευση διακρίνονται σε δαπάνες παγίου κεφαλαίου και σε τρέχουσες δαπάνες. Οι δαπάνες παγίου κεφαλαίου αφορούν στα έξοδα κατασκευής και συντήρησης σχολικών κτιρίων και υποδομών, καθώς και στην προμήθεια και συντήρηση του εξοπλισμού. Οι τρέχουσες δαπάνες σχετίζονται με αγαθά και υπηρεσίες για την υποστήριξη της εκπαιδευτικής διαδικασίας και περιλαμβάνουν μισθούς εκπαιδευτικού και διοικητικού προσωπικού, παραγωγή εκπαιδευτικού υλικού και μέσων, επιδοτήσεις, ενοικιάσεις κτιρίων, κ. ά.

Στην Ελλάδα, οι δαπάνες παγίου κεφαλαίου αντιπροσωπεύουν περίπου το 6,5% των συνολικών δαπανών για την Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση. Οι τρέχουσες δαπάνες, αντίστοιχα, αντιπροσωπεύουν περίπου το 93,5% των συνολικών δαπανών. Το ποσοστό των τρεχουσών δαπανών στην Ελλάδα είναι υψηλό σε σχέση με τα διεθνή δεδομένα. Το 92% περίπου των τρεχουσών δαπανών στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση αφιερώνεται σε μισθούς διδακτικού και διοικητικού προσωπικού, ποσοστό που είναι από τα υψηλότερα της Ε.Ε. (Ε.Σ.Υ.Ε., 2005). Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με το ότι οι μέσοι μισθοί του διδακτικού προσωπικού είναι από τους χαμηλότερους στην Ε.Ε. φαίνεται να οδηγεί σε αντιφατικά συμπεράσματα.

Παράλληλα όμως, ο αριθμός μαθητών/τριών ανά εκπαιδευτικό είναι στην Ελλάδα από τους μικρότερους στην Ε.Ε., κάτι που σημαίνει ότι υπάρχει αναλογικά μεγάλος αριθμός εκπαιδευτικών, γεγονός που δικαιολογεί τη σχετική δαπάνη. Η χρηματοδότηση της εκπαίδευσης γίνεται κυρίως σε κεντρικό επίπεδο, με μικρότερη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών διοικητικών φορέων, φαινόμενο που παρατηρείται και στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. των 25. Από τα κεφάλαια που διατίθενται αρχικά σε κάθε επίπεδο διοίκησης, σημειώνονται μεταφορές κυρίως από το κεντρικό προς το περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, χωρίς όμως να αλλάζει δραματικά η τελική εικόνα. Για την κατανομή και διαχείριση των οικονομικών πόρων στον χώρο της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης λειτουργούν συλλογικά όργανα όπως η Νομαρχιακή ή Επαρχιακή Επιτροπή Παιδείας, η Δημοτική ή Κοινοτική Επιτροπή Παιδείας και η Σχολική Επιτροπή.

1.4 Συγχρηματοδότηση έργων εκπαίδευσης

Τα τελευταία χρόνια μεγάλα ποσά διατίθενται για την Πρωτοβάθμια και τη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Εκπαίδευσης και Αρχικής Επαγγελματικής Κατάρτισης (Ε.Π.ΕΑ.Ε.Κ. Ι και

Ε.Π.ΕΑ.Ε.Κ. ΙΙ). Στο πλαίσιο του Ε.Π.ΕΑ.Ε.Κ. Ι πραγματοποιήθηκαν έργα που αφορούσαν Προγράμματα Σπουδών, βιβλία και υποδομές των δύο αυτών βαθμίδων της εκπαίδευσης. Κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (1994-1999) προωθήθηκε η εισαγωγή των Νέων Τεχνολογιών στην εκπαίδευση, χρηματοδοτήθηκαν οι σχολικές δραστηριότητες Περιβαλλοντική Εκπαίδευση, Αγωγή Υγείας, Αγωγή Καταναλωτή και επιμορφώθηκε μεγάλος αριθμός εκπαιδευτικών.

Προωθήθηκαν, συγχρόνως, μέτρα ένταξης στο εκπαιδευτικό σύστημα μαθητών/τριών ειδικών κατηγοριών, όπως παλιννοστούντες, τσιγγανόπαιδες, μουσουλμανόπαιδες, άτομα με ειδικές ανάγκες (ΥΠ.Ε.Π.Θ., 2000).

Στο πλαίσιο του Ε.Π.Ε.Α.Ε.Κ. ΙΙ συνεχίστηκαν ορισμένες από τις ενέργειες του Ε.Π.Ε.Α.Ε.Κ. Ι. Κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (2000-2006) δόθηκε έμφαση σε επιπρόσθετα μέτρα, όπως η καταπολέμηση της σχολικής αποτυχίας με εναλλακτικές μορφές μάθησης, η προώθηση της ισότητας των ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας για όλους και ιδιαίτερα για όσους απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό, η βελτίωση της αρχικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης στο πλαίσιο της δια βίου μάθησης και η προώθηση του επαγγελματικού προσανατολισμού και της σύνδεσης με την αγορά εργασίας.

Στην τέταρτη προγραμματική περίοδο (2007-2013) του Δ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης αποτυπώνεται η στρατηγική επένδυσης στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού των κοινωνιών της Ε.Ε. και γι' αυτό δίνεται ιδιαίτερο βάρος στον τομέα της εκπαίδευσης (ΥΠ.ΕΘ.Ο.Ο., 2007).

1.5 Κριτική ανασκόπηση της υπάρχουσας κατάστασης

Τα ποσά που επενδύονται στην εκπαίδευση αποτελούν ένα μέτρο για την αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων. Οι δείκτες που αναλύθηκαν παραπάνω είναι δηλωτικοί των προθέσεων των κυβερνήσεων να δώσουν προτεραιότητα στην εκπαίδευση ως μέσο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Η επιτυχία ή αποτυχία μιας χώρας σε έναν δείκτη μπορεί να οδηγεί σε ορισμένα γενικά συμπεράσματα, αλλά όμως δεν είναι σίγουρο ότι αποτυπώνει πλήρως την πραγματικότητα. Για παράδειγμα, στη χώρα μας με βάση τα επίσημα στοιχεία καταγράφονται τα χαμηλότερα ποσοστά ιδιωτικών δαπανών στην εκπαίδευση. Δεν συμπεριλαμβάνονται, βέβαια, ανεπίσημα στοιχεία που αφορούν κυρίως έξοδα νοικοκυριών για ιδιωτικά σχολεία, για φροντιστήρια και για ιδιαίτερα μαθήματα κατ' οίκον, κάτι που θα επέφερε διαφοροποίηση τόσο στον αντίστοιχο δείκτη όσο και στο σύνολο των δαπανών για την ελληνική εκπαίδευση, οι οποίες σε αυτήν την

περίπτωση θα μπορούσαν να καταχωρισθούν μεταξύ των υψηλότερων και όχι των χαμηλότερων στις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α.

Επιπροσθέτως, οι μακροοικονομικοί δείκτες μπορούν να φανερώσουν τις προτεραιότητες και τη δυναμική βελτίωσης μιας χώρας σε έναν συγκεκριμένο τομέα, αλλά σε πολύ μικρό βαθμό οδηγούν σε συμπεράσματα σχετικά με την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Η συνεχής αύξηση των δαπανών για την εκπαίδευση είναι πάντα επιθυμητή και η σταθεροποίηση τους σε ένα ποσοστό άνω του 4% του Α.Ε.Π. θα αποτελούσε θετική εξέλιξη, η οποία όμως δεν εξασφαλίζει αυτόματα την αναβάθμιση της ποιότητας της εκπαίδευσης. Πρέπει παράλληλα να ελέγχεται και να βελτιώνεται ο τρόπος με τον οποίο αξιοποιούνται οι οικονομικοί πόροι, ώστε οι επενδύσεις που γίνονται να είναι αποτελεσματικές, προς όφελος της εκπαιδευτικής κοινότητας και της κοινωνίας γενικότερα. Η περιγραφή, όμως, ενός συστήματος που θα αξιολογεί με κατάλληλη διαδικασία και κριτήρια ποιότητας την αποτελεσματικότητα της εκπαίδευσης είναι ένα ακόμη θέμα σε διαδικασία εξέλιξης, τόσο στην Ελλάδα όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης η εποχή μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας πρέπει να επισημανθεί ό ο καταιγιστικός χαρακτήρας της κρίσης δεν πρέπει να απονευρώσει την προοπτική μακροπρόθεσμων σχεδιασμών και μεταρρυθμίσεων, προβάλλοντας μια ενιαία στρατηγική για την εκπαίδευση, την κατάρτιση και τη δια βίου μάθηση. Μια στρατηγική που ωστόσο οφείλει να παραμείνει ορατή (visible) και να είναι

Συνεχίζεται...

