

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

*Η εφαρμογή των σύγχρονων μεθόδων management στην
πρωτοβάθμια εκπαίδευση για την άσκηση
αποτελεσματικότερης εκπαιδευτικής πολιτικής*

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΤΥΠΑΣ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:

ΣΤΑΥΡΟΣ ΘΕΟΦΑΝΙΔΗΣ

ΑΘΗΝΑ, 1999

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	σελ.
ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ	1
 <u>ΜΕΡΟΣ Α΄</u> 	
ΚΕΦ. 1: ΟΡΙΣΜΟΙ ΕΝΝΟΙΩΝ	7
1 Ορισμοί θεμελιωδών εννοιών.....	7
1.1 Εκπαίδευση - Παιδεία.....	7
1.2 Εκπαιδευτικό Σύστημα και Βαθμίδες Εκπαίδευσης.....	8
1.3 Μάνατζμεντ - Διοίκηση.....	9
1.4 Αποτελεσματικότητα και Αποδοτικότητα της οργάνωσης	14
 ΚΕΦ. 2: ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ (ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ)	 18
1 Η Έννοια της Οργάνωσης	18
2 Η έννοια και τα στοιχεία του Συστήματος	20
2.1 Χαρακτηριστικά συστημάτων	21
3 Θεωρίες οργάνωσης και διοίκησης.	22
3.1 Εξέλιξη της οργανωτικής θεωρίας	22
3.1.1 Η ανάπτυξη της Οργανωτικής Θεωρίας στην Ευρώπη.	23
3.1.2 Η ανάπτυξη της Οργανωτικής θεωρίας στην Αμερική	25
3.2 Θεωρίες της συμπεριφοράς και των κινήτρων.	29
3.2.1 Η θεωρία της ιεράρχησης των αναγκών - A. Maslow.....	31
3.2.2 Η θεωρία της υγιεινής-παρακίνησης του F.HERZBERG	33
3.2.3 Η Θεωρία του ERG του ALDERFER	36
3.2.4 Η Θεωρία της Δικαιοσύνης (Equity Theory).	37
3.2.5 Η Θεωρία της οργανικότητας ή προσδοκίας του V. VROOM.....	38
3.3 Θεωρίες Ηγεσίας	40
3.3.1 Η Θεωρία X και Ψ του D. Mc Gregor.....	40
3.3.2 Τα πρότυπα συμπεριφοράς του Chris Argyris.	41
3.3.3 Τα στυλ του Likert.....	42
3.3.4 Ενδεχομενικά Υποδείγματα ηγετικής συμπεριφοράς.....	43

3.3.5	Το Διοικητικό πλέγμα (The Managerial Grid) των Blake και Mouton.....	44
3.3.6	Το τρισδιάστατο πλέγμα του Reddim.	46
3.3.7	Το μοντέλο των Vroom-Yetton	46
3.3.8	Η θεωρία των στόχων (path goal theory).	48
3.4	Πρακτικές Τεχνικές Παρακίνησης.	50
ΚΕΦ. 3:	ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΜΟΝΤΕΛΑ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ.....	60
1	Συστήματα οργανωτικής δομής ή οργάνωσης	60
1.1	Η γραμμική δομή (Line structure) ή ιεραρχικό σύστημα.....	60
1.2	Η λειτουργική δομή (Functional ή Staff structure) ή οριζόντιο σύστημα	60
1.3	Το γραμμικό-επιτελικό (μικτό) σύστημα (Line-Staff Structure)	61
1.4	Η δομή των συλλογικών οργάνων ή το σύστημα των επιτελείων.....	61
2	Η οργάνωση και η δομή της Δημόσιας Διοίκησης.....	62
3	Συστήματα Δημόσιας Διοίκησης.....	63
3.1	Συγκεντρωτικό Σύστημα	63
3.2	Αποκεντρωτικό Σύστημα	64
3.3	Όργανα διοίκησης.....	67
ΚΕΦ. 4:	ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	70
1	Βασικές θεωρίες Εκπαιδευτικής Πολιτικής	70
2	Οργανωτικά μοντέλα στον εκπαιδευτικό χώρο.....	73
<u>ΜΕΡΟΣ Β΄</u>		
ΚΕΦ. 1:	ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	78
1	Έννοια και χαρακτηριστικά της επιστημονικής έρευνας	78
2	Επιλογή ερευνητικής μεθόδου.....	80
2.1	Βιβλιογραφική έρευνα.....	82
2.2	Προκαταρκτική Έρευνα (pilot study).....	84
2.3	Κύρια Έρευνα: Δημοσκοπική - Απαγωγική - Νατουραλιστική.....	86
2.3.1	Δημοσκοπική έρευνα.....	86
2.3.2	Απαγωγική έρευνα.....	87
2.3.3	Νατουραλιστική Έρευνα	88
3	Στάδια της Έρευνας.....	91
4	Μέσα συλλογής εμπειρικών δεδομένων.....	93

4.1	Κατάρτιση Ερωτηματολογίων.....	93
4.2	Τύποι ερωτήσεων	94
5	Επιλογή δείγματος - Αντιπροσωπευτικότητα.....	95
ΚΕΦ. 2:	ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ	99
	ΓΕΝΙΚΑ	99
1	Σκοπός της Εκπαίδευσης.....	100
2	Δομή του εκπαιδευτικού συστήματος	101
3	Διοικητική Οργάνωση της Εκπαίδευσης.....	105
3.1	Διοικητική Οργάνωση σε Εθνικό Επίπεδο	110
3.2	Διοικητική Οργάνωση σε νομαρχιακό επίπεδο.....	113
3.3	Διοικητική οργάνωση σχολικής μονάδας.....	116
4	Η ισχύουσα εκπαιδευτική νομοθεσία.....	1119
4.1	Το άρθρο 16 του Συντάγματος	120
4.2	Οι θεσμικοί νόμοι και η λοιπή νομοθεσία.....	121
4.3	Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής εκπαιδευτικής νομοθεσίας.....	122
5	Η εξουσία στο εκπαιδευτικό σύστημα	122
6	Η ηγεσία και ο ρόλος των βασικών στελεχών στην εκπαίδευση	124
6.1	Ο διευθυντής ως ηγέτης του σχολείου	126
7	Εποπτεία και παιδαγωγική καθοδήγηση	128
8	Το περιεχόμενο του διοικητικού έργου	129
8.1	Βασικές λειτουργίες της οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης	130
8.1.1	Προγραμματισμός.....	134
8.1.2	Οργάνωση.....	135
8.1.3	Στελέχωση	135
8.1.4	Διεύθυνση - Ηγεσία.....	141
8.1.5	Έλεγχος.....	142
9	Αξιολόγηση των εκπαιδευτικών και του εκπαιδευτικού έργου	144
10	Το γραφειοκρατικό φαινόμενο στην εκπαίδευση.....	145
10.1	Η πολυνομία και η πολυπλοκότητα των νόμων στην εκπαίδευση.....	149
ΚΕΦ. 3:	ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ.....	155
1	Οραματισμοί και προσδοκίες κατά τη διάρκεια του Αγώνα.....	155

1.1	Η εκπαιδευτική κατάσταση κατά τη διάρκεια του απελευθερωτικού Αγώνα (1821-1818).....	156
2	Η περίοδος του Καποδίστρια (1828-1831).....	158
3	Η Εκπαιδευτική Κατάσταση (1833-1894)	160
3.1	Διοίκηση της Εκπαίδευσης	165
3.1.1	Εφορευτικές Επιτροπές	165
3.1.2	Γνωμοδοτικό συμβούλιο του 1862.....	167
3.1.3	Νομοσχέδια του 1877	167
3.1.4	Νομοσχέδιο Π. Μανέτα και ο νόμος ΑΦΝΗ΄ 1887	168
3.1.5	Νομοσχέδιο του 1889	169
3.2	Διοίκηση των Σχολείων	170
3.3	Στελέχωση της Εκπαίδευσης.....	171
3.3.1	Διδακτικό προσωπικό	171
3.3.2	Μόρφωση διδακτικού προσωπικού -διδασκαλεία	174
3.3.3	Διορισμός, Πειθαρχικές Ποινές, Μεταθέσεις	176
4	Η Εκπαιδευτική Κατάσταση (1895-1986)	178
4.1	Διοίκηση της Εκπαίδευσης.....	185
4.1.1	Νόμος ΒΤΜΘ΄ του 1895	185
4.1.2	Η εκπαιδευτική πολιτική του Αθ. Ευταξία.....	186
4.1.3	Νόμος ΓΩΚΗ΄ - Κεντρικό Εποπτικό Συμβούλιο	187
4.1.4	Νομοθεσία του 1913 - αλλαγές στη διοίκηση της εκπαίδευσης	188
4.1.4.1	Γενικά χαρακτηριστικά και κριτική θεώρηση.....	188
4.1.4.2	Νόμος 240 του 1914, αναφερόμενος στη διοίκηση της εκπαίδευσης.....	188
4.1.5	Ο Θεσμός των Ανώτερων Εποπτών	189
4.1.6	Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 19129.....	190
4.1.7	Η επιτροπή παιδείας του 1957 και τα νομοθετήματα του 1959	193
4.1.8	Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1964 - ίδρυση «Παιδαγωγικού Ινστιτούτου»	195
4.1.9	Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1976.....	198
4.1.10	Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση 1981-85	201
4.2	Διοίκηση των Σχολείων.....	203
4.3	Στελέχωση της Εκπαίδευσης.....	205
4.3.1	Διδακτικό Προσωπικό - Μόρφωση - Παιδαγωγικές Ακαδημίες	205
4.3.2	Διορισμοί - Πειθαρχικές Ποινές - Μεταθέσεις - Μονιμότητα	206

5	Συμπεράσματα ιστορικής ανάλυσης	207
ΚΕΦ. 4	: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ	
	ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕΛΩΝ Ε.Ε.	217
1	Γενικά - Σκοπός του Κεφαλαίου	217
2	Ο ρόλος της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε θέματα εκπαίδευσης και εκπαιδευτικής	218
3	Η Συνθήκη του Maastricht	221
4	Τύποι Εκπαίδευσης.....	221
5	Δομή, οργάνωση και διοίκηση των εκπαιδευτικών συστημάτων	222
5.1	Δομή	222
5.2	Οργάνωση και διοίκηση	223
5.2.1	Η διοικητική συγκρότηση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.....	225
5.2.2	Η διοικητική συγκρότηση των εκπαιδευτικών συστημάτων ορισμένων χωρών-μελών της Ε.Ε.....	227
5.2.2.1	Δανία	227
5.2.2.2	Γαλλία	230
5.2.2.3	Γερμανία.....	234
5.2.2.4	Ηνωμένο Βασίλειο.....	237
5.2.2.5	Σουηδία.....	240
6	Ποσοτική Εξέλιξη των Εκπαιδευτικών Συστημάτων.....	245
6.1	Χρηματοδότηση και δημόσιες εκπαιδευτικές δαπάνες	245
6.1.1	Γενικά χαρακτηριστικά των μηχανισμών χρηματοδότησης τη εκπαίδευσης	245
6.1.2	Η εξέλιξη των δημοσίων δαπανών για την Παιδεία.....	248
6.1.3	Συνολικές δημόσιες εκπαιδευτικές δαπάνες ανά μαθητή.....	250
6.1.4	Λειτουργικές και κεφαλαιουχικές δαπάνες	252
7	Το Σχολικό σύστημα	253
7.1	Πρωτοβάθμια εκπαίδευση	253
7.1.1	Γενικά εισαγωγικά στοιχεία	253
7.2	Ποιοτικά χαρακτηριστικά.....	254
7.2.1	Συνθήκες λειτουργίας της διοίκησης.....	254
7.2.2	Διοίκηση του Σχολείου.....	257
7.2.3	Διευθυντής του Σχολείου.....	258

7.2.4	Αξιολόγηση - Επιθεώρηση	260
7.2.4.1	Αξιολόγηση Δασκάλων: Επιθεωρήσεις.....	261
7.2.5	Εκπαιδευτικό Προσωπικό	264
7.2.5.1	Όροι και συνθήκες εργασίας	264
7.2.5.2	Αρχική βασική εκπαίδευση Εκπαιδευτικών	267
8	Συμπέρασμα.....	270
ΚΕΦ. 5:	ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΩΝ	274

ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΚΕΦ. 1:	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	286
ΚΕΦ. 2:	ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	306

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Είναι γενικά αποδεκτό ότι ο δημόσιος τομέας¹ στην Ελλάδα δεν έχει να επιδείξει την επιθυμητή αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα.² Αυτό κυρίως οφείλεται στο γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση³ της χώρας μας δεν είναι τόσο αποτελεσματική όσο έπρεπε να είναι.⁴ Έχουν αναφερθεί, σε διαφορετικές χρονικές στιγμές, μερικοί από τους παράγοντες που συμβάλλουν στη σχετική αποτελεσματικότητα και τη χαμηλή αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα και των δημοσίων επιχειρήσεων.⁵ Ένας από τους βασικούς παράγοντες είναι η έλλειψη ορθολογικής και ικανοποιητικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Μάλιστα η υπάρχουσα μέθοδος οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών γεννούν την αδυναμία επίτευξης των σκοπών και στόχων, που τίθενται, και ταυτόχρονα την κακοδιοίκηση. Η βελτίωση της λειτουργίας της κρατικής μηχανής αποτελούσε και συνεχίζει να αποτελεί έναν από τους πρωταρχικούς στόχους της εκάστοτε κυβέρνησης. Παρόλη την πρόοδο που έχει επιτευχθεί στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, από τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού της, ωστόσο παραμένει ακόμα σταθερή η διατύπωση ότι ο διοικητικός μηχανισμός στη χώρα μας είναι δύσκαμπτος και πολύπλοκος.⁶

Ως σημαντικότερα αίτια της αδυναμίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης μπορούν να αναφερθούν ο υπερβολικός διοικητικός συγκεντρωτισμός, η γραφειοκρατική οργάνωση και νοοτροπία, η πολυνομία και ο νομικισμός, ο φορμαλισμός, ο πληθωρισμός οργάνων και υπηρεσιών, οι αδιαφανείς διαδικασίες, η αναξιοκρατία, η υπερπολιτικοποίηση και ο κομματισμός.⁷

Υπό το πρίσμα των παραπάνω, το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (ΥΠ. Ε.Π.Θ.) δεν αποτελεί εξαίρεση στον κανόνα. Η παθολογία της δημόσιας διοίκησης μεταβιβάζεται, στο σύνολό της, στο χώρο της δημόσιας εκπαίδευσης και συγκεκριμένα στο τρόπο άσκησης της διοίκησης καθώς και στην οργάνωση και λειτουργία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Η εκπαίδευση είναι μια οργανωμένη διαδικασία, που συμβάλλει στην παραγωγή μεγαλύτερου οικονομικού αποτελέσματος και γενικότερα στη μεγιστοποίηση της ατομικής και κοινωνικής ευημερίας. Τελικά είναι το κύτταρο αναπαραγωγής και ανέλιξης των αρχών, των αξιών και των ιδεών, για την καλυτέρευση της κοινωνίας. Ακρογωνιαίος λίθος τη εκπαιδευτικής διαδικασίας είναι η α/βάθμια εκπαίδευση.

Σκοπός της διοικητικής λειτουργίας στο σχολικό σύστημα είναι να δημιουργήσει όλες εκείνες τις προϋποθέσεις που θα διευκολύνουν τη διεξαγωγή

της εκπαιδευτικής διαδικασίας και θα μεγιστοποιήσουν την απόδοση των παραγόντων που εμπλέκονται σ' αυτή.

Έτσι η διοίκηση αποτελεί έναν από τους βασικούς συντελεστές για την πραγματοποίηση των σκοπών της εκπαίδευσης και ταυτόχρονα κυρίαρχο στοιχείο της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Ο ρόλος της διοίκησης στον εκπαιδευτικό χώρο αποτελεί σημαντικό παράγοντα, διότι η σχολική διοίκηση μέσω των υπηρεσιών στήριξης της εκπαίδευσης εξασφαλίζει την πραγματοποίηση των στόχων στα σχολεία,⁸ τα οποία είναι οι παραγωγικές μονάδες της εκπαίδευσης. Η οργάνωση και διοίκηση στη δημόσια εκπαίδευση είναι αναγκαίες και αναπόφευκτες προϋποθέσεις, γιατί μόνο μ' αυτές καταπολεμάται το χάος, η ασυδοσία και η ανευθυνότητα και εξυπηρετείται η αποδοτική, σκόπιμη και συστηματική εργασία. Δύσκολα μπορεί κανείς να φανταστεί ένα φορέα ή κοινωνικό ίδρυμα, όπως το σχολείο, που έχει αναλάβει τη συστηματική αγωγή και εκπαίδευση των νεαρών ατόμων - μελών της όποιας κοινωνίας και πολιτείας, χωρίς οργάνωση και διοίκηση.⁹ Η αναγκαιότητα της οργάνωσης και διοίκησης στη συστηματική εκπαίδευση γίνεται περισσότερο φανερή,¹⁰ όταν κανείς θελήσει να καθορίσει τους στόχους ενός εκπαιδευτικού συστήματος, τους τρόπους και τα μέσα πραγματοποιήσεώς τους με την εκπαιδευτική πράξη στο σχολείο.

Επικεντρώνοντας την προσοχή μας στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα βλέπουμε ότι το γενικό πλαίσιο του συστήματος αυτού διαγράφεται στο άρθρο 16 του ισχύοντος Συντάγματος 1975/1986 και ορίζει ότι «Η παιδεία... έχει ως σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων. Αναφορικά με το ρόλο της πρώτης βαθμίδας εκπαίδευσης ο νόμος 1566/85 (άρθρο 1) ορίζει ότι «σκοπός της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι να συμβάλλει στην ολόπλευρη, αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη των διανοητικών και ψυχοσωματικών δυνάμεων των μαθητών....».

Για να πραγματοποιηθούν οι παραπάνω εκπαιδευτικοί σκοποί της πολιτείας θα πρέπει τα σχολεία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, που εξετάζουμε στην παρούσα εργασία, και της δευτεροβάθμιας να είναι αποτελεσματικά. Στη σχετική βιβλιογραφία¹¹ αναφέρεται ότι ένα αποτελεσματικό σχολείο διακρίνεται για:

- την ικανότητα της σχολικής ηγεσίας του,
- τη σταθερότητα του διδακτικού προσωπικού,
- την κατάλληλη κατάρτιση των διδασκόντων,
- την ύπαρξη ευνοϊκού κλίματος εργασίας,
- την επαρκή οργανωσιακή υποστήριξη και
- την αποτελεσματική συνεργασία σχολείων και οικογένειας.

Οι παραπάνω παράγοντες αποκτούν οργανωτική υπόσταση και σπουδαιότητα, όταν συνδεθούν μεταξύ τους με βάση τις αρχές και τους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία των σχολικών μονάδων. Δηλαδή η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται από τις ικανότητες του διοικητικού μηχανισμού, που

προγραμματίζει, οργανώνει, συντονίζει και ελέγχει τις επιμέρους δραστηριότητες του σχολικού συστήματος.

Δυστυχώς παρά τη σπουδαιότητα της διοικητικής λειτουργίας, στους σχολικούς οργανισμούς της χώρας μας δεν καταβλήθηκε η πρέπουσα προσπάθεια για τη βελτίωσή της. Έτσι σήμερα η διοικητική οργάνωση της εκπαίδευσης, ως υποσύστημα του ελληνικού διοικητικού συστήματος, διατηρεί όλες τις αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης.¹² Ειδικότερα το εκπαιδευτικό μας σύστημα χαρακτηρίζεται ως αναποτελεσματικό,¹³ αφού η πολυνομία, η τυπολατρική γραφειοκρατία, ο υπερσυγκεντρωτισμός της εξουσίας και οι αναχρονιστικές διοικητικές διαδικασίες το καθιστούν δύσκαμπτο, χρονοβόρο και πολυδάπανο. Επιπλέον, οι ελλείψεις σε υλικοτεχνική υποδομή, η ανεπάρκεια των διατιθέμενων πόρων, τα αναχρονιστικά συστήματα διοίκησης προσωπικού: διορισμοί, αναξιοκρατική εξέλιξη, η παντελής έλλειψη κινήτρων, η ανυπαρξία αξιολόγησης, η περιορισμένη επιμόρφωση του διδακτικού προσωπικού επηρεάζουν αρνητικά την εκπαιδευτική διαδικασία.¹⁴ Επίσης το σύστημα μεταθέσεων και αποσπάσεων των εκπαιδευτικών σε συνδυασμό με το μη έγκαιρο προγραμματισμό των διορισμών, δημιουργούν σοβαρά λειτουργικά προβλήματα στα σχολεία της χώρας μας.¹⁵ Τέλος, η έλλειψη: α) συστηματικής μετεκπαίδευσης και σχετικής εξάσκησης των ηγετικών στελεχών της εκπαίδευσης σε θέματα σύγχρονου management και β) παροχής ουσιαστικής εξουσίας στα διευθυντικά στελέχη των σχολικών οργανισμών, δημιουργεί αμφιβολίες αν και κατά πόσο τα στελέχη αυτά μπορούν να προωθήσουν την αποτελεσματικότητα των σχολείων τους.

Αν ληφθούν υπόψη τα παραπάνω και ταυτόχρονα η ύπαρξη ευνοιοκρατίας, πελατειακών σχέσεων, έντονης κομματικοποίησης και η ασυνέχεια στο διοικητικό εκπαιδευτικό σύστημα (συχνές αλλαγές: Υπουργών, εκπαιδευτικής πολιτικής, διοικητικών στελεχών κ.ά.), είναι προφανές πως δεν έχουν τεθεί οι βάσεις και οι αναγκαίες προϋποθέσεις για μια αποτελεσματική διοίκηση στο χώρο της εκπαίδευσης, που να οδηγεί σε μια αποτελεσματική εκπαιδευτική πολιτική.

Μπροστά στους προβληματισμούς αυτούς η παρούσα διατριβή επιχειρεί να αποτυπώσει την υφιστάμενη κατάσταση στο χώρο της διοίκησης της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (πλην των νηπιαγωγείων), να αξιολογήσει το υφιστάμενο διοικητικό σύστημα, της συγκεκριμένης βαθμίδας εκπαίδευσης υπό το πρίσμα των σύγχρονων μεθόδων management και να προτείνει λύσεις που να βελτιώνουν την εκπαιδευτική διαδικασία στους δημόσιους σχολικούς οργανισμούς της χώρας μας. Ειδικότερα η ερευνητική αυτή εργασία καλείται να δώσει απάντηση στα εξής ερωτήματα:

- Ποια είναι τα χαρακτηριστικά μιας σύγχρονης οργάνωσης και διοίκησης του εκπαιδευτικού μας συστήματος, που θα μεγιστοποιεί τα οφέλη και θα ελαχιστοποιεί τα αρνητικά στοιχεία της λειτουργίας του;

- Σε ποιες αρχές θα στηρίζεται μια ορθολογική οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος και πόσο αρμονική θα είναι η εφαρμογή ενός μοντέλου με το συγκεκριμένο περιβάλλον του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος;

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η έλλειψη στατιστικών στοιχείων για την οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος καθιστούν δυσχερή μία σε βάθος ανάλυση του ερευνητέου προβλήματος. Ακόμη, ανασταλτικό παράγοντα στην ανάλυση αποτελεί και το γεγονός των συχνών μεταβολών στην οργανωτική και διοικητική δομή του εκπαιδευτικού συστήματος. Επιπλέον, η πλημμελής εφαρμογή των κανόνων που διέπουν την εκπαιδευτική διαδικασία, καθώς και η πολιτική ατολμία για την έκδοση των Προεδρικών Διαταγμάτων που εκκρεμούν για την πλήρη εκτέλεση και εφαρμογή των νόμων δημιουργούν ένα θολό κλίμα στην προσέγγιση του ερευνητέου θέματος.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ «Ο δημόσιος τομέας αποτελεί τη μεγαλύτερη μεμονωμένη οικονομική μονάδα στην εθνική οικονομία». Σχ. Βλ. Θεοφανίδης Στ., Θεωρία και Τεχνική της Κοινωνικής Λογιστικής, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1985, σελ. 328.
- ² Μακρουδημήτρης Αντ., Δημόσια Διοίκηση. Αναδιοργάνωση και μεταρρύθμιση στο κατώφλι του 21^{ου} Αιώνα, στο περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση τευχ. 4, Ιανουάριος 1996, σελ. 7.
- ³ Ο όρος «δημόσια διοίκηση» συναντάται υπό δύο έννοιες:
- α) Την «οργανική», που περιλαμβάνει, όλες τις δημόσιες υπηρεσίες εκτός από το κοινοβούλιο, τις υπηρεσίες της βουλής, τα δικαστήρια και τις γραμματείες τους, καθώς επίσης όλες τις υπηρεσίες των δήμων, των κοινοτήτων και των λεγόμενων «νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου».
- β) Τη «λειτουργική» ως αδιάλειπτη και πολυσχιδή δραστηριότητα, που είναι έκδηλη και στον πιο απλό πολίτη, στην καθημερινή του ζωή, η οποία εκπορεύεται από τις κρατικές υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Σχ. Βλ. Παπαχατζή Γεωρ., Συστήματα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού δικαίου, τομ. Α' και Β', έκτη Έκδοση Αθήνα 1983, σελ. 30-31.
- ⁴ Η καθημερινή διατύπωση του ημερήσιου τύπου είναι ότι η δημόσια διοίκηση χρειάζεται εκσυγχρονισμό. Ενδεικτικά αναφέρονται: Το Βήμα της 6-3-1994 και την Καθημερινή της 2-8-1992 και 28-3-1993.
- ⁵ «... ο σημαντικότερος παράγων αναποτελεσματικότητας στη δημόσια επιχείρηση είναι το ανομοιογενές μανατζμέντ της...» Σχ. Βλ. Βαβούρας Γιαν., Θέματα Οικονομικής Πολιτικής, εκδ. Κριτική Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1991, σελ. 136.
- ⁶ Ενδεικτικά αναφέρονται: ΥΠ.Π.Κ., Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, Αθήνα 1990, σελ. 1-3.
- ⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται: Αθανασόπουλος Κ. Η Ελληνική δημόσια Διοίκηση, στο περιοδικό Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αθήνα 1995, τευχ. 2, σελ. 1. Επίσης του ίδιου, Τι μπορεί να αλλάξει στη Δημόσια Διοίκηση, εφημ. Ελευτεροτυπία (συνέντευξη), 29-11-1993 σελ. 22, 43, 44. επ. Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας, Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στη πρόκληση του 1992. Προτεινόμενες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις, Επιστ. Υπεύθ. Καθηγητής Θεοφανίδης Στ., Αθήνα 1992. επ. Μακρουδημήτρης Αντ., ό.π., επ. του ίδιου, Χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής κρίσης, στο περιοδικό Δημόσιος Τομέας τευχ. 53, Φεβρουάριος 1990, σελ. 29-44. επ. Μπέσιλα - Μακρίδη Ελ., Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη, εκδ. Σάκκουλα, 1998, σελ. 154. επ. Σαϊτης Χρ., Σκέψεις για την Αποτελεσματική Λειτουργία των Υπηρεσιών Στήριξης της Εκπαίδευσης, στο περιοδικό διοικητική ενημέρωση, τευχ. 3, Σεπτέμβριος 1995, σελ. 40. επ. ΥΠ.Π.Κ.: Επιτροπή του πρώτου Προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού 1992-1995 (έκθεση Επιτροπής Δεκλερή) Αθήνα 1992, σελ. 40-49.
- ⁸ Σαϊτης Χρ., Βασικά θέματα της σχολικής Διοίκησης, Αθήνα 1994, σελ. 28.
- ⁹ Θεοφανίδης Στ., Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης δημοσίων Υποθέσεων, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1989, σελ. 35.
- ¹⁰ Αλαμάνης Θαν., Ελληνικό Σχολείο και Γραφειοκρατικό Σύστημα: Όψεις και απόψεις, στο περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τευχ. 7, Ιανουάριος 1997, σελ. 67.
- ¹¹ Βλ. Θεοφιλήδη Χρ., Ορθολογιστική Οργάνωση και Διοίκηση Σχολείου, Λευκωσία 1994, σελ. 98-104, Ζαβλανού Μυρ., Οργάνωση και Διοίκηση, Εκδ. Ίων, τομ. Β', αθήνα 1987, σελ. 191-199, Παπανούμ Ζ., Η Διεύθυνση Σχολείου, εκδ. Αφών Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1995, σελ. 39-43, Σαϊτης Χρ., Management Ολικής Ποιότητας: Μια νέα μεθοδολογία για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διοίκησης της εκπαίδευσης, στο περιοδικό διοικητική Ενημέρωση, τευχ. 9, Σεπτέμβριος 1997, σελ. 22 και Dean J., Managing the Primary School, Routhledge, London 1995, σελ. 4-10 and Townsend T., Effective Schooling for the Community, Routhledge, London 1994, σελ. 5.
- ¹² Βλ. Σπανού Κ., Το Πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης: Μια πρώτη προσέγγιση, εκδ. IOBE, Αθήνα 1996, σελ. 26-28 και Παγκάκη Γρ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Σάκκουλα Ν. Αν. 1988, σελ. 36-42.

¹³ Σαΐτη Χρ., ό.π. σελ. 22.

¹⁴ Βλ. Κανάκη Ι. και Βάμβουκα Μ., Ο εξοπλισμός των σχολείων σε οπτικοακουστικά μέσα, στο περιοδικό Νέα Παιδεία, τευχ. 79, 1996, σελ. 108-124, Έκθεση Ο.Ο.Σ.Α. για τη συνολική εξέταση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος (από τους Kallen Kogan και Παπαδόπουλο), ΥΠ.Ε.Π.Θ., Φεβρουάριος 1995, σελ. 2-4 και Διδασκαλικό Βήμα, Μάρτιος 1996, σελ. 3.

¹⁵ Ενδεικτικά αναφέρονται δημοσιεύματα από τον ημερήσιο τύπο: Το Βήμα της 13-10-96 και 3-11-96, Έθνος της 13-9-96 και Αδέσμευτος Τύπος της 8 και 12-10-1996.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΟΡΙΣΜΟΙ ΕΝΝΟΙΩΝ

1. Ορισμοί θεμελιωδών εννοιών

Κρίνεται αναγκαίο να γίνει ανάλυση και αποσαφήνιση των θεμελιωδών εννοιών που σχετίζονται με το υπό εξέταση θέμα. Σύμφωνα με τον καθηγητή κ. Θεοφανίδη Σταύρο πρέπει οπωσδήποτε να ορίζονται όλες οι έννοιες και να συμφωνούνται αποδεκτοί, κατά προσέγγιση, ορισμοί των εννοιών.¹

Ξέχωρα όμως από την επιστημολογική δεοντολογία που επιβάλλει τον ορισμό και την αποσαφήνιση εννοιών, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι, ταυτόχρονα, οδηγούμαστε στην ορθολογική προσέγγιση και ανάλυση του θέματος και στη διατύπωση λύσεων.

Οι προς διερεύνηση όροι είναι οι παρακάτω:

- Εκπαίδευση - Παιδεία
- Εκπαιδευτικό Σύστημα και βαθμίδες εκπαίδευσης
- Μάνατζμεντ - Διοίκηση
- Αποτελεσματικότητα και Αποδοτικότητα οργάνωσης.

1.1. Εκπαίδευση - Παιδεία

Ο όρος παιδεία θεωρείται συνήθως ως συνώνυμος προς την αγωγή, τη μόρφωση και την εκπαίδευση, οι έννοιες όμως διαφέρουν μεταξύ τους. Η αγωγή δηλώνει τη σκόπιμη επίδραση του ενήλικου στον ανήλικο και αναφέρεται κυρίως στην παιδική ηλικία, ενώ η μόρφωση εκφράζει το αποτέλεσμα της αγωγής και της παιδείας και η εκπαίδευση την οργανωμένη παιδεία, που παρέχεται στο σχολείο. Η παιδεία διαφέρει από τους παραπάνω όρους, επειδή δηλώνει την ενεργητική και ενσυνείδητη καλλιέργεια, καθώς και τη σκόπιμα οργανωμένη κοινωνική λειτουργία της διαμόρφωσης του ανθρώπου κάθε ηλικίας, ως ατομικής προσωπικότητας και ως κοινωνικού όντος.²

Από τους παραπάνω όρους, που όλοι τους μπορεί να θεωρηθούν ισοδύναμοι προς τον αγγλικό όρο education, ο όρος εκπαίδευση εμφανίζεται με πολύ μεγαλύτερη συχνότητα³ από τους άλλους, σε κείμενα σχετικά με εκπαιδευτικά θέματα οποιασδήποτε βαθμίδας. Αυτό όμως δε σημαίνει ότι ο όρος εκπαίδευση μπορεί να αντικαταστήσει τους άλλους όρους σε όλες τις περιπτώσεις. Στη θεματική του όρου εκπαίδευση περιλαμβάνεται ότι έχει σχέση με εκπαιδευτικά συστήματα, προγράμματα σπουδών, εκπαιδευτικούς σχεδιασμούς, νομοθετικές ρυθμίσεις, λήψη εκπαιδευτικών αποφάσεων και μέτρων κ.τ.λ. Περιλαμβάνει επίσης

και ένα ευρύ φάσμα διοικητικής οργάνωσης, με αντικείμενο την αντιμετώπιση των λειτουργικών αναγκών της.

Ο όρος παιδεία, εξάλλου, χρησιμοποιήθηκε διαχρονικά από πολλούς ειδικούς και ερευνητές και χρησιμοποιείται και σήμερα με διάφορες σημασίες, άλλοτε ως έννοια συνώνυμη της αγωγής, οπότε ταυτίζεται με τη μόρφωση, και άλλοτε για να δηλώσει τις συστηματικές προσπάθειες της πολιτείας για την οργάνωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας, δηλ. ως εκπαίδευση ή ως εκπαιδευτικό σύστημα

Η παιδεία στη πρωταρχική της μορφή είναι κοινωνικό φαινόμενο στενά συνυφασμένο με την ιστορία του παγκόσμιου πολιτισμού του ανθρώπου. Οι δε στενής εννοιολογικής συνάφειας, αλλά μη ταυτόσημοι όροι, όπως αγωγή, μόρφωση, διαπαιδαγώγηση, εκπαίδευση και μάθηση είναι στενότεροι της έννοιας της παιδείας, παρότι κατά τη διαχρονική χρησιμοποίησή τους αποτέλεσαν απλώς ένα σύνολο εννοιολογικής υποκατάστασης. Η παιδεία συνεπώς είναι έννοια ευρύτερη όλων των παραπάνω, πηγάζει βέβαια από αυτά, αλλά όχι μόνο, βρίσκεται σε μια αδιάκοπη σχέση αλληλεπίδρασης μαζί τους, ως αίτιο και ως αποτέλεσμα συγχρόνως.

1.2. Εκπαιδευτικό Σύστημα και Βαθμίδες Εκπαίδευσης

Ο όρος «σύστημα» είναι γενική έννοια που προσαρμόζεται σε όλες τις επιδράσεις της ζωής. Κατά μια άποψη «σύστημα» είναι σύνολο λειτουργικών στοιχείων, κάθε ένα από τα οποία επιτελεί το δικό του επιμέρους έργο, όλα δε μαζί συλλειτουργούν, συνεργάζονται και αλληλοεπηρεάζονται για την πραγματοποίηση ενός ή περισσότερων αντικειμενικών σκοπών.⁴ Με βάση τον ορισμό αυτό μπορούμε να πούμε ότι εκπαιδευτικό σύστημα⁵ είναι ένα πλήθος στοιχείων (άνθρωποι, σχολικές μονάδες, προγράμματα, διδακτικές μέθοδοι κ.τ.λ.), κάθε ένα από τα οποία επιτελεί το δικό του έργο, ενώ όλα μαζί συλλειτουργούν, συνεργάζονται και αλληλοεπηρεάζονται, για την επίτευξη των σκοπών της εκπαίδευσης. Κατά άλλους⁶ ως εκπαιδευτικό σύστημα ορίζεται ένα συναφές σύνολο δομών, που έχει σκοπό από τη μια πλευρά την πνευματική ανάπτυξη, δηλ. τη γνωστική, και μέσα απ' αυτή την επαγγελματική και κατά προέκταση παραγωγική ανάπτυξη με την προετοιμασία του κοινωνικού συνόλου για την αγορά εργασίας και από την άλλη πλευρά την πολιτιστική αναβάθμιση που εμπεριέχει το στοιχείο των σχέσεων και των συγκρούσεων μεταξύ των δομών του από τις οποίες πηγάζει και η εξέλιξή του. Με άλλα λόγια, εκπαιδευτικό σύστημα σημαίνει τη συστηματική παιδεία, που παρέχεται μέσω κοινωνικών οργανισμών⁷ (σχολείων ή σχολικών μονάδων).

Κάθε εκπαιδευτικό σύστημα αποτελείται από μια σειρά σχολικών μονάδων, που συνδέονται μεταξύ τους με γενικούς σκοπούς και αναπτύσσονται από τη μια βαθμίδα στην άλλη, έτσι ώστε να προβλέπεται η συμπλήρωση της μιας για την είσοδο στην άλλη, ταυτόχρονα όμως και το κάθε σχολείο της μιας βαθμίδας να

διατηρεί την αυτοτέλειά του, δηλαδή να έχει ίδιους σκοπούς. Η ιδιαιτερότητα του κάθε εκπαιδευτικού συστήματος προσδιορίζεται αφενός από τα έκδηλα και εξωτερικά στοιχεία του, που είναι η δομή, η οργάνωση και λειτουργία του και αφετέρου από την υπάρχουσα εκπαιδευτικοπαιδαγωγική ιδεολογία, που αποτελεί τον κεντρικό άξονα της φιλοσοφικής του υποδομής. Η δομή (διάρθρωση) του εκπαιδευτικού συστήματος περιλαμβάνει τις εκπαιδευτικές βαθμίδες, ενώ η οργάνωση και λειτουργία του τα προγράμματα σπουδών, τις διδακτικές μεθόδους, τους διδακτικούς στόχους, τις μεθόδους οργάνωσης της τάξης και του μαθήματος κ.ά.⁸

Ο όρος εκπαιδευτικό σύστημα, συναντάται συχνά και ως σχολικό σύστημα, που προσιδιάζει όμως ιδιαίτερα στο χώρο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Σε ότι αφορά τη δομή του εκπαιδευτικού μας συστήματος βλέπουμε ότι αυτή απαρτίζεται από μια ιεραρχημένη σειρά σχολικών και εκπαιδευτικών μονάδων που συνδέονται μεταξύ τους με γενικούς σκοπούς. Η ιεραρχική αυτή διαβάθμιση περιλαμβάνει τρεις βασικές βαθμίδες σπουδών:

Τη πρωτοβάθμια εκπαίδευση που αποτελείται από τα νηπιαγωγεία και δημοτικά σχολεία.

Τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, που περιλαμβάνει, τα γυμνάσια, τα λύκεια κάθε τύπου και τις τεχνικές σχολές.

Την τριτοβάθμια εκπαίδευση, που περιλαμβάνει τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Α.Ε.Ι.) και τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Τ.Ε.Ι.)

1.3. Μάνατζμεντ - Διοίκηση

Το Management είναι η εξειδικευμένη εκείνη ανθρώπινη δραστηριότητα, που γίνεται μέσα στα πλαίσια μιας οργανωμένης συλλογικής προσπάθειας (οργανισμό, δημόσια υπηρεσία, επιχείρηση, συνεταιρισμό κ.τ.λ.) και επιδιώκει την πραγματοποίηση, στον καλύτερο δυνατό βαθμό, κάποιου επιθυμητού αποτελέσματος (έργο, παροχή υπηρεσιών, πωλήσεις κ.τ.λ.) με ορισμένες λειτουργίες (π.χ. προγραμματισμό, οργάνωση, στελέχωση κ.τ.λ.) που γίνονται στα πλαίσια συγκεκριμένων παραγόντων (φιλοσοφία, γενικές συνθήκες κ.τ.λ.) και χρησιμοποιούν ορισμένες μεθόδους ή εργαλεία (το πρόγραμμα, το οργανόγραμμα κ.τ.λ.).⁹

Το Μάνατζμεντ είναι η σημαντικότερη δραστηριότητα ενός φορέα και αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο προγραμματίζονται οργανώνονται, συντονίζονται και κινητοποιούνται, οι διαθέσιμοι πόροι ή τα μέσα, προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι σκοποί ή στόχοι του σε ορισμένο χρόνο και στο μέγιστο βαθμό.

Η λέξη management (manage + ment) ετυμολογικά προέρχεται από manage που έχει ρίζα το λατινικό manus (χέρι) και από το οποίο προέρχεται και η

λέξη manual (εγχειρίδιο). Το ρήμα manage έχει τις εξής έννοιες: 1) δρω ή ενεργώ κατά ένα ορισμένο (μελετημένο) τρόπο, 2) κυβερνώ, διευθύνω, κατευθύνω, οδηγώ, καθοδηγώ, 3) χειρίζομαι (μια υπόθεση), 4) ρυθμίζω, κανονίζω, ελέγχω, μεταχειρίζομαι με προσοχή, 5) επιτυγχάνω, τα καταφέρνω, 6) κάνω καλό νοικοκυριό, 7) χειρίζομαι επιδέξια κ.τ.λ.).

Η απόδοση του όρου management με τον όρο διοίκηση θεωρείται ότι δεν είναι η καταλληλότερη. Η λέξη διοίκηση αποδίδεται στα αγγλικά με τον όρο administration, που ετυμολογικά προέρχεται από τις λατινικές λέξεις ad + ministrare: ad (= πρόθεμα που σημαίνει «σύνδεση με»...) και ministrare: υπηρετώ, εκτελώ διεκπεραιώνω μια υπόθεση, διενεργώ μια πράξη.

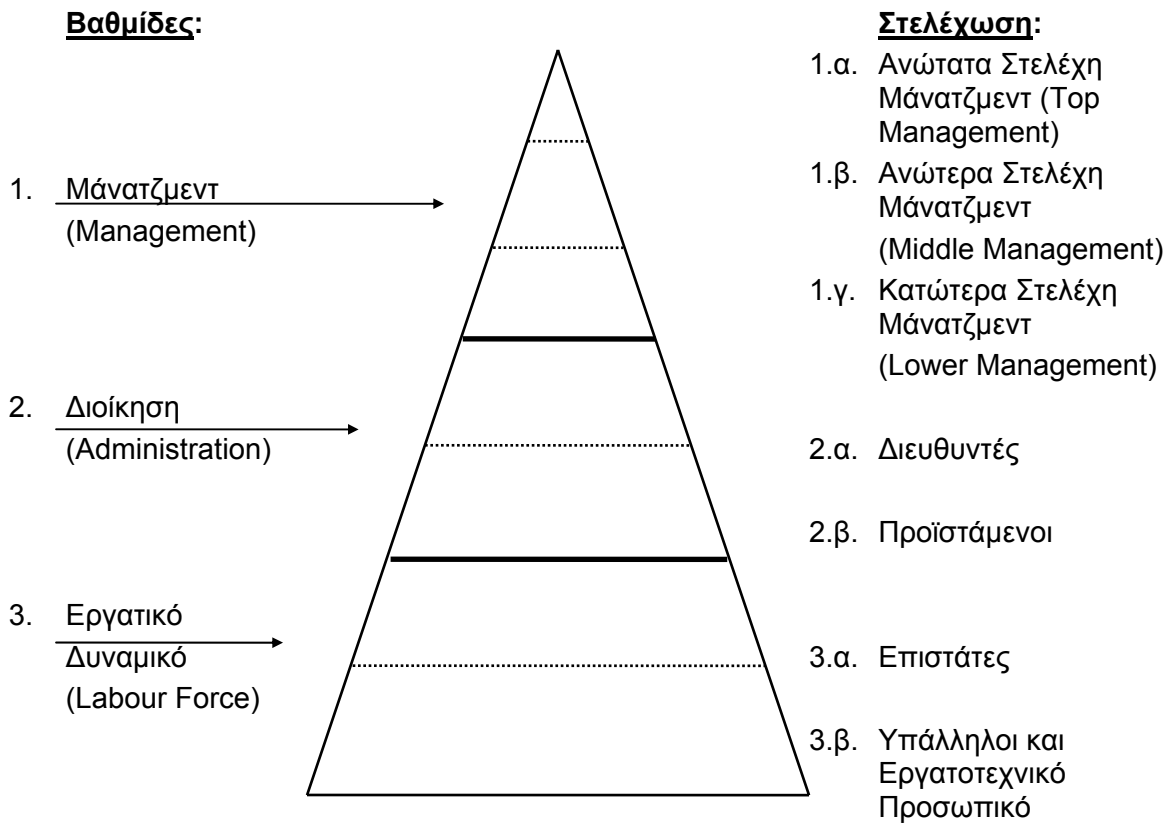
Διοίκηση είναι το σύνολο των ενεργειών που γίνονται για να εκτελεστεί ή να πραγματοποιηθεί μια δεδομένη απόφαση. Πολλοί συγγραφείς ταυτίζουν τις δύο έννοιες, διοίκηση και management. Σύμφωνα με τον καθηγητή κ. Σταύρο Θεοφανίδη. Το Μάνατζμεντ είναι μια ευρύτερη δραστηριότητα που αναφέρεται σ' ένα σύνολο ενεργειών που αποβλέπουν στον προγραμματισμό, την οργάνωση, τη στελέχωση, την ηγεσία, το συντονισμό κ.τ.λ. με αντικειμενικό σκοπό την κατεύθυνση και καθοδήγηση της διοίκησης. Το Μάνατζμεντ παίρνει τις μεγάλες αποφάσεις, καθορίζει τη γενική πολιτική και δίνει εντολές. Η Διοίκηση επεξεργάζεται τις αποφάσεις, εφαρμόζει την πολιτική και εκτελεί τις εντολές.

Τελικά θα λέγαμε ότι «ο όρος management είναι ευρύτερος του όρου administration, γιατί ο πρώτος σημαίνει καθολικότερη εποπτική διεύθυνση «εκ των άνω» (στρατηγικός σχεδιασμός, καθορισμός πολιτικής, κατευθυντηρίων γραμμών κ.τ.λ.), ενώ ο όρος administration σημαίνει εκτέλεση συγκεκριμένου έργου ή εφαρμογή μιας πολιτικής ή διεκπεραίωση μιας εντολής».¹⁰

Ο F.W. Taylor με την εργασία του «Αρχές του Επιστημονικού Μάνατζμεντ» θεωρείται ο θεμελιωτής της επιστημονικής διοίκησης. Διατύπωσε και καθόρισε τέσσερις βασικές αρχές του management οι οποίες συντελούν στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας: α) Αντικατάσταση των πρακτικών μεθόδων διοίκησης με επιστημονική, β) επιλογή και εκπαίδευση των εργαζομένων, γ) συνεργασία των στελεχών με τους εργαζόμενους για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων και δ) ισόρροπη κατανομή της ευθύνης μεταξύ στελεχών και εργαζομένων, ώστε οι πρώτοι να προγραμματίζουν και να ελέγχουν και οι δεύτεροι να εκτιμούν την εργασία.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.1.1

Οι τρεις «έννοιες»: Μάνατζμεντ, Διοίκηση και Εργατικό Δυναμικό
Η ιεραρχική πυραμίδα κάθε φορέα
(Σχηματικό υπόδειγμα)



Κατανομή ρόλων:

1. Το Μάνατζμεντ (Επιτελικά Στελέχη) : Παίρνει τις Μεγάλες **Αποφάσεις**, **χαράζει τη Στρατηγική**, καθορίζει την **Πολιτική**, δίνει τις **Κατευθυντήριες Οδηγίες-Εντολές**, και ασκεί τον **Γενικό Έλεγχο**.
2. Η Διοίκηση : Παίρνει τις μικρές **εκτελεστικές αποφάσεις**, δίνει τις **εκτελεστικές εντολές**, **παρακολουθεί και ελέγχει**, κατευθύνει και καθοδηγεί το Εργατικό Δυναμικό και τους Υπάλληλους.
3. Εργατικό Δυναμικό και Υπάλληλοι : **Εκτελεί** τις αποφάσεις και εντολές, πραγματοποιεί τις οδηγίες και κατευθύνσεις, προσφέρει υπηρεσίες, διεκπεραιώνει το έργο.

Πηγή: Θεοφανίδης Στ., σελ. 37

Ο Taylor είχε γράψει για την ανάγκη διαχωρισμού του προγραμματισμού από την «εκτέλεση». Αυτό που ήθελε ο Taylor ήταν να χωρίσει τη «γραμμική» (εκτελεστική) από την «επιτελική» εργασία (Thinking Department). Επίσης υποστήριζε τη διάκριση των λειτουργιών σε ένα οργανωτικό σχήμα.

Σύμφωνα με τον F.W. Taylor, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας ενός οργανισμού, θα επιτευχθεί με την κατάλληλη επιλογή και εκπαίδευση των στελεχών και των εργαζομένων στις επιχειρήσεις.¹¹

Ο Henri Fayol είναι ο θεωρητικός που ασχολήθηκε με τις αρχές της οργάνωσης και τα καθήκοντα του διοικητικού στελέχους. Στην εργασία του «Γενικό και βιομηχανικό Μάνατζμεντ» θεωρεί τη διοίκηση σαν ένα ξεχωριστό σώμα γνώσεων που έχει εφαρμογή σ' όλες τις μορφές της ανθρώπινης δραστηριότητας.¹²

Ο Fayol στη θεωρία του για τη «λειτουργική υποδιαίρεση» των διοικητικών δραστηριοτήτων αναφέρεται στα στοιχεία του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της διοίκησης του συντονισμού και του ελέγχου. Σχεδόν όλα τα σύγχρονα εγχειρίδια Διοικητικής βασίζονται σ' αυτή την υποδιαίρεση ή σε κάποια μικρή παραλλαγή της. Είναι ο πρώτος ο οποίος διατύπωσε τα καθήκοντα του μάνατζερ, λέγοντας ότι είναι αυτός ο οποίος προγραμματίζει, οργανώνει, ηγείται και αξιολογεί. Περιγράφει το συντονισμό σα μια ιδιαίτερη λειτουργία η οποία προσπαθεί να ενοποιήσει και να εναρμονίσει όλες τις προηγούμενες και θεωρεί ότι οι ιδιότητες που πρέπει να έχει ένα διοικητικό στέλεχος είναι φυσικές, ηθικές, διανοητικές, εκπαιδευτικές, τεχνικές και εμπειρικές.

Ο Max Weber ήταν ο πρώτος που πραγματεύτηκε θέματα σχετικά με τον τεχνικό ορθολογισμό.¹³ Βάση του ορθολογισμού αποτελεί η ιδέα της οργάνωσης. Σύμφωνα με τον Weber, δύο είναι οι θεμελιώδεις δυνάμεις σε κάθε τυπική οργάνωση: Η κατανομή της εργασίας κι η συγκέντρωση της εξουσίας. Ένα μάλιστα από τα κύρια προβλήματα είναι η εξισορρόπηση αυτών των δυνάμεων. Όσο αυξάνει η εξειδίκευση, τόσο καλύτερες πρέπει να γίνονται οι μέθοδοι συντονισμού. Αποτέλεσμα είναι ένας οργανωτικός σχεδιασμός, δηλ. ένα μοντέλο διάρθρωσης και συμπεριφοράς, που συμβαδίζει με την αναγκαιότητα για ορθολογισμό και που καθιερώνει την οργάνωση των οικονομικών μονάδων σαν τον τέταρτο συντελεστή παραγωγής.¹⁴

Ο Weber πίστευε πως, κατάλληλη οργανωτική μορφή για την τότε σύγχρονη κοινωνία, ήταν η Γραφειοκρατία, αναπτύσσοντας έτσι τη θεωρία των δομών εξουσίας και περιγράφοντας τις δραστηριότητες που λαμβάνουν χώρα σε έναν οργανισμό με βάση τις σχέσεις εξουσίας.

Ως γραφειοκρατικά χαρακτηριστικά θεωρούσε: την κατανομή της εργασίας, τη συγκέντρωση της εξουσίας, το ορθολογικό πρόγραμμα διεύθυνσης προσωπικού, τους κανονισμούς και τα έγγραφα στοιχεία.

Η ιδεώδης μορφή γραφειοκρατίας κατά τον Weber «είναι αυτή που αποτελείται από λειτουργικά συνδεδεμένες και ιεραρχικά διατεταγμένες υπηρεσίες». ¹⁵ Ο Max Weber θεωρεί τον οργανισμό ως το πλαίσιο εκείνο στο οποίο εξειδικευμένες ικανότητες μπορούν να συνδυασθούν με αποτελεσματικό τρόπο ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

Η κίνηση των «Ανθρωπίνων Σχέσεων» άρχισε κυρίως από τον Elton Mayo ¹⁶ και τους F.S. Roethlisberger και W.J. Dikson ¹⁷ και έφερε έναν καινούργιο προσανατολισμό στη μελέτη της οργάνωσης. Ενώ οι κλασικοί πίστευαν πως οι ορθολογικές οικονομικές υποθέσεις περί των κινήτρων των ανθρώπων ήταν αρκετές για να εξηγήσουν την εργασιακή συμπεριφορά μέσα στις οργανώσεις, οι ερευνητές των «Ανθρωπίνων Σχέσεων» χρησιμοποιώντας επιστήμες της συμπεριφοράς (ή διαγωγικές) έδειξαν ότι η ανθρώπινη παρακίνηση ήταν πολύπλοκη και δεν μπορούσε να γίνει κατανοητή παρά μόνο με έρευνες προσανατολισμένες προς τη συμπεριφορά.

Κλασική έχει απομείνει η πολύχρονη έρευνα του Elton Mayo ¹⁸ σχετικά με τη σημασία που έχει η επίδειξη μέριμνας για τον εργαζόμενο και την άμεση επίδρασή της επάνω στο ηθικό και την απόδοσή του.

Επίσης η Mary Parket Follet της Ανθρωπιστική Σχολής (σε αντίθεση με τους F. Taylor και H. Fayol της Μηχανιστικής και του Max Weber της Νομικιστικής) στο έργο της «Τα επιστημονικά Θεμέλια της Διοικήσεως των Επιχειρήσεων» τονίζει και αυτή τους ψυχολογικούς παράγοντες που αποτελούν το υπόστρωμα της διάρθρωσης και της λειτουργίας κάθε επιχείρησης. ¹⁹ Η Follet υποστηρίζει ότι το άτομο δεν είναι ο μοναδικός δημιουργός των σκέψεων και των ενεργειών του. Η συναναστροφή με τους συναδέλφους του («reciprocal relating» = «αμοιβαία σχέση») το κάνουν πιο ευάλωτο και πιο δεκτικό μηνυμάτων που προέρχεται από αυτούς με αποτέλεσμα την αλλαγή της συμπεριφοράς και των ενεργειών του.

Στη σύγχρονη διεθνή βιβλιογραφία γίνεται εκτενής αναφορά στο management με ταυτόχρονη ανάπτυξη όλων των πτυχών και των διαστάσεων του.

Οι Harold Koontz και Cyril O'Donnell τονίζουν ότι το management είναι αναγκαίο σε κάθε μορφή συνεργασίας και σε όλα τα επίπεδα. Το management κάνει χρήση της οργανωμένης γνώσης ώστε να επιτύχει ένα επιθυμητό αποτέλεσμα. Για να επιτευχθεί αυτό θα πρέπει να σχεδιασθεί η κατάλληλη λύση, η οποία θα φέρει την επιτυχία.

Ο Jean-Jacques Servan-Schreiber, υποστηρίζει ότι το management είναι η τέχνη των τεχνών αφού είναι ο οργανωτής των ανθρωπίνων ταλέντων.

Ο Ricky Criffin ορίζει το management ως «το να γνωρίζεις ακριβώς τι θέλεις να γίνει και μετά να ελέγχεις, εάν έγινε με τον καλύτερο και αποτελεσματικότερο τρόπο». ²⁰

Ο R. Criffin υποστηρίζει ότι το management γίνεται κατανοητό ευκολότερα μέσα από τη «θεωρία συστημάτων» (systems theory). Με βάση τη θεωρία αυτή ο

Criffin δίνει έναν ολοκληρωμένο ορισμό του management λέγοντας ότι είναι η δραστηριότητα εκείνη η οποία προγραμματίζει, οργανώνει, ηγείται και ελέγχει τις ανθρώπινες και φυσικές πηγές καθώς και τις πηγές πληροφόρησης μιας επιχειρηματικής μονάδας ή ενός οργανισμού για την επίτευξη των σκοπών και στόχων του με τον κατάλληλο και πιο αποτελεσματικό τρόπο.

1.4. Αποτελεσματικότητα και Αποδοτικότητα της οργάνωσης

«Αποτελεσματικότητα είναι το μέγεθος εκείνο της οργάνωσης, που χαρακτηρίζει την ικανότητα και την δυνατότητά της να πραγματοποιεί το σκοπό της».²¹ Πρέπει να σημειωθεί ότι ο βαθμός αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό, είναι αντικείμενο εύκολης σχετικά παρατήρησης, όταν ο σκοπός είναι απτός και συγκεκριμένος. Αντίθετα, όσο περισσότερο ο σκοπός έχει γενικό και αόριστο χαρακτήρα, τόσο δυσκολότερος είναι ο προσδιορισμός της στάθμης της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης. Αυτό οφείλεται, κυρίως, στο γεγονός ότι η γενικότητα και η αοριστία του σκοπού προϋποθέτουν την επιλογή πολλών παραμέτρων, για τον ακριβέστερο υπολογισμό της ολοκληρωμένης πραγμάτωσής του.

Ο Amitai Etzioni στο βιβλίο του «Modern Organizations» υποστηρίζει ότι «η αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού εξαρτάται από το βαθμό που αντιλαμβάνεται τους τελικούς σκοπούς του. Η αποτελεσματικότητα μπορεί να μετρηθεί από την ποσότητα των πόρων που θα χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή μιας μονάδας προϊόντος». Σύμφωνα μ' αυτόν τον ορισμό η αποτελεσματικότητα είναι η σχέση μεταξύ του επιτευχθέντος αποτελέσματος και των μέσων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξή του.

Σε αντίθεση με τον Amitai Etzioni ο καθηγητής Προκόπης Παυλόπουλος την ίδια περίπτωση έννοια δίνει όχι στην αποτελεσματικότητα αλλά στην αποδοτικότητα της οργάνωσης. Ως αποδοτικότητα θεωρεί το μέγεθος εκείνο της οργάνωσης «που χαρακτηρίζει την ικανότητα και τη δυνατότητά της να πραγματώνει κατά τρόπο απόλυτα αποτελεσματικό το σκοπό της με το ελάχιστο δυνατό κόστος». Θεωρεί δηλ. ότι για να είναι αποδοτική μια οργάνωση πρέπει πρώτα να είναι αποτελεσματική και ταυτόχρονα να πραγματώνει τους σκοπούς της με το ελάχιστο κόστος. Με άλλα λόγια ο βαθμός της αποδοτικότητας της οργάνωσης είναι το αποτέλεσμα του απολογισμού μεταξύ της συνολικής ωφέλειας, που προκύπτει από την πραγμάτωση του σκοπού της οργάνωσης και του κόστους που προκύπτει από τη συνδυασμένη χρησιμοποίηση υλικών μέσων και ανθρώπινης δύναμης, για αυτή την πραγμάτωση.

Σημαντικός παράγοντας στις έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας μιας οργάνωσης είναι και η χρονική διάσταση την οποία αυτές εμπεριέχουν. Έτσι η αποτελεσματικότητα εμφανίζει δύο διαφορετικές αλλά συμπληρωματικές μεταξύ τους διαστάσεις. Η πρώτη αφορά την ολοκληρωμένη

εκπλήρωση του σκοπού της οργάνωσης και η δεύτερη τη χρονική διάρκεια της διαδικασίας εκπλήρωσης.

Από το συνδυασμό των δύο αυτών διαστάσεων προκύπτει ότι η αποτελεσματικότητα της οργάνωσης μπορεί να είναι είτε απόλυτη είτε σχετική. **Απόλυτη** θεωρείται όταν καλύπτει και τις δύο διαστάσεις που προαναφέρθηκαν: όταν δηλαδή η λειτουργία της οργάνωσης καταλήγει στην ολοκληρωμένη εκπλήρωση του σκοπού της, μέσα στο χρονικό διάστημα που είναι εντελώς αναγκαίο. Αντίθετα **σχετική** θεωρείται η αποτελεσματικότητα που καλύπτει μόνο την πρώτη διάσταση, δηλαδή την ολοκληρωμένη εκπλήρωση του σκοπού.

Πολλοί συγγραφείς χρησιμοποιούν παρεμφερείς με την έννοια της αποδοτικότητας ορισμούς, για την παραγωγικότητα. Η παραγωγικότητα (productivity) είναι η σχέση ανάμεσα στην προσπάθεια που καταβάλλεται και το επιτυγχανόμενο αποτέλεσμα. Πιο απλά είναι το σύνολο των αγαθών και υπηρεσιών που παράγει μια επιχείρηση σε δεδομένο χρονικό διάστημα. Υπό στενή έννοια υπολογίζεται ως η μέση παραγωγή των εργαζομένων ανά ώρα εργασίας.²²

Σύμφωνα με τον κ. Μαλίτσο παραγωγικότητα είναι η σχέση ανάμεσα στο αποτέλεσμα (out put) και στα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν (κεφάλαιο, εργασία κ.τ.λ.) για την επίτευξή του.²³

Οι Η. Koontz και Η. Weilirich στο βιβλίο τους «Essentials of Management» γράφουν ότι «οι επιτυχημένες και σύγχρονες επιχειρήσεις δημιουργούν πλεόνασμα (surplus) μέσω της λειτουργίας της παραγωγικότητας (productive operations).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η αποτελεσματικότητα αναφέρεται σε όλες τις μορφές, τις λειτουργίες και τις δραστηριότητες της οργάνωσης.

Οι θεωρητικοί έχουν αναπτύξει τέσσερα μοντέλα που αναφέρονται στους τρόπους επίτευξης της αποτελεσματικότητας:²⁴

1. Το μοντέλο της συστηματικής προσέγγισης των μέσων (*systems resource approach*), σύμφωνα με το οποίο αποτελεσματικός οργανισμός είναι αυτός που μπορεί να αποκτήσει τα μέσα που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων του.
2. Το μοντέλο της προσέγγισης των τελικών σκοπών (*goal approach*), το οποίο τονίζει ότι αποτελεσματικός είναι ο οργανισμός που επιτυγχάνει τους σκοπούς του κάτω από οποιοσδήποτε συνθήκες.
3. Το μοντέλο της εσωτερικής λειτουργικής προσέγγισης (*Internal functioning approach*), το οποίο συμπεραίνει ότι ο αποτελεσματικός οργανισμός επιτυγχάνει τους στόχους του βάσει ενός προγράμματος δράσης, χωρίς σπασμωδικές και περιττές κινήσεις.

4. Το μοντέλο της στρατηγικής προσέγγισης (*strategic constituencies approach*), με βάση το οποίο αποτελεσματικός είναι ο οργανισμός που εξασφαλίζει και ικανοποιεί τις προσδοκίες των στελεχών του.

Τα στοιχεία που οδηγούν στην εξασφάλιση αποτελεσματικών διοικητικών στελεχών σύμφωνα με τους Koontz και O'Donnell είναι η εκπαίδευση, η ενημέρωση στις νέες τεχνολογίες και τεχνικές, η έμφαση στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος κατάλληλου για αποτελεσματικό σχεδιασμό και προγραμματισμό, η συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών, η έρευνα και η ευφυής ηγεσία.

Σε μελέτη της Ακαδημίας Αθηνών για τη Δημόσια Διοίκηση αναφέρονται τα εξής:

«Η εξέλιξη της διοικητικής επιστήμης έφερε στην επικαιρότητα τον όρο της αποδοτικότητας (*efficiency*) που στην αρχή χρησιμοποιούνταν ως συνώνυμος της αποτελεσματικότητας (*effectiveness*) και εναλλακτικά με τον όρο της παραγωγικότητας (*productivity*). Η ανάπτυξη της επιστημονικής διοίκησης (*scientific management*) έδωσε νέες διαστάσεις στην έννοια του όρου της αποδοτικότητας, η οποία εκφράζεται με το λόγο (*ratio*) μεταξύ μιας εισροής (*input*) και μιας εκροής (*output*). Η αποτελεσματικότητα εκφράζεται με το λόγο μεταξύ του τρόπου που εκτελούνται οι διοικητικές εργασίες (*actual performance*) σε σύγκριση με έναν πρότυπο τρόπο. εκτέλεσης (*standard performance*)».²⁵

Συνοψίζοντας και συνδέοντας τις έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας μιας οργάνωσης, καταλήγει κανείς στο ακόλουθο συμπέρασμα: Οι έννοιες των δύο παραπάνω μεγεθών μιας οργάνωσης προσδιορίζουν τους δύο άξονες, με βάση τους οποίους μπορεί να μετρηθεί ο βαθμός της ορθολογικής της λειτουργίας. «Συγκεκριμένα λειτουργεί κατά τρόπο ορθολογικό η οργάνωση εκείνη, της οποίας η αποτελεσματικότητα στηρίζεται στην υιοθέτηση μέσων και μεθόδων, που εξασφαλίζουν την αποδοτικότητά της».²⁶

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Θεοφανίδης Στ. Μεθοδολογία της Επιστημονικής Σκέψης και Έρευνας, Εκδ. Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1998, σελ. 39.
- ² Ένα μέρος της ανάλυσης των εκπαιδευτικών όρων και συγκεκριμένα οι όροι: παιδεία, αγωγή, μόρφωση και εκπαίδευση προέρχονται από πολυγραφημένο έντυπο του Κέντρου Τεκμηρίωσης και Πληροφόρησης, για την Εκπαίδευση και κατάρτιση, που λειτουργεί στο Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, υπό την εποπτεία του Στ. Παλαιοκρασσά.
- ³ Κωτσίκης Βαγγ., Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευση, Εκδ. Έλλην, 2^η Έκδοση. Αθήνα 1993, σελ. 63.
- ⁴ Βλ. Κοντέση Μ.Κ. Δημοσιοδιοικητικά Πληροφορικά συστήματα Βασισμένα στον Η/Υ, Αθήνα 1992. Εισήγηση για την ενότητα της πληροφορικής του Σεμιναρίου Διοίκησης Ανθρώπινου παράγοντα - ολικής ποιότητας του προγράμματος του Ε.Κ. Δημόσιας Διοίκησης.
- ⁵ Σαϊτής Χρ. Βασικά Θέματα της Σχολικής Διοίκησης, Αθήνα 1994, σελ. 47.
- ⁶ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., εξουσία και Οργάνωση - Διοίκηση του Εκπαιδευτικού Συστήματος, Εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 1994, σελ. 31, 32.
- ⁷ Κωτσίκης Β., ό.π. σελ. 65.
- ⁸ Ζήγου Σ., Ευρωπαϊκά Εκπαιδευτικά συστήματα και Ενιαίο Σχολείο, Αθήνα 1990, σελ. 28-29.
- ⁹ Θεοφανίδης Στ., Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης Δημοσίων Υποθέσεων, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1985, σελ. 64.
- ¹⁰ Θεοφανίδης Στ., ό.π. σελ. 38.
- ¹¹ Koontz H., O' Donnell C: Οργάνωση και Διοίκηση 1, Μια συστηματική και ενδεχόμενη ανάλυση των διοικητικών λειτουργιών, Εκδ. Παπαζήση, 1984, σελ.75.
- ¹² Κέφης Β. ό.π.
- ¹³ Η έννοια του ορθολογισμού σχετίζεται με την κατανομή των μέσων που βρίσκονται σε στενότητα και αποβλέπει στην άριστη δυνατή επιτυχία των τεθέντων σκοπών.
- ¹⁴ Κανελλόπουλος Χαρ., Οργανωτική Θεωρία, Χ.Ε., Αθήνα 1991, σελ. 19.
- ¹⁵ Φιλιππάτος Γ.Κ., Αθανασόπουλος Π.Ι., Εισαγωγή στη Χρηματοοικονομική διοικητική, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1985, σελ. 58.
- ¹⁶ Mayo Elton, The human problems of an industrial civilization. The Viking Press, New York, 1933.
- ¹⁷ Roethlisberger, F.S. Dikson, William J, Management and the Worker, Harward Univ. Press, Cambridge, Mass, 1939.
- ¹⁸ Ανάλυση των ερευνών και πορισμάτων του Ε. Mayo βλ. σε Περιοδικό «Σπουδαί» έτος Ε΄, 1954-1955, τεύχος 3, σελ. 97, από τον Ιω. Χρυσόχου, με βάση δημοσίευμα του περιοδικού «Time» της 14 Απριλίου 1952.
- ¹⁹ Κούρτης Κ., Ιστορία των διοικητικών θεωριών, Αθήνα 1983.
- ²⁰ Κέφης Βασ., Η Αποτελεσματικότητα του Management των Δημοσίων Επιχειρήσεων για την Προσέλκυση Επενδύσεων του Εξωτερικού που θα Συμβάλλουν στην Ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας, Διδακτορική διατριβή, υποβληθείσα στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1995.
- ²¹ Παυλόπουλος Προκόπης, Το Διοικητικό φαινόμενο στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων. Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή. 1983, σελ. 58.
- ²² Stanton E., Ρεαλιστικό Management - κλειδί για την υψηλή παραγωγικότητα, Δ΄ έκδοση, Εκδόσεις ΑΣΕ.
- ²³ Μαλίσσος Κ., Παραγωγικότητα και Αντιπαραγωγικότητα, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1984.
- ²⁴ Κέφης Β., ό.π., σελ. 14, Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., Εξουσία και οργάνωση - Διοίκηση του Εκπαιδευτικού Συστήματος, Εκδ. Νέα Σύνορα, Αθήνα 1994, σελ. 202-203.
- ²⁵ Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας, «Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στη πρόσκληση του 1992. Προτεινόμενες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις» Επιστ. Υπευθ. Καθηγ. Σ. Θεοφανίδης, Αθήνα, 1992.
- ²⁶ Παυλόπουλος Προκόπης, ό.π., σελ. 61.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ (ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ)

1. Η Έννοια της Οργάνωσης

Η «οργάνωση» στην βιβλιογραφία και στο χώρο της οργανωτικής θεωρίας συναντάται υπό δύο έννοιες:

α) ως οντότητα (π.χ. ένα σχολείο, ένα νοσοκομείο ή υπουργείο κ.τ.λ.) και β) ως βασική λειτουργία του management.

Στο παρόν κεφάλαιο μας ενδιαφέρει η οργάνωση ως οντότητα. Η οργάνωση είναι ένα κοινωνικό φαινόμενο. Πυρήνας του οποίου είναι η λειτουργική σύνδεση δύο ή και περισσότερων ανθρώπινων δραστηριοτήτων.

Ετυμολογικά ο όρος «οργάνωση» προέρχεται από το ρήμα «οργανώνω» που σημαίνει τακτοποιώ, ρυθμίζω, συντονίζω, συστηματοποιώ τα τμήματα ενός συνόλου, και κατά μία άποψη ο όρος αυτός εκλαμβάνεται ως «ένα σύστημα από ρόλους σχεδιαζόμενους για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων»¹. Ως σύστημα και μάλιστα «ανοικτό»², η οργάνωση απαρτίζεται από στοιχεία (όπως π.χ. ανθρώπους, μηχανήματα, κτήρια κ.τ.λ.) τα οποία, όταν ενεργοποιηθούν όλα μαζί παρουσιάζονται αλληλοεξαρτώμενα και ικανά να πραγματοποιήσουν κάποια λειτουργία.

Υπάρχουν, επίσης, συγγραφείς που θεωρούν την «οργάνωση» σαν «την κατάλληλη διάρθρωση διαφόρων επιμέρους συντελεστών και την κατάλληλη διασύνδεσή τους με βασική επιδίωξη την καλύτερη δυνατή επίτευξη ενός προκαθορισμένου αντικειμενικού σκοπού»³. Σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή η οργάνωση προϋποθέτει τον καθορισμό ενός αντικειμενικού σκοπού και την κατάλληλη σύνδεση των διαφόρων συντελεστών «παραγωγής» που θα οδηγήσει την ομαδική προσπάθεια στην πραγματοποίηση των σκοπών που έχουν τεθεί.

Γενικά «μπορούμε να πούμε ότι η μεγάλη ποικιλία των ορισμών-αντιλήψεων δημιουργεί σύγχυση περισσότερο παρά διευκολύνει στην εξήγηση του τι ακριβώς σημαίνει η λέξη οργάνωση»⁴. Ή όπως ειπώθηκε από τους Koontz Η. και O'Donnell η «οργάνωση» είναι μια λέξη που δε χρησιμοποιείται πάντοτε με την ίδια έννοια από τους συγγραφείς της Οργανωτικής και Διοικητικής Επιστήμης⁵.

Σύμφωνα με τον κ. Παυλόπουλο Πρ.⁶, Οργάνωση είναι ένα σύστημα συνειδητά συντονισμένων δραστηριοτήτων ή δυνάμεων δύο ή περισσότερων προσώπων, που με βάση τη μεταξύ τους επικοινωνία αποσκοπούν στην πραγμάτωση ενός συγκεκριμένου ή συγκεκριμένων κοινών στόχων. Ο ορισμός αυτός βασίζεται στις σχετικές αναλύσεις του Ch. Barnard στο έργο τους «The Functions of the Executive».

Από τον προηγούμενο ορισμό προκύπτει ότι την έννοια της οργάνωσης συνθέτουν κατά βάση τα ακόλουθα συστατικά στοιχεία.

- Η συνειδητά συντονισμένη δραστηριότητα, δηλαδή, η συνεργασία
- δύο ή περισσότερων προσώπων.
- Η ύπαρξη και λειτουργία μηχανισμών επικοινωνίας.
- Ο προσανατολισμός της συνεργασίας προς την εξυπηρέτηση συγκεκριμένου ή συγκεκριμένων σκοπών.

Με την έννοια της οντότητας (οργανισμού) οι οργανώσεις έχουν τα εξής κοινά χαρακτηριστικά:⁷

Τους ανθρώπους : ο ανθρώπινος παράγοντας αποτελεί το μόνο έμψυχο και πλέον δυναμικό στοιχείο στον οργανωσιακό χώρο με βούληση, ανάγκες, συνήθειες και κίνητρα.

Την επιδίωξη αντικειμενικών σκοπών : Οι οργανισμοί συγκροτούνται από τους ανθρώπους για την πραγματοποίηση ορισμένων στόχων. Το γεγονός όμως, ότι οι ανάγκες ωθούν τους ανθρώπους να δημιουργήσουν οργανώσεις, μας οδηγεί στο να είναι προτιμότερο να λέμε ότι σκοπούς έχουν τα άτομα ή οι ομάδες και όχι οι οργανώσεις⁸.

Την οργανωτική δομή: Οι αρχές και οι κανόνες μιας οργάνωσης καθορίζουν τη δομή της. Με τη δομή προσδιορίζονται οι γραμμές εξουσίας και επικοινωνίας των μελών της οργάνωσης και επιδιώκεται ο συντονισμός όλων των επί μέρους δραστηριοτήτων για την πραγματοποίηση των αντικειμενικών σκοπών της οργάνωσης⁹. Για τον Piaget η δομή εμπεριέχει τρία χαρακτηριστικά :¹⁰

- Την ολότητα, που δηλώνει ότι τα στοιχεία μιας οργάνωσης αποκτούν έννοια οργανωτική, όχι ως απομονωμένες ατομικότητες, αλλά ως μέρη μιας ολότητας, η οποία διέπεται από τους νόμους της σύνθεσης της δομής.
- Το μετασχηματισμό, που σημαίνει ότι η δομή μιας οργάνωσης δεν είναι στατική αλλά δυναμική. Έτσι για παράδειγμα, μια σχολική οργάνωση, ως ανοικτό σύστημα, υποχρεούται να προσαρμόζει την οργανωτική της δράση στα εκάστοτε περιβαλλοντικά δεδομένα¹¹.
- Την αυτορρύθμιση, που αναφέρεται στη διατήρηση μιας σταθερής κατάστασης, μεταξύ των στοιχείων της οργάνωσης. Η διατήρηση αυτή προϋποθέτει τη λειτουργία ενός μηχανισμού ανατροφοδότησης και αυτορρύθμισης που να καθιστά ικανή την οργάνωση να ανταλλάσσει

πληροφορίες με το περιβάλλον της. Έτσι, η ρύθμιση αυτή εκδηλώνεται σε δύο δομικά επίπεδα: το εσωτερικό και το εξωτερικό περιβάλλον της οργάνωσης.

Κάθε οργάνωση είναι διακρινόμενη από το περιβάλλον μέσω συνόρων. Πρέπει να σημειωθεί ότι παρά τις πολυάριθμες αλληλεπιδράσεις και αλληλεξαρτήσεις που υπάρχουν μεταξύ οργανώσεων και περιβάλλοντος, κάθε οργάνωση αποτελεί μια κοινωνική οντότητα με δικά της στοιχεία και χαρακτηριστικά, που την ξεχωρίζουν από τις άλλες οργανώσεις και το περιβάλλον της γενικότερα.

Η κάθε κοινωνική οργάνωση αποτελεί ένα σύστημα ή καλύτερα αποτελεί μια ολότητα συνιστάμενη από αλληλεπιδρώντα μέρη στα πλαίσια ενός ευρύτερου περιβάλλοντος.

2. Η έννοια και τα στοιχεία του Συστήματος

Ως σύστημα ορίζεται ένα σύνολο στοιχείων ή μερών τα οποία συνδεόμενα μεταξύ τους μέσω σχέσεων αλληλεπίδρασης αποτελούν μια ολότητα¹², όπως το σύμπαν, η γη, το σχολείο, το computer κ.τ.λ., αφού αποτελούνται από μέρη που συνδέονται μεταξύ τους μέσω ενός πλέγματος σχέσεων. Το κάθε σύστημα δε βρίσκεται στο κενό, αλλά μέσα σε ένα περιβάλλον το οποίο αποτελείται από άλλα συστήματα. Το κάθε σύστημα αναπτύσσει σχέσεις αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης με το περιβάλλον του ανταλλάσσοντας υλικούς και άυλους πόρους, είτε ως εκροές είτε ως εισροές.

Από τον ορισμό του συστήματος προκύπτει ότι αυτό αποτελείται από μέρη, τα οποία ουσιαστικά αποτελούν τα συστατικά στοιχεία του. Μπορούν να θεωρηθούν ως υποσυστήματα δηλαδή ότι και αυτά αποτελούνται από μικρότερα μέρη συνδεόμενα μεταξύ τους με συγκεκριμένες σχέσεις.

Σύμφωνα με τον καθηγητή Κανελλόπουλο Χαρ.¹³ τα μέρη κάθε συστήματος είναι:

- Το πρώτο βασικό μέρος τους συστήματος είναι η προσωπικότητα του ατόμου. Στοιχεία της είναι τα κίνητρα και οι στάσεις.
- Το δεύτερο είναι η τυπική διάταξη των θέσεων εργασίας που συνήθως ονομάζεται τυπική οργάνωση.
- Το τρίτο μέρος είναι η μικρή ομάδα.
- Το τέταρτο μέρος είναι η διάταξη των κοινωνικών θέσεων και των ρόλων. Μέσα σε οποιαδήποτε τυπική οργάνωση, η κοινωνική θέση και ο ρόλος των διαφόρων θέσεων είναι εντεταγμένος μέσα στην ιεραρχία. Ταυτόχρονα υπάρχει και άτυπο σύστημα γοήτρων και ρόλων υπό μορφή ομάδων και ασχολιών με ιδιαίτερο γόητρο. Η κοινωνική θέση και ο ρόλος συνδέονται στενά με τη δύναμη, την επιρροή, την εξουσία και την ηγεσία.

– Το πέμπτο μέρος είναι το υλικό περιβάλλον που μέσα του εκτελούνται οι εργασίες, καθώς και οι τεχνικοοικονομικοί παράγοντες που συνδέουν τις διάφορες θέσεις εργασίας μεταξύ τους.

Μέσα στο καθένα από αυτά τα μέρη, υπάρχουν αλληλεπιδράσεις ανάμεσα στις μονάδες που τα αποτελούν, κύριος λόγος τους είναι η κατανομή εργασίας, και η εξειδίκευση. Οι διαδικασίες που τα συνδέουν είναι η επικοινωνία, η ισορροπία και οι αποφάσεις.

Ξέχωρα από τις αλληλεπιδράσεις στο εσωτερικό των μερών (υποσυστημάτων) υπάρχουν αλληλεπιδράσεις και μεταξύ των μερών αυτών. Το άτομο για παράδειγμα έχει απαιτήσεις από τη θέση που κατέχει, αλλά και η θέση έχει απαιτήσεις από το άτομο σχετικά με τη επίδοσή του. Όπως λέει και ο Argyris¹⁴, υπάρχουν συγκρούσεις ανάμεσα στις απαιτήσεις του ατόμου και της θέσης. Γι' αυτό το μέσο ώριμο άτομο δε βρίσκει στην εργασία του αρκετές ικανοποιήσεις και γι' αυτό δημιουργούνται οι άτυπες σχέσεις. Η λύση δίνεται με την τροποποίηση της συμπεριφοράς και των δύο μερών. Αποτελεσματική οργάνωση θα υπάρξει¹⁵ μόνο αν ληφθούν υπόψη τα ψυχολογικά, τα κοινωνικά και φυσιολογικά χαρακτηριστικά των ανθρώπων.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η επικοινωνία, η λήψη αποφάσεων και η ισορροπία είναι οι διαδικασίες σύνδεσης που κρατούν μία οργάνωση στη ζωή.

Τα μέρη, οι αλληλεπιδράσεις και οι διαδικασίες ενός οργανωτικού συστήματος δεν αποτελούν αυτοσκοπό, αλλά μέσο για την επίτευξη των πιο συγκεκριμένων αποστολών μιας πολύπλοκης οργάνωσης. Οι γενικοί στόχοι των συστημάτων είναι η σταθερότητα, η ανάπτυξη και η ευκαμψία. Αυτοί είναι οι θεμελιακοί παράγοντες και προέρχονται από τις βιολογικές επιστήμες και το σπουδαιότερο, αποτελούν τα κριτήρια της «υγείας»¹⁶ ενός συστήματος οργάνωσης.

Άλλοτε, «υγεία» ήταν ο τρόπος που τα ηγετικά στελέχη χρησιμοποιούσαν τις εισροές ώστε η χρήση τους να ελαχιστοποιείται σε σχέση με τις εκροές. Αυτό λεγόταν οικονομικότητα και σκοπός της διοίκησης ήταν να τη μεγιστοποιήσει.

Έτσι στη παλιά ιδέα της οικονομικότητας προστέθηκαν και η ανάπτυξη, η σταθερότητα και η ευκαμψία σαν κριτήρια υγείας. Το άθροισμα αυτών των τεσσάρων κριτηρίων δίνει στα ηγετικά στελέχη έναν καινούργιο στόχο: το ιδανικό της αποτελεσματικότητας των οργανώσεων.

2.1 Χαρακτηριστικά συστημάτων

Τα συστήματα σύμφωνα με τον ορισμό τους διακρίνονται από ορισμένα χαρακτηριστικά ή ιδιότητες οι οποίες προσδιορίζουν το χαρακτήρα τους. Η μελέτη αυτών των ιδιοτήτων που παρουσιάζονται στη συνέχεια είναι αναγκαία για την κατανόηση, εξήγηση και πρόβλεψη της συμπεριφοράς των συστημάτων.

Ανοικτά - κλειστά συστήματα: Ως ανοικτό σύστημα χαρακτηρίζεται το σύστημα που βρίσκεται σε αλληλεπίδραση με το περιβάλλον του, ενώ ως κλειστό εκείνο το οποίο δεν έχει καμιά σχέση αλληλεπίδρασης με το περιβάλλον. Ως σχέσεις αλληλεπίδρασης νοούνται οι σχέσεις ανταλλαγών, εισροών-εκροών, μεταξύ συστήματος και περιβάλλοντος. Στην πραγματικότητα, είναι δύσκολο να φαντασθεί κανείς ένα απολύτως κλειστό ή ανοικτό σύστημα. Κατά συνέπεια η ιδιότητα αυτή των συστημάτων δεν είναι διχοτομική αλλά αποτελεί ένα συνεχές. Πρόκειται δηλαδή για διαφορετικούς βαθμούς αλληλεπίδρασης μεταξύ συστημάτων και περιβάλλοντος.

Δυναμικότητα-στατικότητα: Η δυναμικότητα ή στατικότητα των συστημάτων εκφράζουν τη συχνότητα και τη σπουδαιότητα των αλλαγών που συμβαίνουν είτε στα μέρη, τα δομικά στοιχεία και χαρακτηριστικά και τη λειτουργία του συστήματος, είτε στις σχέσεις του με το περιβάλλον του. Με βάση αυτή την ιδιότητα υπάρχουν συστήματα λιγότερο δυναμικά και περισσότερο στατικά και ασφαλώς το αντίθετο.

Πολυπλοκότητα: Η πολυπλοκότητα ενός συστήματος εκφράζει την ποσότητα των μερών ή υποσυστημάτων τα οποία το αποτελούν και την ποσότητα των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ αυτών. Όσο μεγαλύτερες είναι αυτές οι ποσότητες τόσο μεγαλύτερη είναι η πολυπλοκότητα. Αυτή η ιδιότητα έχει ενδιαφέρον για τη μελέτη του συστήματος αφού η δυνατότητα μελέτη υψηλής πολυπλοκότητας συστημάτων οδηγεί σε αφαιρέσεις και απλουστεύσεις που μπορεί να είναι διαστρεβλωτικές και επικίνδυνες.

Συνέργια: Συνέργια σημαίνει ότι μια ολότητα είναι μεγαλύτερη από το άθροισμα των μερών που την αποτελούν. Ως ιδιότητα συστημάτων η συνέργια εκφράζει το βαθμό της αρμονίας και της συνεργασίας μεταξύ των μερών έτσι ώστε η ολότητα (και το αποτέλεσμα αυτής) να είναι μεγαλύτερη από το άθροισμα των μερών του.

Εντροπία : Εντροπία είναι η διαδικασία μέσω της οποίας το σύστημα φθίνει και οδηγείται σε εξαφάνιση. Αυτή η διαδικασία τροφοδοτείται από την έλλειψη ή «βλάβη» του μηχανισμού ελέγχου ή αναπληροφόρησης (Feed back) του συστήματος που συνεπάγεται των ανισορροπία μεταξύ εισροών-εκροών σε βάρος των πρώτων.

3. Θεωρίες οργάνωσης και διοίκησης.

3.1 Εξέλιξη της οργανωτικής θεωρίας

Για να φτάσουμε στο σημερινό επίπεδο οργάνωσης και διοίκησης των επιχειρήσεων και των οργανισμών χρειάστηκαν δύο αιώνες εξέλιξης. Οι οργανώσεις που δημιουργήθηκαν στο πέρασμα του χρόνου είχαν σα σκοπό τους την ορθολογική αξιοποίηση των φυσικών πόρων για την κάλυψη των αναγκών της κοινωνίας. Τα ηγετικά στελέχη (management) θεώρησαν ότι ο ορθολογισμός

αποτελεί τον κοινό παρανομαστή της διοικητικής συμπεριφοράς και τον παράγοντα που καθορίζει τις οργανωτικές ενέργειες της διοίκησης¹⁷.

Η «οργανωτική θεωρία» δηλαδή το σύνολο των γνώσεων και συμπερασμάτων από την εμπειρία του ανθρώπου γύρω από τη διάρθρωση και λειτουργία των οργανώσεων, δεν είναι κατανοητή χωρίς την έννοια του ορθολογισμού. Ο ορθολογισμός εκτείνεται σε όλη την οικονομία και αποτελεί μέσο για την επίτευξη αποτελεσματικότητας. Η έννοια του ορθολογισμού σχετίζεται με την κατανομή των μέσων που βρίσκονται σε στενότητα και αποβλέπει στην άριστη δυνατή επιτυχία των τεθέντων σκοπών.

Βάση του ορθολογισμού αποτελεί η ιδέα της οργάνωσης. Δύο είναι οι θεμελιώδεις δυνάμεις σε κάθε τυπική οργάνωση : Η κατανομή της εργασίας και η συγκέντρωση της εξουσίας. Αυτές οι δυνάμεις είναι αντίρροπες. Η κατανομή της εργασίας τεμαχίζει την οργάνωση σε όλο και πιο μικρά εξειδικευμένα κομμάτια. Η συγκέντρωση της εξουσίας (με την έννοια του συντονισμού) ενώνει τα κομμάτια αυτά, έτσι ώστε να **κινούνται** σα σύνολο για την επίτευξη των σκοπών της οργάνωσης.

Ένα από τα κύρια προβλήματα της οργανωτικής θεωρίας είναι η εξισορρόπηση αυτών των δυνάμεων. Όσο αυξάνει η εξειδίκευση, τόσο καλύτερες πρέπει να γίνονται και οι μέθοδοι συντονισμού. Η ανάγκη ορθολογισμού στις οικονομικές μονάδες επιβάλλει την επιτακτική ανάγκη διατήρησης, ισορροπίας μεταξύ της κατανομής της εργασίας και του συντονισμού. Αποτέλεσμα είναι ο οργανωτικός σχεδιασμός- δηλαδή είναι μοντέλο διάρθρωσης και συμπεριφοράς - «που συμβαδίζει με την αναγκαιότητα για ορθολογισμό και που καθιερώνει την οργάνωση των οργανισμών και επιχειρήσεων σαν τον τέταρτο συντελεστή παραγωγής»¹⁸.

3.1.1 Η ανάπτυξη της Οργανωτικής Θεωρίας στην Ευρώπη.

α) Η «Γραφειοκρατία»

Ο πρώτος που πραγματεύτηκε τον τεχνικό ορθολογισμό με συστηματικό τρόπο ήταν ο Max Weber, που πίστευε ότι ο ορθολογισμός αποτελεί τη δημιουργία ενός συστήματος διοίκησης βασιζόμενο επί της κατανομής εργασίας και επί του συντονισμού.

Η κοινή έννοια της γραφειοκρατίας έχει πλέον προσλάβει αρνητικό περιεχόμενο αφού αυτή συνδέεται με δυσκαμψία, υποαπασχόληση ακόμη και παραλογοισμό.¹⁹ Σύμφωνα με τον καθηγητή κ. Κ. Αθανασόπουλο ο πολίτης καταπιέζεται και ταλαιπωρείται από τη γραφειοκρατία.²⁰ Στην οργανωτική θεωρία όμως η γραφειοκρατία αποτελεί μια προσέγγιση ή ένα μοντέλο οργανωτικών δομών με σκοπό την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης.

Οι βασικές αρχές του ιδανικού γραφειοκρατικού μοντέλου οργάνωσης που διατύπωσε ο Weber είναι:

- Κατανομή της εργασίας.
- Συγκέντρωση της εξουσίας.
- Ορθολογικό πρόγραμμα διεύθυνσης προσωπικού.
- Κανονισμοί.
- Έγγραφα στοιχεία.

Κατά τον Weber²¹ η γραφειοκρατία ήταν το πιο ορθολογικό σύστημα. Ο ίδιος όμως είχε επισημάνει τις πιθανότητες, η γραφειοκρατία να απανθρωπίσει την εργασία, αλλά πίστευε πως η γραφειοκρατία ήταν μια ακαταμάχητη οργανωτική θεωρία.

Σύμφωνα με τα προηγούμενα χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού μοντέλου, φαίνεται ότι η Βεμπεριανή λογική στηρίζεται ουσιαστικά στην αυστηρή τήρηση της ιεραρχίας, την τυποποίηση και αποπροσωποποίηση της οργάνωσης ώστε να εξασφαλιστεί η σταθερότητα, η συνοχή και η προβλεψιμότητα. Η κύρια βάση του γραφειοκρατικού μοντέλου είναι η δομή της εξουσία που δίνει τη δυνατότητα του ελέγχου και της εποπτείας της οργάνωσης.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφέρουμε ότι ο Weber όρισε την εξουσία ως «την πιθανότητα υπακοής σε μια δεδομένη εντολή με συγκεκριμένο περιεχόμενο από μια δεδομένη ομάδα ατόμων».²²

Ο Weber προσδιορίζει τρεις πηγές ή είδη εξουσίας:

- α. τη **«νόμιμη»** που προκύπτει από τη νομιμότητα κανονισμών και των δικαιωμάτων,
- β. την **«παραδοσιακή»** που προκύπτει από τα πιστεύω σε παραδόσεις και τη νομιμότητα που πηγάζει από την κοινωνική θέση των ατόμων που ασκούν εξουσία όπως αυτή προκύπτει από παραδόσεις (π.χ. εκκλησία, μοναρχία) και
- γ. τη **«χαρισματική»** που πηγάζει από το ίδιο το άτομο λόγω των χαρισμάτων του. Κατά την άποψη του Weber η νόμιμη δύναμη είναι αυτή που θα πρέπει να στηρίζει το γραφειοκρατικό μοντέλο.

Αναμφισβήτητα το γραφειοκρατικό μοντέλο εμπεριέχει θετικές διαστάσεις και έχει αρκετά πλεονεκτήματα όταν εφαρμοσθεί σωστά. Η διαίρεση της εργασίας, το σύστημα κανόνων και προτύπων λειτουργίας (ιδανικός τύπος του Weber), η ιεραρχία και το κριτήριο της ικανότητας των εργαζομένων συμβάλλουν θετικά στην αποτελεσματικότητα της οργάνωσης. Ταυτόχρονα όμως το μοντέλο πάσχει από μειονεκτήματα τα οποία στην πράξη οδηγούν σε αρνητικά φαινόμενα. Μεταξύ αυτών τα πιο σημαντικά είναι:

- Οι κανόνες και τα πρότυπα μετατρέπονται, εύκολα σχετικά, από μέσα που είναι σε αυτοσκοπό, δημιουργούν δυσκαμψία, έλλειψη εξελισιμότητας της οργάνωσης και χαμηλής ικανότητας προσαρμογής στο περιβάλλον όταν αυτό είναι δυναμικό και πολύπλοκο.

- Η υποβάθμιση των κοινωνικών και ψυχολογικών διαστάσεων της οργάνωσης, οδηγεί σε αλλοτρίωση, χαμηλό ηθικό και έλλειψη διάθεσης για απόδοση στους εργαζόμενους.

Οι παραδοχές του Weber σχετικά με το απρόσωπο της άσκησης της διοίκησης από τους προϊστάμενους και των σχέσεών τους με τους υφιστάμενούς τους δεν ανταποκρίνεται αρκετά στην πραγματικότητα.

β) Οι «Λειτουργίες» του Fayol

Ο Henri Fayol το 1916 έγραψε το βιβλίο του “Βιομηχανική και Γενική Διοίκηση»²³ όπου εξέθετε μια διοικητική θεωρία που ήταν συμπέρασμα από την πολύχρονη εμπειρία του. Πραγματικά αν ο Fayol μείνει αθάνατος αυτό θα το χρωστάει στη θεωρία του για την λειτουργική υποδιαίρεση των διοικητικών δραστηριοτήτων στα στοιχεία του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της διοίκησης, του συντονισμού και του ελέγχου.

Ενώ ο Weber ήταν καθαρά θεωρητικός ο Fayol προσπάθησε να μετουσιώσει σε θεωρία την μακρόχρονη προσωπική του εμπειρία.

γ) Οι τεχνικές του Urwick

Στα έργα του «η οργάνωση σαν τεχνικό πρόβλημα» και «η λειτουργία της διοίκησης»²⁴ ο Lyndall Urwick, ασπάσθηκε πολλά στοιχεία από την κλασική θεωρία του Weber και του Fayol. Αναφέρει με έμφαση τον ορθολογισμό και την επίδοση, όπως επίσης και τα τρία θεμελιακά στοιχεία της γραφειοκρατίας - εξειδίκευση, συντονισμό και ορθολογική κατανομή της εργασίας - και διαβεβαιώνει, ότι οι γενικές αρχές της κλαδικής οργανωτικής θεωρίας είναι γενικής ισχύος.

Στην κλασική θεωρία πρόσθεσε μόνο την ανάλυση σχετικά με την έκταση της εποπτείας και τα περί των γραμμικών και επιτελικών σχέσεων. Η πεμπτούσια όμως των έργων του είναι η επίκλησή του για βελτιωμένες τεχνικές εφαρμογές των ορθολογικών αρχών της οργάνωσης, από τις διάφορες οικονομικές μονάδες και οργανισμούς.

3.1.2 Η ανάπτυξη της Οργανωτικής θεωρίας στην Αμερική

Γύρω στα 1900, μια αξιόλογη κίνηση σημειώθηκε στην Αμερική με την ηγεσία του Frederick W. Taylor. Ο ίδιος ο Taylor δεν ήταν θεωρητικός της οργάνωσης. Οι ιδέες του αντικατόπτριζαν την ανάγκη που είχε η Αμερική για νέα ηγετικά στελέχη ικανά να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα της αυξανόμενης συνθετότητας της τεχνολογίας και της δραστηριοποίησης²⁵ (παρακίνησης) του εργαζόμενου που τότε είχαν αρχίσει να παρουσιάζονται.

α) Η κίνηση της “Επιστημονικής Διοίκησης”

Οι πρωτοπόροι της «επιστημονικής διοίκησης» (δηλαδή ο F. Taylor, ο Frank και η Lilian Gilbeth, ο Henry Ford, ο Henry Gantt και ο Harrington Emerson) προσπαθούσαν να λύσουν το γρίφο ενός διπλού προβλήματος: Πώς μια κοινωνία αυξάνει την παραγωγικότητα των επιχειρήσεων και οργανισμών της; Η διοίκηση

των επιχειρήσεων και των οργανισμών μέσα σ' αυτή την κοινωνία αυξάνει το επίπεδο παρακίνησης (δραστηριοποίησης) των εργαζομένων; Οι αναφερθέντες «πρωτοπόροι» έβλεπαν τη λύση των προβλημάτων αυτών σα μια εξίσωση: Λύνοντας το ένα πρόβλημα, ταυτόχρονα θα λυνόταν και το άλλο. Αν βρισκόταν τρόπος η δίκαιη αξίωση των εργαζόμενων για μεγαλύτερα ημερομίσθια και η δίκαιη αξίωση της διοίκησης για μεγαλύτερο αποτέλεσμα να επιτευχθούν ταυτόχρονα, τότε πολλές από τις σημαντικότερες δυσκολίες που αντιμετώπιζε ένα εκβιομηχανιζόμενο κράτος θα λύνονταν. Η άποψη όμως αυτή των πρωτοπόρων ήταν μια ουτοπία. Οραματίζονταν μια κοινωνία, όπου όλοι οι εργαζόμενοι στη βιομηχανία θα πίστευαν ότι τα ατομικά τους συμφέροντα ήταν αρμονικά συνδεδεμένα με την αδιάκοπη προσπάθεια μεγαλύτερης παραγωγικότητας. Αυτό όμως δε θα μπορούσε να γίνει χωρίς απόλυτη εφαρμογή του τεχνικού ορθολογισμού²⁶ σε όλες τις πλευρές της οικονομικής ζωής, άρα και στην οργάνωση.

Ο Taylor από νωρίς(1895) είχε γράψει για την ανάγκη διαχωρισμού του προγραμματισμού από την «εκτέλεση». Αυτό που ήθελε ο Taylor ήταν να χωρίσει τη «γραμμική» (εκτελεστική) από την «επιτελική» εργασία (Thinking Department). Επίσης, υποστήριζε τη διάκριση των λειτουργιών σε ένα οργανωτικό σύστημα.

Στα έργα του Henry Cantt και της Lillian Gilbreth, μπορεί κανείς να βρει εμβρυακές ιδέες οργανωτικής θεωρίας. Θα μπορούσε να πει κανείς πως οι πρωτοπόροι της «επιστημονικής διοίκησης» έβλεπαν την οργάνωση περίπου όπως ο Weber και το Fayol.²⁷

β) Οι «Αρχές της Οργάνωσης»

Το 1931, οι Mooney και Reiley²⁸ δημοσίευσαν την πρώτη ολοκληρωμένη οργανωτική θεωρία, που παρουσιάστηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες, με τον τίτλο «Προοδευτική Βιομηχανία». Αυτή έμοιαζε πολύ με τη θεωρία της γραφειοκρατίας του Weber με μόνο διαφορά ότι ενώ ο Weber έβλεπε την κατανομή της εργασίας σαν την κύρια κινητήρια δύναμη της οργάνωσης, οι Mooney και Reiley έβλεπαν το συντονισμό.

Έτσι, έγραψαν ότι ο συντονισμός είναι η «μητέρα αρχή», και πως όλες οι άλλες αρχές τον βοηθούν (εξυπηρετούν) για να επιτύχει την εκτέλεση των εξειδικευμένων αλλά και αλληλεξαρτημένων λειτουργιών κάθε μονάδας. Μπορούμε να πούμε ότι η θεωρία των Mooney και Reiley, ακόμα και στις λεπτομέρειές της είναι απόλυτα παράλληλη²⁹ με τις θεωρίες των Weber, Fayol και Urwick. Έτσι οι θεωρίες τους, μαζί με την εργασία των παραπάνω Ευρωπαϊών αποτελεί το κύριο σώμα αυτής που ονομάστηκε «κλασική οργανωτική θεωρία».

γ) Η κίνηση των «Ανθρωπίνων Σχέσεων»

Οι κλασικοί της Οργανωτικής Θεωρίας πίστευαν πως οι ορθολογικές οικονομικές υποθέσεις περί των κινήτρων των ανθρώπων ήταν αρκετές για να εξηγήσουν την εργασιακή συμπεριφορά μέσα στις οργανώσεις.

Αντίθετα οι εκπρόσωποι των «Ανθρωπίνων Σχέσεων» χρησιμοποιώντας επιστήμες της συμπεριφοράς (ή διαγωγικές), όπως η κοινωνιολογία και η ψυχολογία, έδειξαν ότι η ανθρώπινη παρακίνηση ήταν πολύπλοκη και δεν μπορούσε να γίνει κατανοητή παρά μόνο με έρευνες προσανατολισμένη προς τη συμπεριφορά.

Η κίνηση των «Ανθρωπίνων Σχέσεων» άρχισε το 1927, κυρίως από τον Elton Mayo³⁰ και τους F.J. Roethlisberger και W.J. Dickson³¹ και έφερε έναν καινούργιο προσανατολισμό στη μελέτη των οργανώσεων.

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι οπαδοί των ανθρωπίνων σχέσεων δε διατύπωσαν ακριβώς μια νέα «οργανωτική θεωρία», αλλά μάλλον τροποποίησαν την κλασική θεωρία.

Η κίνηση των ανθρωπίνων σχέσεων στηρίχθηκε στα πειράματα του Elton Mayo.³²

Κλασική έχει απομείνει η πολύχρονη έρευνα του Elton Mayo, γνωστή ως “Hawthorn Experiment”, σχετικά με τη σημασία που έχει η επίδειξη μέριμνας για τον εργαζόμενο και την άμεση επίδρασή της επάνω στο ηθικό και στην απόδοσή του.

Ο Elton Mayo με τις έρευνές του³³ εξαίρει δύο βασικούς συντελεστές:

- τη σημασία των ανθρωπίνων διαθέσεων για την απόδοση (ρόλος ηθικού)
- τη σημασία του ψυχο-κοινωνικού κλίματος/ρεύματος στο ανθρώπινο περιβάλλον για τις ανθρώπινες διαθέσεις, τη διαμόρφωση και κατεύθυνσή τους και τις επιπτώσεις του, σε τελευταία ανάλυση, πάνω στην απόδοση.

Για τον Elton Mayo «η ανακάλυψη των κοινωνικών συντελεστών εργασίας» αποτέλεσε μια καινούρια βιομηχανική επανάσταση.

Όλοι όσοι έκριναν το έργο του Mayo, ειδικοί της βιομηχανίας, κοινωνικοί ψυχολόγοι και κοινωνιολόγοι συμπίπτουν όσον αφορά την παραδοχή τους στις αλήθειες που παρουσίασε, εγκαινιάζοντας έτσι μια νέα περίοδο στη μελέτη της ανθρώπινης απόδοσης και των συντελεστών της, τερματίζοντας τη μονοκρατορία του Τεϋλορισμού.

δ) Οι «Οργανωτικοί Ουμανιστές»

Η φυσική εξέλιξη της κίνησης των ανθρωπίνων σχέσεων ήταν η μεταμόρφωσή της στον οργανωτικό ουμανισμό. Υποστηρικτές του είναι οι σύγχρονοι ερευνητές όπως οι Chris Argyris, Warren Bennis και Rensis Likert.

Είδαμε ότι ο οπαδοί των ανθρωπίνων σχέσεων προσπάθησαν μόνο να τροποποιήσουν κάπως την κλασική οργανωτική θεωρία ενώ οι οργανωτικοί ουμανιστές επιδιώκαν τη ριζική μεταβολή της.

Ο Bennis έχει κιόλας εκφράσει ανοικτά την αντίθεσή του με την αυστηρή γραφειοκρατία γράφοντας πως η δημοκρατική ελευθερία, στο χώρο των οργανώσεων, είναι πολύ προτιμότερη και ευεργετική.³⁴ Ο Οργανωτικός Ουμανισμός έχει δική του φιλοσοφία και μια σειρά από πρακτικές μεθόδους για αλλαγές στη συμβατική δομή των εργασιακών σχέσεων και στο περιεχόμενο της εργασίας.³⁵ Ουσιαστικά οι μεταβολές που προτείνει κυρίως στη νοοτροπία της διοίκησης είναι πιο σύμφωνες με τη φύση του ανθρώπου και έτσι θα εξασφαλίσουν μεγαλύτερη ελευθερία και περισσότερες ικανοποιήσεις από την εργασία. Αλλά και η ίδια η οργάνωση θα κερδίσει από την αλλαγή της δομής, του περιεχομένου της εργασίας και της στάσεως της διοίκησης, αφού η επίτευξη των στόχων της θα είναι πιο αποτελεσματική.

Ο Οργανωτικός Ουμανισμός περιλαμβάνει τις κινήσεις που επιζητούν την απελευθέρωση των εργαζομένων από την καταπίεση και την ευκαιρία για αυτοδιοίκηση.

Υπάρχει ταύτιση της βάσης (διαγωγικές επιστήμες) της κίνησης των ανθρωπίνων σχέσεων και του Οργανωτικού Ουμανισμού. Κοινό πρόβλημά τους είναι η μετατροπή και ο έλεγχος της ανθρώπινης συμπεριφοράς μέσα στις οργανώσεις και κοινός σκοπός η επίτευξη περισσότερου ορθολογισμού κατά τη χρησιμοποίηση των ανθρωπίνων πόρων.

Με τα παραπάνω έγινε κατανοητό ότι στα τελευταία 80 χρόνια καταβάλλεται προσπάθεια για καλύτερες μεθόδους βελτίωσης της δομής, της διάρθρωσης, του τρόπου ηγεσίας και της κατανομής των πόρων για την επίτευξη του αναγκαίου ορθολογισμού.

Θεωρητικά μπορούμε να υποστηρίξουμε, ότι στην προσπάθεια για την αναζήτηση του «τέλειου» σε θέματα οργάνωσης και διοίκησης δημιουργήθηκαν οι εξής θεωρίες:

- η κλασική οργανωτική θεωρία,
- η Νεοκλασική οργανωτική θεωρία και
- η σύγχρονη οργανωτική θεωρία, που περιλαμβάνει τα μοντέλα :
α) των συστημάτων και β) της αλληλεξάρτησης.

Η κλασική θεωρία ενδιαφέρεται κυρίως για τις διαρθρωτικές σχέσεις μέσα στην οργάνωση, ενώ η νεοκλασική είναι αφοσιωμένη εκτός από την ίδια τη δομή και στις επιδράσεις της ανθρώπινης συμπεριφοράς επάνω στην οργάνωση. Η κλασική παραδοσιακή θεωρία ασχολείται περισσότερο με την «ανατομία» της οργάνωσης. Ανάμεσα στους οπαδούς της συγκαταλέγονται επιστήμονες όπως ο Weber, ο Taylor, οι Mooney και Reiley και οι Gulick και Urwick.

Η νεοκλασική σχολή προσπαθεί να ξεπεράσει μερικά από τα μειονεκτήματα της κλασικής προσθέτοντας στον σκελετό της κλασικής θεωρίας διάφορες τροποποιήσεις με βάση τις επιστήμες της συμπεριφοράς.

Η σύγχρονη οργανωτική θεωρία έχει δύο κύρια πρότυπα (μοντέλα): Το πρότυπο των συστημάτων και το πρότυπο της εξάρτησης. Το πρότυπο των συστημάτων έκανε την εμφάνισή του γύρω στα 1960 και από τότε κατέκτησε κυρίαρχη θέση στη σκέψη και στην πρακτική της διοίκησης.

Με λίγα λόγια, τα πρότυπα συστημάτων³⁶ φέρνουν στον τομέα της διοίκησης επαναστατικές εξελίξεις. Σ' αυτές συμπεριλαμβάνονται εργασίες που έγιναν επάνω α) στην οργανωτική ανάπτυξη, β) στην οργανωτική συμπεριφορά, γ) στα κοινωνικοτεχνικά συστήματα, δ) στη βιομηχανική δυναμική, ε) στην επιχειρησιακή έρευνα, στ) στα συστήματα διοικητικών πληροφορικών και ζ) στα συστήματα ανθρώπινου δυναμικού.

Το μοντέλο της εξάρτησης είναι μια σχετικά νέα επινόηση, αλλά είναι λογική προέκταση της αντιμετώπισης των πολύπλοκων οργανώσεων με τη μέθοδο των συστημάτων και δίνει μια νέα διάσταση σ' αυτήν.

Για πρακτικούς λόγους η οργανωτική θεωρία έχει ομαδοποιηθεί σε δύο κατηγορίες:

- α) την ποσοτική ή μαθηματική θεώρηση, και
- β) τις θεωρίες της συμπεριφοράς.

Η ποσοτική ή μαθηματική θεώρηση, εμφανίστηκε μετά το β' παγκόσμιο πόλεμο, εκφράστηκε μέσα από μαθηματικά μοντέλα και υποδείγματα και υποστηρίζει τη διατύπωση των μεθόδων διοίκησης και οργάνωσης με μαθηματικά σύμβολα αφού πρόκειται περί λογικών σχέσεων.³⁷

Στις θεωρίες της συμπεριφοράς εντάσσονται η εμπειρική θεώρηση, η θεώρηση της διαπροσωπικής συμπεριφοράς, η θεώρηση της ομαδικής συμπεριφοράς και η θεώρηση των κοινωνικοτεχνικών συστημάτων.³⁸

Η εμπειρική θεώρηση υποστηρίζει ότι τα διοικητικά στελέχη μαθαίνουν μέσα από την εμπειρία τους και διδάσκονται από τα λάθη τα οποία πραγματοποιούν κατά την άσκηση των διοικητικών καθηκόντων τους.

Η θεώρηση της διαπροσωπικής συμπεριφοράς, όπως και η θεώρηση της ομαδικής συνδέονται στενά και δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα στις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των ανθρώπων σε μια οργάνωση. Η προσοχή τους επικεντρώνεται στην ανθρώπινη πλευρά της διοίκησης και στην αρχή ότι οι άνθρωποι εργάζονται μαζί για την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών.

Η θεώρηση των κοινωνικοτεχνικών συστημάτων υποστηρίζει ότι η επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων στηρίζεται αφενός μεν στην ικανοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα, αφετέρου δε στη διαμόρφωση του κατάλληλου τεχνικού περιβάλλοντος στον οργανισμό.

Η αποτελεσματικότητα της διοίκησης και η παραγωγικότητα των εργαζομένων στηρίζονται στην εφαρμογή νέων μεθόδων εργασίας αλλά και στη

δημιουργία σύγχρονων τεχνικών συστημάτων (νέα τεχνολογία, προσαρμογές στις νέες τεχνικές απαιτήσεις κ.τ.λ.).

Στη συνέχεια γίνεται μια σύντομη παρουσίαση των σπουδαιότερων θεωριών της συμπεριφοράς, σε σχέση με την παρακίνηση για απόδοση (κίνητρα) και σε σχέση με την ηγεσία.

3.2 Θεωρίες της συμπεριφοράς και των κινήτρων.

Μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και με τη δημοσίευση το 1943 του πρώτου άρθρου του Α. Maslow αρχίζει η σύγχρονη περίοδος των θεωριών της παρακίνησης.

Ως παρακίνηση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί το σύνολο των σχέσεων αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης μεταξύ των αναγκών, των κινήτρων και των στόχων. Η αρχή της διαδικασίας της παρακίνησης είναι η συνειδητή ή υποσυνείδητη ύπαρξη αναγκών. Η ανάγκη παράγει το κίνητρο (ώθηση) και το κίνητρο οδηγεί στον προσδιορισμό στόχων και πράξεων για την υλοποίησή τους. Στο διάγραμμα (1.2.1) παρουσιάζεται απλοποιημένη η διαδικασία της παρακίνησης.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2.1



• Απλοποιημένη διαδικασία της παρακίνησης

Τα διάφορα θεωρητικά υποδείγματα που αναπτύχθηκαν διακρίνονται συνήθως σε δύο κατηγορίες σύμφωνα με το περιεχόμενό τους. Η πρώτη κατηγορία, περιλαμβάνει εκείνα τα υποδείγματα που προσπαθούν να παρουσιάσουν αυτό που παρακινεί τους ανθρώπους να εργασθούν. Εξετάζοντας τις ανάγκες και τα κίνητρα που κάνουν τους ανθρώπους να εργασθούν. Τα βασικότερα θεωρητικά υποδείγματα σε τούτη τη κατηγορία είναι η ιεράρχηση των αναγκών του Α. Maslow, η θεωρία των δύο παραγόντων (υγιεινής - παρακίνησης) του F. Herzberg και η ERG θεωρία του Alderfer που αποτελεί προέκταση της θεωρίας του Maslow. Βέβαια η θεωρία του Taylor και οι θεωρίες των Ανθρώπινων Σχέσεων (Mayo) οδηγούν έμμεσα σε συμπεράσματα σε ότι αφορά την

παρακίνηση, χωρίς όμως να μπορούν να θεωρηθούν ως υποδείγματα παρακίνησης.

Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται τα θεωρητικά υποδείγματα που προσπαθούν να προσδιορίσουν τη διαδικασία της παρακίνησης. Οι μεταβλητές που παρεμβαίνουν σε τούτη τη διαδικασία και οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ αυτών αποτελούν το βασικό περιεχόμενο τούτων των υποδειγμάτων. Η θεωρία της προσδοκίας του VROOM, το υπόδειγμα του PORTER και LAWLER, και η θεωρία της «δικαιοσύνης» (equity) αποτελούν τις πιο σημαντικές θεωρήσεις της δεύτερης κατηγορίας.

Ο Erwin Stanton στο βιβλίο του «Ρεαλιστικό Μάνατζμεντ-κλειδί για την υψηλή παραγωγικότητα» υποστηρίζει ότι σύμφωνα με τους οπαδούς «της σχολής των κινήτρων» η μειωμένη παραγωγικότητα που παρατηρείται στις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς του δημοσίου αλλά και του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας οφείλεται στο γεγονός ότι τα διοικητικά στελέχη δεν έχουν απορροφήσει ικανοποιητικά τις θεωρίες της σύγχρονης επιστήμης και συμπεριφοράς στο χώρο της εργασίας.

Παρακάτω γίνεται μια σύντομη παρουσίαση των σημαντικότερων θεωριών της συμπεριφοράς και των κινήτρων.

3.2.1 Η θεωρία της ιεράρχησης των αναγκών - A. Maslow

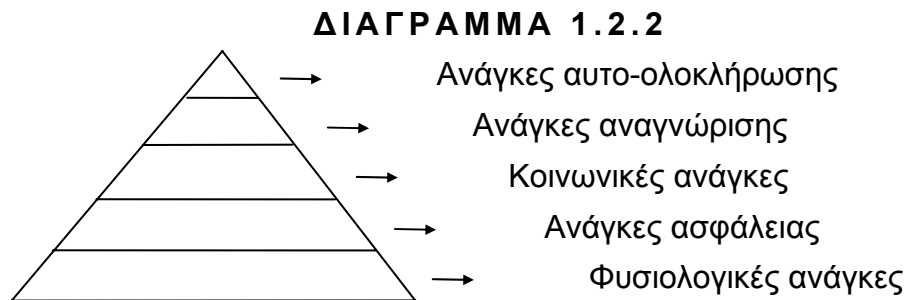
Ο Abraham Maslow, με κλινικές έρευνες, προσπάθησε να προσδιορίσει αυτό που παρακινεί την ανθρώπινη συμπεριφορά. Διερεύνησε τις ανάγκες του ανθρώπου καθώς και την παρακινητική τους δύναμη και τις ταξινόμησε σε πέντε κατηγορίες³⁹: τις φυσιολογικές, τις ανάγκες ασφάλειας και σιγουριάς, τις κοινωνικές, τις ανάγκες εκτίμησης ή αναγνώρισης και τις ανάγκες ολοκλήρωσης. Στηριζόμενος σε τούτη τη ταξινόμηση, διατυπώνει τις εξής τρεις βασικές προτάσεις για να εξηγήσει την ανθρώπινη παρακίνηση.

Πρώτο, ο άνθρωπος προσπαθεί συνεχώς να ικανοποιήσει καλύτερα τις ανάγκες του. Συνέχεια επιθυμεί και επιθυμεί περισσότερα. Αυτά που επιθυμεί εξαρτώνται από αυτά που ήδη έχει. Δηλαδή, «οι ανάγκες που προσπαθεί να ικανοποιήσει εξαρτώνται από το βαθμό της ικανοποίησής τους»⁴⁰. Η προσπάθεια του ανθρώπου να ικανοποιήσει τις ανάγκες του είναι αέναη (ατέλειωτη) και συνεχίζεται για όλη του τη ζωή.

Δεύτερο, η παρακινητική δύναμη των αναγκών είναι αντίστροφη του βαθμού ικανοποίησής τους. Δηλαδή, όσο πιο πολύ ικανοποιείται μια ανάγκη τόσο λιγότερο παρακινεί. Όταν ικανοποιείται «πλήρως» τότε δεν «παράγει» καμία παρακίνηση και κάποια άλλη ανάγκη παίρνει τη θέση της. Φυσικά, όταν μια ανάγκη σταματήσει να ικανοποιείται τότε αποτελεί ξανά κίνητρο συμπεριφοράς.

Τρίτο, οι ανθρώπινες ανάγκες είναι ιεραρχικά δομημένες σύμφωνα με την προτεραιότητά τους για ικανοποίηση. Όταν μια κατηγορία αναγκών ικανοποιηθεί

τότε η επόμενη παίρνει τη σειρά της. Στο διάγραμμα (1.2.2) φαίνεται η ιεραρχία αναγκών του Maslow.



Συνοπτικά, σύμφωνα με το Maslow, οι ανθρώπινες ανάγκες κλιμακώνονται κατά σειρά προτεραιότητας. Δηλαδή, μια ανάγκη εμφανίζεται συνήθως μετά την ικανοποίηση κάποιας άλλης ανάγκης που προηγείται στη κλίμακα ιεράρχησης των αναγκών. Ο άνθρωπος είναι ένα ον που συνεχώς αναζητά και επιθυμεί κάτι. Επίσης καμία ανάγκη ή κίνητρο δεν μπορεί να εξετασθεί μεμονωμένα. Κάθε κίνητρο σχετίζεται με το βαθμό της ικανοποίησης ή μη κάποιου άλλου κινήτρου ή παρόρμησης.⁴¹

Σύμφωνα με τη θεωρία του Maslow, σε θέματα πρακτικής εφαρμογής στη διοίκηση, οι διευθυντές και οι μάνατζερς πρέπει να προσπαθήσουν να διαγνώσουν την κυρίαρχη ανάγκη που τείνει να ικανοποιήσει κάθε άτομο που εργάζεται σε μια οργάνωση και να συγκεντρώσουν έπειτα σ' αυτήν όλες τις δυνάμεις παρώθησης προκειμένου να ικανοποιηθεί. Επί πλέον η ύπαρξη μιας κυρίαρχης ανάγκης στα άτομα δίνει τη δυνατότητα στο μάνατζερ να αιτιολογήσει, να εξηγήσει και να προβλέψει τη συμπεριφορά των υφισταμένων του.⁴²

Η κριτική που έχει γίνει στη θεωρία του Maslow έχει αναδείξει αρκετές αδυναμίες:

Η πρώτη βασική αδυναμία αφορά την ταξινόμηση των αναγκών στις διάφορες κατηγορίες. Στη σημερινή εποχή ο διαχωρισμός των αναγκών είναι πολύ δυσχερής και πολλές φορές αδύνατος. Η δεύτερη αδυναμία προκύπτει από το γεγονός ότι δεν είναι δυνατό να προσδιορισθεί ποιοτικά και ποσοτικά η ικανοποίηση μιας ανάγκης. Επίσης η ικανοποίηση μιας ανάγκης δε σημαίνει αναγκαστικά και τη μείωση της έντασής της. Ο Maslow δεν έλαβε επίσης υπόψη του ότι στη περίπτωση που διαπιστωθεί από κάποιο άτομο ότι μια ανάγκη του είναι αδύνατο να ικανοποιηθεί τότε είναι δυνατό να την εγκαταλείψει. Τέλος και άλλες αδυναμίες⁴³ παρουσιάζει η θεωρία του Maslow για την ιεράρχηση των αναγκών.

Παρά τις αδυναμίες, η θεωρία του Maslow, σαν μια γενική θεωρία αναγκών, έχει μια αναμφισβήτητη αξία και αποτελεί βασική γνώση για την αποτελεσματική

διοίκηση. Ποιες όμως είναι οι συνέπειές της για τα διοικητικά στελέχη και πώς οι θεωρητικές προτάσεις μπορούν να γίνουν λειτουργικές;

Σημαντική συνέπεια για τη διοικητική πρακτική, είναι η απόρριψη της Τεϋλορικής αντίληψης που υποστηρίζει ότι οι εργαζόμενοι επιδιώκουν μόνο οικονομικές αμοιβές και επομένως μόνο με αυτές μπορούν να παρακινηθούν. Ο Maslow κάνει σαφές, και αυτό χρειάζεται να συνειδητοποιηθεί από τη διοίκηση των οργανώσεων, ότι οι άνθρωποι έχουν και προσπαθούν να ικανοποιήσουν ανώτερες ανάγκες, που πολλές φορές δεν ικανοποιούνται με οικονομικές αμοιβές. Τόσο η συμπεριφορά της ηγεσίας, όσο και το τεχνικό και κοινωνικό περιβάλλον της επιχείρησης ή του οργανισμού πρέπει να δημιουργούν τις προϋποθέσεις ικανοποίησης των αναγκών.

Δεύτερο σημαντικό συμπέρασμα της εν λόγω θεωρίας είναι η εξατομίκευση της συμπεριφοράς εκ μέρους της επιχείρησης ή του οργανισμού απέναντι σε κάθε εργαζόμενο λόγω των διαφορών που υπάρχουν μεταξύ των ανθρώπων σε ότι αφορά την ένταση των αναγκών τους.

Η θεωρία του Maslow επίσης αφήνει να νοηθεί ότι η παρακινητική δύναμη του χρήματος χαρακτηρίζεται από μια φθίνοντα τάση.

Τέλος, λαμβάνοντας υπ' όψη ότι η παρακίνηση εξαρτάται και από τη σχέση μεταξύ αυτών που προσφέρουν οι εργαζόμενοι στην επιχείρηση και αυτών που απολαμβάνουν, είναι προφανές ότι η διοίκηση πρέπει να ελέγχει (με συνεντεύξεις, ερωτηματολόγια κ.τ.λ.) την ένταση των αναγκών των εργαζομένων και την εξέλιξή της. Συνήθως οι αντιλήψεις των προϊσταμένων για τις ανάγκες και κατά συνέπεια για τους παράγοντες παρακίνησης των εργαζομένων είναι διαφορετικές από την πραγματικότητα, με αποτέλεσμα τη μη ικανοποίησή τους και την λιγότερο αποτελεσματική λειτουργία.

3.2.2 Η θεωρία της υγιεινής-παρακίνησης του F.HERZBERG

Μια δεύτερη δημοφιλής θεωρία παρώθησης που συνδέεται στενά με τη θεωρία ιεράρχησης των αναγκών του Maslow προτάθηκε από τον Frederick Herzberg. Η θεωρία αυτή ονομάζεται θεωρία των δύο παραγόντων (two factor theory) ή θεωρία παρώθησης υγιεινής (motivation - hygiene). Η θεωρία αυτή έγινε ευρέως αποδεκτή, παρά τις έντονες κριτικές που έχει δεχτεί, εφαρμόστηκε από πολλούς μάνατζερς ή διευθυντές που ήθελαν να δημιουργήσουν κίνητρα στην εργασία για τους υπαλλήλους τους.

Σύμφωνα με το Herzberg, ύστερα από σχετικές έρευνες, «η ικανοποίηση των ατόμων και η δυσαρέσκεια από την εργασία δεν αποτελούν τα δύο αντίθετα άκρα, τα οποία εξαρτώνται από τις διαφορετικές συνθήκες εργασίας και ανάγκες των εργαζομένων».⁴⁴

Ο Herzberg συμπέρανε αφού ανέλυσε τις πληροφορίες που είχε συγκεντρώσει από συνεντεύξεις και έρευνες, ότι τα άτομα έχουν δύο διαφορετικές κατηγορίες αναγκών, οι οποίες είναι ανεξάρτητες η μια από την άλλη και

επηρεάζουν τη συμπεριφορά του ατόμου κατά διαφορετικούς τρόπους. Διαπίστωσε ότι κάποια άτομα αισθάνονταν δυσαρεστημένα με την εργασία τους, και ότι τη δυσαρέσκεια αυτή προκαλούσε το περιβάλλον μέσα στο οποίο εργάζονταν. Από την άλλη μεριά τα άτομα που αισθάνονταν ευχαριστημένα με την εργασία τους, συνέδεαν την ευχαρίστηση αυτή άμεσα με την πραγματοποίηση της ίδιας της δουλειάς τους. Ο Herzberg ονόμασε την πρώτη κατηγορία των αναγκών “παράγοντες υγιεινής”, επειδή αναφέρονται στο περιβάλλον των εργαζομένων και εξυπηρετούν μια πρωταρχική λειτουργία που αποβλέπει στην παρεμπόδιση της δυσαρέσκειας από την εργασία. Σ’ αυτή την κατηγορία περιλαμβάνονται:⁴⁵ η πολιτική και διοίκηση της επιχείρησης, η αμοιβή και οι αυξήσεις, ο τρόπος εμποτείας και η ύπαρξη ικανού προϊσταμένου, η ασφάλεια και η σιγουριά στη θέση, οι συνθήκες εργασίας και το φυσικό περιβάλλον, οι διαπροσωπικές σχέσεις (με προϊσταμένους, ομοίβαθμους και υφισταμένους, η ποιότητα επίβλεψης ως προς τις ανθρώπινες σχέσεις.

Τη δεύτερη κατηγορία των αναγκών την ονόμασε “κίνητρα” επειδή φαίνονται ότι είναι αποτελεσματικά στην παρώθηση των ατόμων για υψηλότερη επίδοση στην εργασία. Σ’ αυτή την κατηγορία περιλαμβάνονται: η επίτευξη ή εκτέλεση σημαντικού έργου (επιτυχής η αναγνώριση εξατομίκευση του επαίνου, η ευθύνη για την εργασία του ίδιου ή των άλλων (υπευθυνότητα), η προώθηση, ή αλλαγή κοινωνικής θέσης με προαγωγή (εξέλιξη).

Οι παράγοντες υγιεινής, κατά το Herzberg⁴⁶ δεν παρακινούν τους εργαζόμενους για αύξηση της απόδοσης τους. Απλά εμποδίζουν να υπάρξει σ’ αυτούς το συναίσθημα της δυσαρέσκειας και συνεπώς να διατηρούν έτσι την απόδοσή τους σε αποδεκτό επίπεδο, γι’ αυτό ονομάζονται και παράγοντες διατήρησης (maintenance).

Οι παράγοντες της δεύτερης κατηγορίας είναι οι μόνοι που μπορούν να “παραγούν” παρακίνηση. Η ύπαρξή τους δηλαδή κάνει τους εργαζόμενους να έχουν τη διάθεση ή θέληση να αποδώσουν όλο και περισσότερο. Όμως η παρακινητική δύναμη τούτων των παραγόντων δεν μπορεί να υπάρξει στην περίπτωση που δεν υφίστανται οι παράγοντες της πρώτης κατηγορίας.

Η θεωρία των δύο παραγόντων χρησιμεύει ως πλαίσιο για την αναμόρφωση της εργασίας που έχει ως σκοπό να αυξήσει την ικανοποίηση του ατόμου από τη δουλειά του και παράλληλα να αυξήσει την επίδοσή του.⁴⁷

Το σπουδαιότερο σημείο της θεωρίας των δύο παραγόντων είναι ότι τα άτομα πιστεύουν πως η ικανοποίηση από την εργασία σχετίζεται με παράγοντες που είναι εσωτερικοί, όπως η επιτυχία, η πρόσκληση στη δουλειά, η αναγνώριση και εξέλιξη, ενώ βλέπουν τη δυσαρέσκεια να σχετίζεται με παράγοντες που είναι εξωτερικοί, όπως είναι ο μισθός, η εμποτεία, και οι συνθήκες εργασίας. Με άλλα λόγια συνδέουν τα κίνητρα για την εργασία με τον ίδιο το ευατό τους και τη δυσαρέσκεια με χαρακτηριστικά της οργάνωσης. Ο Herzberg δίνει τρεις προτάσεις γι’ αυτούς που θέλουν να εφαρμόσουν τη θεωρία του: 1) να

εμπλουτίσουν την εργασία, 2) να αυξήσουν την αυτονομία στην εργασία και 3) να διευρύνουν τους τρόπους διοίκησης.

Τις συνέπειες της θεωρίας του Herzberg για τη διοίκηση μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού τις αναπτύσσει ο ίδιος με την πρόταση που αποκαλείται “εμπλουτισμός της εργασίας ή των καθηκόντων”⁴⁸ (job enrichment). Βασιζόμενος στους παράγοντες παρακίνησης προτείνει ότι η εργασία του κάθε ανθρώπου πρέπει να έχει εκείνο το περιεχόμενο που εξασφαλίζει τις δυνατότητες ικανοποίησης των αναγκών που αναφέρθηκαν παραπάνω. Έτσι κάθε εργαζόμενος θα πρέπει συγχρόνως με την εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων να παίρνει μέρος και στη διαχείριση της δουλειάς τους. Αυτό το είδος εμπλουτισμού ονομάζεται “κάθετος εμπλουτισμός”. Παράλληλα με αυτό προτείνεται ο “οριζόντιος εμπλουτισμός” που αναφέρεται στην αύξηση της ποικιλίας των καθηκόντων και εργασιών που κάνει κάθε εργαζόμενος, λαμβάνοντας συγχρόνως μέρος σε περισσότερες φάσεις της παραγωγικής διαδικασίας ή αλλάζοντας σε τακτά χρονικά διαστήματα θέση και καθήκοντα (job rotation).⁴⁹ Μ’ αυτό το είδος του εμπλουτισμού αποφεύγεται κατά κάποιο τρόπο η ρουτίνα και η ανιαρή εργασία, ενώ με τον κάθετο εμπλουτισμό το άτομο αισθάνεται υπεύθυνο.

Ο Thomas Sergiovanni εφάρμοσε τη θεωρία των δύο παραγόντων στα σχολεία, προσπαθώντας να προσδιορίσει τις ελλείψεις στον τομέα των αναγκών των εκπαιδευτικών και των διευθυντών στα σχολεία. Ως μέσω συλλογής των πληροφοριών, χρησιμοποιήθηκε το ερωτηματολόγιο της προσωπικής θεώρησης των αναγκών του Porter.⁵⁰ Το ερωτηματολόγιο αυτό αποτελείται από 13 ερωτήσεις, που οι απαντήσεις σ’ αυτές προσδιορίζουν τις ελλείψεις στον τομέα των αναγκών της κλίμακας του Porter.

Για κάθε ερώτηση τα άτομα προκλήθηκαν να υποδείξουν:

I. Σε ποιο βαθμό κάποιο ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της ανάγκης προσφέρεται στην εργασία (πραγματική κατάσταση) και

II. Σε ποιο βαθμό το ίδιο χαρακτηριστικό της ανάγκης πιστεύουν ότι θα έπρεπε να προσφέρεται στην εργασία τους (ιδανική κατάσταση).

Το μέγεθος της έλλειψης κάποιας ανάγκης προσδιορίζεται από τη διαφορά της εκτίμησης που το άτομο κάνει, ανάμεσα στο βαθμό που η ανάγκη εκπληρώνεται πραγματικά και το βαθμό που η ίδια η ανάγκη θα έπρεπε να εκπληρώνεται. Όσο μεγαλύτερη, είναι αυτή η διαφορά τόσο μεγαλύτερη είναι η έλλειψη γι’ αυτή την ανάγκη και τόσο μεγαλύτερη είναι η δυσαρέσκεια στους εκπαιδευτικούς από την έλλειψη ικανοποίησης γι’ αυτή την ανάγκη.

Τα αποτελέσματα της έρευνας του Sergiovanni έδειξαν ότι η ανάγκη της εκτίμησης ή της υπόληψης και του γοήτρου παρουσιάζει τη μεγαλύτερη διαφορά και άρα η έλλειψη για την ικανοποίηση της ανάγκης αυτής είναι μεγαλύτερη. Για όλες τις περιπτώσεις ηλικίας και φύλου η ανάγκη της υπόληψης και της εκτίμησης, της αυτονομίας και της αυτοπραγμάτωσης εμφανίζουν τη μεγαλύτερη έλλειψη από ότι οι κοινωνικές ανάγκες και οι ανάγκες ασφάλειας.⁵¹

Ο Μύρων Ζαβλανός έκανε μια έρευνα στην Ελλάδα με σκοπό να προσδιορίσει τις ελλείψεις στον τομέα των αναγκών της Μέσης Εκπαίδευσης. Η έρευνα έδειξε ότι η ανάγκη της αυτονομίας παρουσιάζει τη μεγαλύτερη διαφορά μεταξύ της πραγματικής και ιδανικής ικανοποίησης. Επίσης οι κοινωνικές ανάγκες έδειξαν την μικρότερη διαφορά. Η έλλειψη που παρατηρείται για τις διάφορες ανάγκες, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, αν τοποθετηθούν σε φθίνουσα τάξη, δηλαδή, από τις ανάγκες που παρουσιάζει τη μεγαλύτερη έλλειψη προς αυτή που παρουσιάζει τη μικρότερη, εμφανίζονται με την παρακάτω σειρά: ανάγκη για αυτονομία, ανάγκη για αυτοπραγμάτωση, ανάγκη για γόητρο και υπόληψη, ανάγκη για ασφάλεια, κοινωνική ανάγκη.

Οι εκπαιδευτικοί επιζητούν μεγαλύτερη ικανοποίηση από την εργασία τους για τις ανάγκες της αυτονομίας, την αυτοπραγμάτωση και γοήτρου παρά για τις άλλες κατηγορίες αναγκών. Με άλλα λόγια μεγαλύτερη δυσαρέσκεια παρουσιάζεται στην τάξη των ιεραρχικά υψηλότερων αναγκών παρά στην τάξη των ιεραρχικά χαμηλότερων.⁵²

3.2.3 Η Θεωρία του ERG του ALDERFER

Ο Alderfer προσπαθεί να αναπτύξει τις θεωρίες του Maslow και του Herzberg και ιδιαίτερα του πρώτου. Ταξινομεί τις ανάγκες του ανθρώπου σε τρεις κατηγορίες. Στην πρώτη εντάσσει όλες τις ανάγκες που έχουν σχέση με την ύπαρξη του ανθρώπου και τις ονομάζει **υπαρξιακές ανάγκες** (existence needs). Πρόκειται ουσιαστικά για τις δύο πρώτες κατηγορίες αναγκών του Maslow, τις φυσιολογικές και τις ανάγκες ασφάλειας και σιγουριάς. Η δεύτερη κατηγορία αναγκών του Alderfer, που τις ονομάζει **“ανάγκες σχέσεων”** (relatedness needs), περιλαμβάνει αυτές που αναφέρονται στις διαπροσωπικές και κοινωνικές σχέσεις. Τέλος, η τρίτη κατηγορία, οι **“ανάγκες ανάπτυξης”** (growth needs) αναφέρεται στην εσωτερική επιθυμία του ανθρώπου για ανάπτυξη. Η αντιστοιχία μεταξύ της θεωρίας του Maslow, του Herzberg και του Alderfer παρουσιάζεται στο παρακάτω διάγραμμα (1.2.3):

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2.3



• Σχέση μεταξύ θεωριών Maslow-Herzberg-Alderfer

Οι κύριες διαφοροποιήσεις της θεωρίας του Alderfer από αυτή του Maslow, οι οποίες αναμφισβήτητα σε κάποιο βαθμό την βελτιώνουν είναι οι παρακάτω:

- Ο Alderfer υποστηρίζει ότι υπάρχει μια συνεχής σειρά αναγκών χωρίς να αποδίδει μεγάλη σημασία στην ιεράρχησή τους.
- Ο Alderfer πιστεύει ότι δεν είναι απαραίτητο να ικανοποιηθεί πρώτα μια κατώτερη κατηγορία αναγκών, για να παίξει κύριο λόγο παρακίνησης μια ανώτερη κατηγορία.
- Πιστεύει ότι όταν υπάρξουν ευκαιρίες ικανοποίησης μιας κατηγορίας αναγκών τότε είναι πιθανόν η έντασή τους να αυξάνεται. Ενώ ο Maslow υποστηρίζει ότι η ένταση των αναγκών είναι αντίστροφη του βαθμού ικανοποίησής τους.
- Όταν το άτομο διαπιστώσει ότι μια ανάγκη του είναι αδύνατο να ικανοποιηθεί, τότε οι “προσπάθειές” του είναι δυνατό να στραφούν προς την ικανοποίηση άλλων αναγκών. Αντίθετα ο Maslow πιστεύει ότι το άτομο επιμένει, καταβάλοντας συνεχείς προσπάθειες στην ικανοποίηση μιας ανάγκης.

“Η θεωρία του Alderfer σαν μεταγενέστερη αυτής του Maslow είναι φυσικό να βρίσκεται πιο κοντά στην πραγματικότητα. Οι διαφοροποιήσεις της από την τελευταία την κάνουν αναμφισβήτητα πιο ρεαλιστική”.⁵³ Έτσι τα διοικητικά στελέχη μπορούν πιο συγκεκριμένα να κατανοήσουν ότι η παρακίνηση των υφισταμένων τους περνά μέσα από την ικανοποίηση των “υπαρξιακών αναγκών”, των “αναγκών σχέσεων” και των “αναγκών ανάπτυξης” οι οποίες δεν αποκλείεται να συνυπάρχουν την ίδια στιγμή στο ίδιο άτομο χωρίς βέβαια να αποκλείεται μία από τις παραπάνω κατηγορίες να είναι επικρατέστερη.

3.2.4 Η Θεωρία της Δικαιοσύνης (Equity Theory).

Η θεωρία της Δικαιοσύνης⁵⁴, που κύρια ανέπτυξε ο Stacy Adams, βασίζεται στην υπόθεση ότι το άτομο στην οργάνωση επιθυμεί ίση ή δίκαιη μεταχείριση σε

σύγκριση με τα άλλα μέλη της. Αντιλαμβάνεται την ισότητα ή δικαιοσύνη συγκρίνοντας αυτά που το ίδιο προσφέρει στην οργάνωση και απολαμβάνει απ' αυτή με τα αντίστοιχα άλλων εργαζομένων ή ομάδων εργαζομένων.

Ο Adams ορίζει την “αδικία” (inequity) ως εξής: Υπάρχει αδικία για ένα άτομο όταν αντιλαμβάνεται ότι ο δείκτης των συνεισφορών του ως προς τις απολαβές του και ο δείκτης των συνεισφορών και των απολαβών των άλλων ατόμων είναι άνισοι. Στις συνεισφορές του ατόμου προς την επιχείρηση περιλαμβάνονται κυρίως η ποσότητα και η ποιότητα της εργασίας του, η μόρφωσή του, η ειδίκευση, το φύλο, η ηλικία, η προϋπηρεσία και η θέση. Απολαβές αποτελούν όλα εκείνα που η επιχείρηση προσφέρει στο άτομο, όπως οι οικονομικές αμοιβές, οι προαγωγές, το κύρος, το ενδιαφέρον της δουλειάς, η ασφάλεια, η κοινωνική θέση, οι διάφορες παροχές κ.τ.λ. Σύμφωνα λοιπόν με το πόσο έντονο είναι στο άτομο το αίσθημα της αδικίας, τόσο υπάρχει η τάση σε αυτό να την αποκαταστήσει προσαρμόζοντας τη συμπεριφορά του ως προς την εργασία. Αποτελεί δηλαδή η αντιλαμβανόμενη αδικία κύριο αίτιο παρακίνησης του ατόμου για εργασία.

Η εν λόγω θεωρία παρόλο που δε φωτίζει όλες τις πτυχές του ζητήματος της παρακίνησης, αποτελεί μια ουσιαστική προσφορά στη διοίκηση. Οι συνέπειές της για την πρακτική της διοίκησης είναι πολύ σημαντικές. Πρώτο, κάθε επιχείρηση ή οργανισμός πρέπει να ελέγχει το αίσθημα της αδικίας που υπάρχει στα μέλη της και να εντοπίζει τις πηγές του. Δεύτερο, πρέπει να προσπαθεί διαρκώς, ώστε η δομή των αμοιβών της να έχει την μορφή που ελαχιστοποιεί το αίσθημα της αδικίας.

3.2.5 Η Θεωρία της οργανικότητας ή προσδοκίας του V. VROOM.

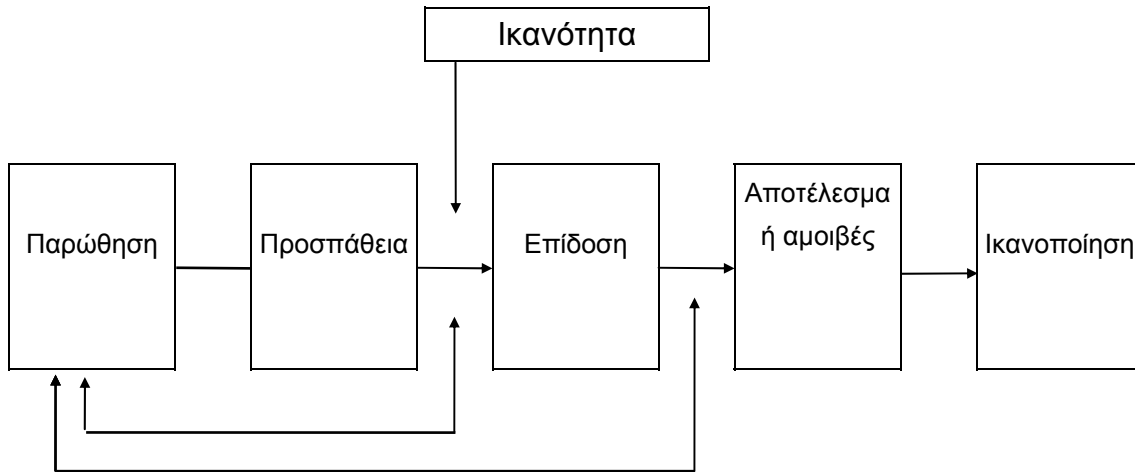
Η θεωρία της προσδοκίας (expectancy theory διατυπώθηκε από τον Victor Vroom (1964) στο έργο του “Work and Motivation” και είναι μια άλλη σκέψη για να επεξηγηθεί η συμπεριφορά του ατόμου στο χώρο εργασίας του. Το περιεχόμενό της⁵⁵ διαφέρει από αυτό των θεωριών των Maslow, Herzber και Alderfer που περιγράφουν αυτό που παρακινεί τους ανθρώπους. Ο Vroom περιγράφει τη διαδικασία της παρακίνησης, δηλαδή το πώς παρακινείται ο εργαζόμενος.

Γενικά, σύμφωνα με τον Vroom, η παρώθηση, στην προσπάθεια του ατόμου να συμπεριφέρεται κατά ένα συγκεκριμένο τρόπο είναι μεγάλη όταν υπάρχουν τρία βασικά στοιχεία:⁵⁶

- Όταν το άτομο πιστεύει ότι η συμπεριφορά του μπορεί να οδηγήσει σε αποτέλεσμα-αμοιβές (προσδοκία επίδοσης-αποτελέσματος).
- Όταν το άτομο πιστεύει ότι τα αποτελέσματα έχουν θετική αξία γι' αυτόν (αξία, valence) και
- Όταν το άτομο πιστεύει ότι είναι ικανό να φθάσει το επίπεδο επίδοσης που θέλει (προσδοκία προσπάθειας-επίδοσης).

Το άτομο θα αποφασίσει να ακολουθήσει εκείνη τη μορφή συμπεριφοράς, που πιστεύει ότι εξασφαλίζει τη μεγαλύτερη πιθανότητα να οδηγήσει σε θετικά και αναμενόμενα αποτελέσματα. Μάλιστα, “έρευνες σε διάφορους τομείς της ψυχολογίας δείχνουν ότι η συμπεριφορά είναι συνισταμένη του βαθμού που φαίνεται σαν όργανο για την επίτευξη ορισμένων εκβάσεων και της αξιολόγησης των εκβάσεων”.⁵⁷ Το ολοκληρωμένο μοντέλο της θεωρίας της προσδοκίας φαίνεται στο διάγραμμα (1.2.4).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2.4 Θεωρία της προσδοκίας



Αν εξετάσουμε το μοντέλο από τα αριστερά προς τα δεξιά θα παρατηρήσουμε ότι η παρώθηση ενεργεί σα δύναμη πάνω στο άτομο που καταβάλλει μια προσπάθεια. Η παρώθηση δηλαδή οδηγεί το άτομο να κάνει μια προσπάθεια, η οποία μόνη της δεν είναι αρκετή. Η επίδοση είναι ένας συνδυασμός της προσπάθειας που κάνει το άτομο και της ικανότητας που διαθέτει (δεξιότητες, εκπαίδευση, πληροφορίες κ.τ.λ.). Η προσπάθεια, επομένως, του ατόμου σε συνδυασμό με την ικανότητά του οδηγεί στην επίδοση που το άτομο επιθυμεί.

Με αυτή την επίδοση το άτομο φθάνει σε ορισμένα αποτελέσματα, μερικές φορές είναι δυνατόν το άτομο να εκτελεί αλλά να μη φθάνει στα επιθυμητά αποτελέσματα. Τα αποτελέσματα οδηγούν στην ικανοποίηση του ατόμου.

Η κριτική που ασκήθηκε στη θεωρία του Vroom είναι ότι: πρώτον περιορίζεται σε συνθήκες όπου οι εργαζόμενοι έχουν την απαιτούμενη ικανότητα για ακριβή αντίληψη του ρόλου τους και την ικανότητα για ακριβή υπολογισμό των ανταμοιβών, κάτι που στην πράξη δεν μπορεί να υπολογισθεί ποσοτικά και δεύτερο δεν προσφέρει συγκεκριμένες λύσεις με τις οποίες η διοίκηση θα μπορούσε να τις εφαρμόσει για να επιτύχει την υποκίνηση στο χώρο της εργασίας.

Παρ' όλα αυτά η θεωρία της οργανικότητας ή προσδοκίας του Vroom "φαίνεται πιο ρεαλιστική επειδή βοηθά τα διοικητικά στελέχη να σχεδιάσουν ένα αποτελεσματικό περιβάλλον"⁵⁸ και πιο συγκεκριμένα ότι αυτά πρέπει να βρουν τις εκβάσεις (αποτελέσματα) στις οποίες δίνουν αξία οι υφιστάμενοί τους και ότι πρέπει να δείχνουν συνέπεια στη χρήση αυτών των εκβάσεων σαν αμοιβών και τιμωριών.

3.3 Θεωρίες Ηγεσίας

Για κάθε επιχείρηση ή οργανισμό η ηγεσία αποτελεί έναν παράγοντα-κλειδί αφού προσδιορίζει τη συμπεριφορά και το βαθμό χρησιμοποίησης της δυναμικότητας των εργαζομένων και κατά συνέπεια της λειτουργίας και ανάπτυξης της επιχείρησης ή του οργανισμού. Στόχος της ηγεσίας είναι ο επηρεασμός της συμπεριφοράς των μελών μιας οργάνωσης ώστε να τείνουν προς την αποτελεσματική πραγματοποίηση των στόχων. Στόχος του ηγέτη είναι να εξασφαλίσει την εθελοντική, πρόθυμη και αποτελεσματική συνεργασία των ατόμων που ηγείται.

Η ηγεσία είναι η κεντρικότερη λειτουργία του Μάνατζμεντ, γιατί δίνει ζωντάνια και δυναμισμό σ' ένα φορέα. “Με τη λειτουργία αυτή το Μάνατζμεντ εμπνέει, ενθουσιάζει, φιλοτιμά, καθοδηγεί, παρακινεί και επηρεάζει όλο το φάσμα των λειτουργιών και δραστηριοτήτων των στελεχών για τη μεγαλύτερη δυνατή πραγματοποίηση σκοπών-στόχων του φορέα”.⁵⁹

Η πρώτη συστηματική έρευνα πάνω στον τρόπο συμπεριφοράς του ηγέτη ως προς την ομάδα έγινε στη δεκαετία του 1930. Οι προσπάθειες συγκεντρώθηκαν στον προσδιορισμό των βασικών συλ ηγετικής συμπεριφοράς και του εντοπισμού του πιο αποτελεσματικού μεταξύ αυτών.

Τα τρία βασικά συλ ηγεσίας⁶⁰ ορίστηκαν με κριτήριο τον τρόπο λήψης των αποφάσεων από τον ηγέτη και είναι: το αυταρχικό, το δημοκρατικό και το εξουσιοδοτικό (*laiser fair*). Σε ότι αφορά την αποτελεσματικότητά τους, τα συμπεράσματα των ερευνών, της προαναφερθείσης δεκαετίας, δείχνουν ότι το δημοκρατικό συλ ηγετικής συμπεριφοράς είναι εκείνο που οδηγεί στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και ικανοποίηση των μελών της ομάδας.

Στη συνέχεια γίνεται μια σύντομη αναφορά των σπουδαιότερων θεωριών που αναπτύχθηκαν μετέπειτα στο χώρο της ηγετικής συμπεριφοράς.

3.3.1 Η Θεωρία Χ και Ψ του D. Mc Gregor.

Ο Douglas Mc Gregor στο βιβλίο του “The human Side of Enterprise”, Mc Craw-Hill, New York, 1960, παρουσίασε τη θεωρία Χ και Ψ. Σύμφωνα μ' αυτή, ταξινομεί τις ηγετικές συμπεριφορές σε δύο βασικές κατηγορίες: το αυταρχικό συλ ηγεσίας και το δημοκρατικό. Υποστηρίζει ότι οι αυταρχικοί ηγέτες βασίζονται σε μια σειρά υποθέσεων, σε ότι αφορά τη φύση των ανθρώπων, που αποκαλεί “Θεωρία Χ”. Σύμφωνα μ' αυτή τη θεωρία⁶¹, οι άνθρωποι κατά μέσο όρο είναι τεμπέληδες και δεν αγαπούν την εργασία, δεν επιθυμούν να αναλάβουν ευθύνες, δεν έχουν φαντασία και δυνατότητες να αναπτύξουν πρωτοβουλίες. Συνέπεια τούτης της αντίληψης είναι ότι ο ηγέτης θα πρέπει να αποφασίζει μόνος του, να καθορίζει και να ελέγχει στενά τους υφισταμένους του και να ασκεί τη δύναμη της τιμωρίας.

Συνοπτικά θα λέγαμε ότι “δικαιώνονται τα αυταρχικά και πατερναλιστικά συστήματα διοίκησης, τα οποία δεν επιτρέπουν ανάληψη ευθυνών και

πρωτοβουλίας και εμποδίζουν την πορεία του ανθρώπου προς την ωριμότητα. Κίνητρα που έχουν στόχο την ανάπτυξη των εργαζομένων δεν έχουν εφαρμογή, αντίθετα με τα πρακτικά μέσα υποκίνησης και ιδιαίτερα το χρήμα, ως αμοιβή ή έπαινο”.⁶²

Αντίθετα, η δημοκρατική ηγετική συμπεριφορά βασίζεται σε ένα σύνολο υποθέσεων για τη φύση των ανθρώπων, που ο Mc Gregor ονομάζει “Θεωρία Ψ”.⁶³ Σύμφωνα μ’ αυτή, ο μέσος άνθρωπος αγαπά την εργασία, είναι υπεύθυνο άτομο, μπορεί και θέλει να αναπτύσσει πρωτοβουλίες όταν οι συνθήκες είναι κατάλληλες. “Κατά συνέπεια σε τούτη την περίπτωση ο δημοκρατικός τρόπος ηγεσίας είναι ο πιο αποτελεσματικός”.⁶⁴

Η θεωρία Χ και η θεωρία Ψ είναι δύο διαφορετικές θεωρίες γιατί βασίζονται σε διαφορετικές υποθέσεις και αντιλήψεις σχετικά με τη φύση του ατόμου. Τα διοικητικά στελέχη πιστεύουν στη μια ή στην άλλη θεωρία. Επομένως η συμπεριφορά τους είναι σύμφωνη με τα πιστεύω τους και οι ενέργειές τους ανάλογες μ’ αυτά. Υπάρχουν όμως περιπτώσεις που μάνατζερς πιστεύουν στις υποθέσεις της θεωρίας Ψ σχετικά με τη φύση του ανθρώπου, αλλά βρίσκουν αναγκαίο να συμπεριφέρονται διαφορετικά σε μερικά άτομα και για μικρό χρονικό διάστημα, μέχρις ότου τα άτομα αυτά μπορέσουν να αναπτύξουν τα χαρακτηριστικά που ταιριάζουν στις υποθέσεις σχετικά με τη φύση του ανθρώπου στη θεωρία Ψ.

Ο Chris Argyris⁶⁵ είναι ένας απ’ αυτούς που αναγνωρίζουν ότι υπάρχει διαφορά μεταξύ της περιστασιακής συμπεριφοράς και της συμπεριφοράς γενικά του ατόμου. Παρακάτω γίνεται αναφορά στις απόψεις του.

3.3.2 Τα πρότυπα συμπεριφοράς του Chris Argyris.

Ο Chris Argyris προσδιορίζει και αναλύει εκτός από τα πρότυπα των θεωριών Χ και Ψ, τα πρότυπα συμπεριφοράς Α και Β.

Το πρότυπο συμπεριφοράς Α είναι αυταρχικό και σκληρό, χρησιμοποιεί σα μέσο, συγκεκριμένο και προκαθορισμένο τρόπο διοίκησης, αυστηρό έλεγχο και στενή επίβλεψη.

Το πρότυπο συμπεριφοράς Β έχει χαρακτήρα ήπιο και ανθρωπιστικό, χρησιμοποιεί σα μέσο, για τη συμμόρφωση των υφισταμένων την πειθώ και συνεχής επιδιώκει την εξασφάλιση καλών ανθρώπινων σχέσεων.

Γενικά ο Argyris πιστεύει ότι τα άτομα προτιμούν να καθοδηγούνται από άλλους παρά να σκέπτονται μόνα τους και ακόμα - όταν έχουν ιδέες - είναι πολλές φορές, πολύ απλές και απραγματοποίητες.

Το πρότυπο της συμπεριφοράς Α βασίζεται στις υποθέσεις της θεωρίας Χ, που θέλει να διοικείται το άτομο σύμφωνα με τις αρχές της κλασσικής άποψης. Το πρότυπο της συμπεριφοράς Β βασίζεται στις υποθέσεις της θεωρίας Ψ. Ο Argyris

τονίζει ότι οι συνδυασμοί ΧΑ και ΨΒ ισχύουν στην καθημερινή ζωή, χωρίς όμως αυτό να αποτελεί τον κανόνα.

Ο Argyris όπως και Mc Gregor τονίζουν ότι, σε μια οργάνωση ή διοίκηση πρέπει να δημιουργηθεί το κατάλληλο κλίμα μέσα στο οποίο ο καθένας να έχει την ευκαιρία να αναπτυχθεί και να ωριμάσει. Το πιστεύω τους είναι ότι τα άτομα μπορούν να αυτοδιευθύνονται και να είναι δημιουργικά στην εργασία τους, όταν τους παρέχονται κατάλληλα κίνητρα. Επομένως ο τρόπος διοίκησης που βασίζεται στις υποθέσεις Ψ είναι ωφελιμότερες για το άτομο και την οργάνωση.

Τέλος, ο Chris Argyris στο βιβλίο του “Integrating the Individual and the Organization”, John Wiley and Sons, New York 1964, τονίζει την ανάγκη συμμετοχής των εργαζομένων στα κέντρα λήψης αποφάσεων της επιχείρησης ή οργάνωσης, στην κατάρτιση των προϋπολογισμών, στο σχεδιασμό προγραμμάτων ανάπτυξης κ.τ.λ. Πιστεύει ότι το συμμετοχικό μάνατζμεντ κάνει τον άνθρωπο περισσότερο δημιουργικό και αποτελεσματικό.

3.3.3. Τα στυλ του Likert.

Ο Rensis Likert στο “The Human Organization” Mc Crow-Hill, New York, 1967 τονίζει ότι η συμμετοχική ή δημοκρατική ηγεσία είναι η πιο αποτελεσματική, τονίζει ιδιαίτερα την ανάγκη συμμετοχής των εργαζομένων στα κέντρα λήψης αποφάσεων του οργανισμού ή της επιχείρησης.

Τη θεωρία του την αναπτύσσει στη βάση τεσσάρων συστημάτων ηγεσίας: το αυταρχικό εκμεταλλευτικό (1), το καλοπροαίρετο αυταρχικό (2), το συμβουλευτικό (3) και το συμμετοχικό (4).

Ο Likert μετά από πολλές έρευνες και πειραματισμούς κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το “συμμετοχικό σύστημα” είναι το πιο αποτελεσματικό.

Επίσης έχει δείξει μέσα από τις έρευνες του ότι δεν υπάρχει άμεση αιτιακή σχέση μεταξύ στυλ ηγεσίας και βαθμού απόδοσης της ομάδας, αλλά αυτή δημιουργείται έμμεσα με τη μεσολάβηση μιας κατηγορίας άλλων μεταβλητών που ο Likert ονομάζει “παρεμβαίνουσες” (intervening variables). Το μοντέλο του αποτελείται από τρεις ομάδες μεταβλητών.⁶⁶

Η πρώτη περιλαμβάνει τις αιτιατές (casual variables) ή ανεξάρτητες μεταβλητές, οι οποίες είναι ελεγχόμενες από τον ηγέτη, όπως η φιλοσοφία, οι πολιτικές και οι πρακτικές της ηγεσίας και γενικά η συμπεριφορά του ηγέτη.

Η δεύτερη περιλαμβάνει τις “παρεμβαίνουσες” οι οποίες είναι εξαρτημένες (αποτελέσματα) από αυτές της προηγούμενης ομάδας. Εδώ ανήκουν οι στάσεις των ατόμων, η παρακίνηση, οι αντιλήψεις και οι επιδιωκόμενοι στόχοι.

Η τρίτη ομάδα μεταβλητών (end-result variables), που είναι εξαρτημένες από αυτές της προηγούμενης ομάδας, περιλαμβάνει τα αποτελέσματα της οργάνωσης, όπως η παραγωγικότητα, το κόστος, το κέρδος, η ποιότητα, η ροή και οι απουσίες του προσωπικού.

Τέλος ο Likert θεωρεί την οργάνωση σαν ένα κοινωνικό σύστημα που αποτελείται από αλληλοεξαρτώμενες ομάδες. Ο συντονισμός τούτων των ομάδων είναι βασική προϋπόθεση της αποτελεσματικής λειτουργίας της οργάνωσης. Υποστηρίζει μάλιστα ότι ο αποτελεσματικός συντονισμός επιτυγχάνεται από άτομα που ανήκουν σε περισσότερες από μία ομάδες, το λεγόμενο *lin kipi*.

Ο Argyris και ο Likert είναι οι βασικοί εκπρόσωποι που θεωρούν αποτελεσματικό το συμμετοχικό μάνατζμεντ. Παράλληλα διατυπώθηκε η ενδεχομενική θεώρηση της ηγετικής συμπεριφοράς.

3.3.4 Ενδεχομενικά Υποδείγματα ηγετικής συμπεριφοράς.

Η ενδεχομενική θεώρηση του μάνατζμεντ υποστηρίζει ότι κάθε επιχείρηση έχει το δικό της τρόπο που βοηθά στην αποτελεσματικότητα της διοίκησης η οποία εξαρτάται από “ενδεχόμενα” - μεταβλητές.

Πρώτη ενδεχομενική προσέγγιση επιχείρησαν οι W. Schmidt και R. Tannenbaum, οι οποίοι θεωρούν ότι υπάρχει μια συνέχεια (συνεχές ηγετικής συμπεριφοράς) μεταξύ των διαφόρων στυλ ηγεσίας. Αυτή η συνέχεια ξεκινά από το αυταρχικό στυλ ηγεσίας, που βασίζεται στον προϊστάμενο και καταλήγει στο δημοκρατικό, που καταλήγει στους υφισταμένους. Η μετακίνηση από το πρώτο προς το δεύτερο σημαίνει μείωση της χρησιμοποιούμενης εξουσίας από τον ηγέτη και αύξηση της ελευθερίας ή της συμμετοχής των υφισταμένων.

Οι δύο συγγραφείς θεωρούν ότι η αποτελεσματικότητα των διαφόρων στυλ ηγεσίας, στο προαναφερθέν συνεχές, είναι συνάρτηση τριών κατηγοριών παραγόντων ή δυνάμεων⁶⁷: του ηγέτη, των υφισταμένων και της κατάστασης.

Το πιο επικρατέστερο μοντέλο στο χώρο της ενδεχομενικής θεώρησης είναι αυτό του Fiedler. Σ' αυτό γίνεται σύνδεση της αποτελεσματικότητας της ηγεσίας με την κατάσταση μέσα στην οποία λειτουργεί ο ηγέτης.

Η κεντρική ιδέα είναι ότι η αποτελεσματικότητα του κάθε στυλ ηγεσίας εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά στοιχεία που συνθέτουν την κατάσταση στην οποία η ηγεσία λαμβάνει χώρα. Συγκεκριμένα κατά τον Fiedler “η αποτελεσματικότητα της ηγεσίας εξαρτάται τόσο από την οργάνωση όσο και από τις ιδιότητες του ηγέτη. Μπορούμε μόνο να μιλάμε για έναν ηγέτη ο οποίος είναι αποτελεσματικός σε μια κατάσταση, και μη αποτελεσματικός σε μια άλλη. Αν επιθυμούμε να βελτιώσουμε την αποτελεσματικότητα της οργάνωσης και της ομάδας πρέπει να γνωρίζουμε όχι μόνο το πώς θα εκπαιδεύσουμε τους ηγέτες για να γίνουν αποτελεσματικοί, αλλά επίσης το πώς θα δημιουργήσουμε ένα περιβάλλον στο οποίο ο ηγέτης μπορεί να αποδώσει καλύτερα”⁶⁸.

Μια από τις κεντρικές έννοιες στο μοντέλο του Fiedler είναι η έννοια της κατάστασης, που προσδιορίζεται από τρεις κύριες μεταβλητές: α) τις σχέσεις μεταξύ ηγέτη και μελών ομάδας, β) τη δομή των καθηκόντων και γ) τη δύναμη της θέσης.

Ιδιαίτερα για την τρίτη μεταβλητή ισχυρίζεται ότι όσο μεγαλύτερη δύναμη τιμωρίας ή ανταμοιβής και νομιμοποιημένη δύναμη διαθέτει ο ηγέτης, τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα του να επηρεάζει τα μέλη της οργάνωσης της ομάδας.

Το μοντέλο ηγεσίας του Fiedler “αποτελεί ουσιαστική συνεισφορά στην κατανόηση της ηγεσίας”.⁶⁹

Το πρακτικό συμπέρασμα που προκύπτει, από το “υπόδειγμα” του Fiedler είναι ότι η αποτελεσματική ηγεσία δεν επιτυγχάνεται μόνο με τη βελτίωση του ηγέτη και της συμπεριφοράς του, αλλά και με τη βελτίωση των βασικών μεταβλητών που συνθέτουν την κατάσταση στην οποία λαμβάνει χώρα η ηγεσία. Η αποτελεσματική ηγεσία κατά συνέπεια μπορεί να επιτευχθεί: α) με αλλαγή της κατάστασης ώστε να αντιστοιχεί στο στυλ ηγεσίας του ηγέτη, β) με εκπαίδευση και ανάπτυξη του ηγέτη, ώστε να είναι ικανός να προσαρμόζει το στυλ ηγεσίας του στην κατάσταση και γ) με σύγχρονη αλλαγή και της κατάστασης και του ηγέτη.

3.3.5 Το Διοικητικό πλέγμα (The Managerial Grid) των Blake και Mouton.

Το Διοικητικό πλέγμα αναπτύχθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1960 από τους Robert Blake και Jane Mouton.⁷⁰ Ύστερα από ερευνητικές προσπάθειες κατέληξαν σε μια τυπολογία των στυλ ηγεσίας πάνω σε μια σχάρα, με το όνομα Managerial Grid.⁷¹

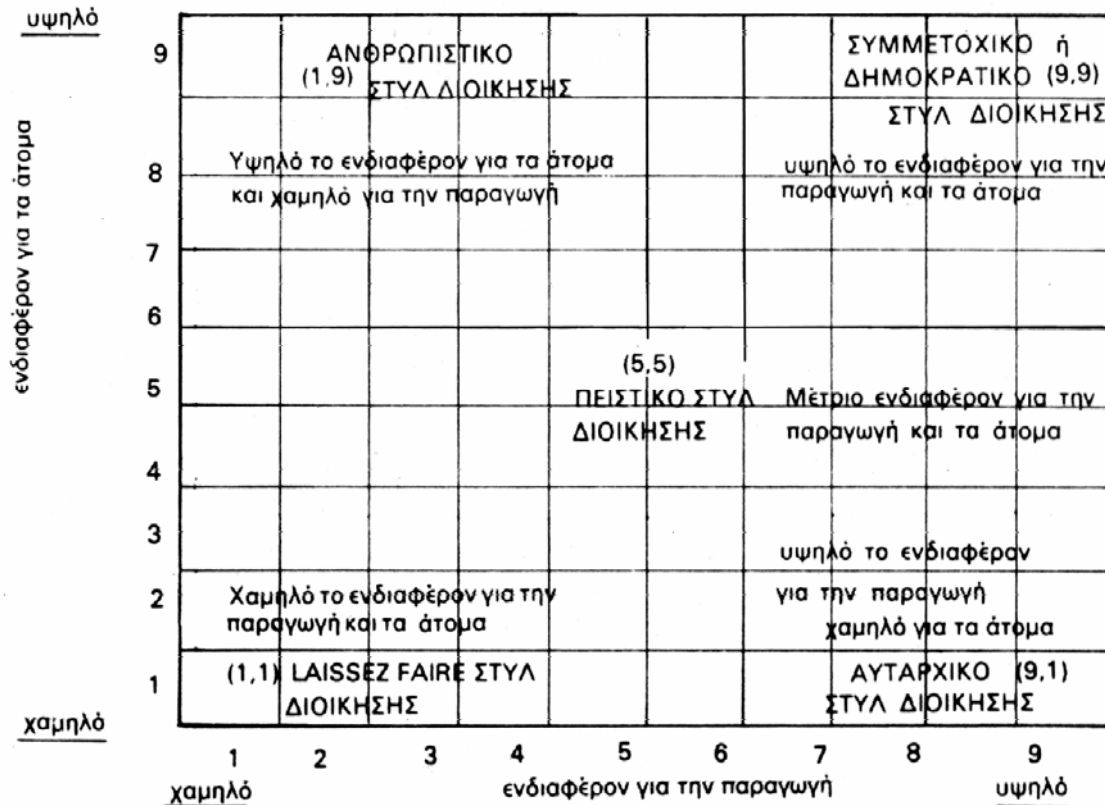
Το μοντέλο αυτό δέχεται δύο διαστάσεις σχετικά με τη συμπεριφορά του ηγέτη. Η πρώτη εκφράζει το ενδιαφέρον ή τον προσανατολισμό του ηγέτη για την πραγματοποίηση των στόχων που σχετίζονται άμεσα με την παραγωγή αγαθών ή υπηρεσιών της οργάνωσης, όπως είναι η ποιότητα των προϊόντων, η παραγωγικότητα της εργασίας, η απόδοση, η ποιότητα των επιτελικών υπηρεσιών και γενικότερα όλες οι διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα κατά τη λειτουργία μιας οργάνωσης. Η δεύτερη διάσταση εκφράζει το ενδιαφέρον ή τον προσανατολισμό του ηγέτη για τον ανθρώπινο παράγοντα της οργάνωσης (concern for people), που εντοπίζεται στο ενδιαφέρον του διευθυντή για την προσωπική ανάπτυξη και ανάδειξη της αξίας των υφισταμένων, για την ανάπτυξη κοινωνικών σχέσεων στα μέλη της οργάνωσης, και για την εξασφάλιση ενός δίκαιου συστήματος αξιολόγησης και ανταμοιβής των εργαζομένων.

Για τον ηγέτη αυτές οι δύο διαδικασίες δεν παραμένουν σταθερές και απομονωμένες αλλά υφίστανται αλληλεπίδραση καθώς ο ηγέτης εργάζεται με άλλα άτομα.

Ο Blake και Mouton απεικονίζουν τη σχέση του ενδιαφέροντος του ηγέτη μεταξύ της παραγωγής και του προσωπικού σ' ένα πλέγμα 9 X 9 σημείων που τους επιτρέπει ν' αναπτύξουν 81 δυνατούς συνδυασμούς διευθυντικών ενδιαφερόντων.

Στο παρακάτω διάγραμμα (1.2.4) απεικονίζεται το πλέγμα του ηγέτη με τα πέντε κύρια πρότυπα διοίκησης.⁷²

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2.4
Το Διοικητικό πλέγμα των Blake και Mouton



• Το Διοικητικό πλέγμα των Blake και Mouton

Πηγή: Ζαβλανός, σελ. 72

Κατά την έρευνά τους στο πλέγμα, οι Blake και Mouton έχουν διαπιστώσει ότι οι μάνατζερς τείνουν να έχουν ένα κυρίαρχο στυλ, το οποίο χρησιμοποιούν συχνότερα από οποιοδήποτε άλλο. Επιπρόσθετα έχουν και ένα υποβοηθητικό στυλ το οποίο υιοθετείται αν το κυρίαρχο στυλ δεν έχει εφαρμογή σε μια ειδική κατάσταση.⁷³

Άλλη διαπίστωση από την έρευνα είναι ότι το στυλ που ένας ηγέτης επιλέγει, πολλές φορές δεν είναι αυτό που πραγματικά εκείνος είναι, αλλά αυτό αντικατοπτρίζει το πώς θα του άρεσε να είναι, ή πως θα ήθελε να νομίζει ότι οι υφιστάμενοί του τον βλέπουν. Τέλος, τα συστατικά του κάθε διοικητικού στυλ υπάρχουν σε κάποιο βαθμό σε κάθε μάνατζερ. Το στυλ του μάνατζερ, θα επηρεαστεί από έναν αριθμό παραγόντων, όπως το είδος των ανθρώπων που εποπτεύει, την κατάσταση στην οποία βρίσκεται η προσωπικότητά τους κ.τ.λ.

Σύμφωνα με τους συγγραφείς⁷⁴ το πιο αποτελεσματικό στυλ ηγεσίας είναι το 9,9, όπου ο διευθυντής δείχνει υψηλό ενδιαφέρον για την παραγωγή και τους ανθρώπους.

Στο προηγούμενο συμπέρασμα κατέληξε ο Likert ύστερα από μακροχρόνια έρευνα και συμπέρανε από τα αποτελέσματά της ότι το δημοκρατικό ή το συμμετοχικό στυλ διοίκησης (9,9) μπορεί να επιτύχει υψηλή επίδοση, 20-40% υψηλότερη από μια μέση κατάσταση. Μεταβλητές που κατά τη γνώμη του Likert μπορούν να τροποποιηθούν είναι το οργανωσιακό κλίμα, η εποπτεία και η δομή της οργάνωσης.

3.3.6 Το τρισδιάστατο πλέγμα του Reddim.

Ο W.J.Reddim⁷⁵ συνέλαβε την έννοια του τρισδιάστατου πλέγματος, αφού δανείστηκε μερικές από τις ιδέες του Blake και Mouton. Πρόσθεσε τη διάσταση της αποτελεσματικότητας στις άλλες δύο: του ενδιαφέροντος για το καθήκον και του ενδιαφέροντος για τα άτομα. Γι' αυτό και η θεωρία του ονομάζεται θεωρία των τριών διαστάσεων (3-D).

Ένα κεντρικό μέρος της τρισδιάστατης θεωρίας της διοίκησης είναι ένα μοντέλο οκτώ στυλ τρόπων διοικητικής συμπεριφοράς.⁷⁶ Αυτά τα οκτώ στυλ προκύπτουν από οκτώ δυνατούς συνδυασμούς προσανατολισμού: προς το καθήκον, προς τις σχέσεις και προς την αποτελεσματικότητα.

Ο κύριος σκοπός της ιδέας του Reddim είναι να δείξει στον ηγέτη, ότι μπορούν να κινηθούν από ένα επίπεδο χαμηλής αποτελεσματικότητας προς ένα άλλο υψηλότερης, με την αλλαγή των διοικητικών τους στυλ. Επίσης υποστηρίζει ότι διαφορετικές καταστάσεις απαιτούν διαφορετικά ηγετικά στυλ και ακόμη προτείνει ότι η αποτελεσματικότητα ενός δεδομένου ηγετικού στυλ μπορεί να κριθεί μόνο μέσα στα πλαίσια της κατάστασης, δηλαδή των συνθηκών όπου εφαρμόζεται η ηγεσία.

3.3.7 Το μοντέλο των Vroom-Yetton.

Οι Vroom και Yetton αναπτύσσοντας ένα κανονιστικό μοντέλο⁷⁷ προσπάθησαν να συνδέσουν τη συμπεριφορά του ηγέτη με την κατάσταση στην οποία βρίσκεται. Το μοντέλο τους περιέχει πέντε στυλ ηγεσίας που αναφέρονται στη συμμετοχή ή μη των υφισταμένων στη λήψη αποφάσεων. Συγκεκριμένα περιέχει:

- Το **πρώτο αυταρχικό στυλ** (autocratic I ή AI), κατά το οποίο ο ηγέτης παίρνει μόνος του την απόφαση χρησιμοποιούνται πληροφορίες που διαθέτει και τη μεταβιβάζει στους υφισταμένους για εκτέλεση.
- Το **δεύτερο αυταρχικό στυλ** (autocratic II ή AII), όπου ο ηγέτης λαμβάνει μόνος του την απόφαση συμπληρώνοντας τις πληροφορίες του με αυτές που

μπορεί να συγκεντρώσει από τους υφισταμένους του, είτε κάνοντας σ' αυτούς γνωστό το πρόβλημα είτε όχι.

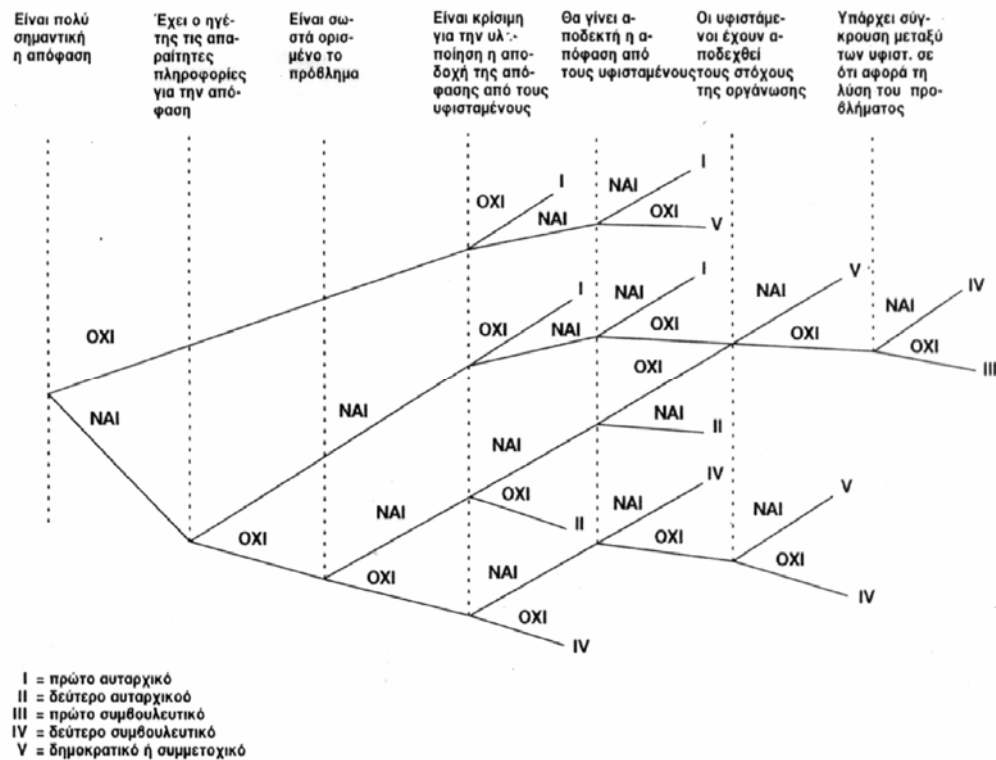
- Το **πρώτο συμβουλευτικό στυλ**, κατά το οποίο ο ηγέτης παίρνει μεν την απόφαση μόνος του, όμως συζητά το πρόβλημα με τους υφισταμένους του ατομικά και ζητά τις απόψεις τους σχετικά με τη λύση του. Οι απόψεις των υφισταμένων μπορεί να επηρεάσουν ή όχι την απόφαση του ηγέτη.
- Το **δεύτερο συμβουλευτικό στυλ**, που σημαίνει ότι ο ηγέτης συζητά το πρόβλημα σε ομάδες, από τις οποίες ζητά τις απόψεις τους και τις συμβουλές τους για τη λύση του, κατόπιν αυτού λαμβάνει μόνος του την απόφαση.
- Το **δημοκρατικό ή συμμετοχικό στυλ**, κατά το οποίο, οι αποφάσεις λαμβάνονται συλλογικά. Ο ηγέτης εισηγείται το πρόβλημα στην ομάδα και μετά από συζήτηση η απόφαση λαμβάνεται συλλογικά από όλα τα μέλη.

Σύμφωνα με τους Vroom και Yetton, ανάλογα με την υπάρχουσα κατάσταση, που προσδιορίζεται από επτά παράγοντες, όλα τα προαναφερθέντα στυλ μπορούν να υιοθετηθούν από τον ηγέτη. Οι παράγοντες οι οποίοι συνθέτουν την όλη κατάσταση είναι⁷⁸:

1. η σπουδαιότητα της απόφασης,
2. οι πληροφορίες που διαθέτει ο ηγέτης για το πρόβλημα,
3. ο ορισμός του προβλήματος,
4. η σπουδαιότητα της συναίνεσης των υφισταμένων που απαιτεί η αποτελεσματική υλοποίηση της απόφασης,
5. ο βαθμός αποδοχής της απόφασης από τους υφισταμένους αν τη λάβει από μόνος του ο ηγέτης,
6. ο βαθμός αποδοχής των στόχων της οργάνωσης από τους υφισταμένους που σχετίζονται με το πρόβλημα και
7. η ύπαρξη σύγκρουσης μεταξύ των μελών της ομάδας που πηγάζει από τις διάφορες λύσεις που προτιμούν για το πρόβλημα.

Η επιλογή του στυλ ηγεσίας με βάση αυτούς τους επτά παράγοντες γίνεται με τη βοήθεια του δέντρου αποφάσεων, όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα (1.2.5).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2.5 Το υπόδειγμα των VROOM-YETTON



• Το υπόδειγμα των VROOM-YETTON

Πηγή: Μπουραντάς Δ., σ.223

Το παραπάνω μοντέλο είναι απλό και έχει πρακτική χρησιμότητα, απαιτεί όμως σωστή εκτίμηση των απαντήσεων στις κρίσιμες ερωτήσεις που περιέχει.

Η αποτελεσματικότητα του κάθε στυλ του ηγέτη, σύμφωνα με τον Vroom και Yetton, εξαρτάται από την υπάρχουσα κατάσταση, τελευταία ο Vroom υποστηρίζει⁷⁹ ότι το δημοκρατικό ή συμμετοχικό στυλ, ύστερα από κατάλληλο χειρισμό και διαμόρφωση της κατάστασης αποτελεί αποτελεσματικότερο στοιχείο διοίκησης.

3.3.8 Η θεωρία των στόχων (path goal theory).

Η θεωρία των στόχων αποτελεί βασικά μια προέκταση στο χώρο της ηγεσίας της θεωρίας των προσδοκιών του Vroom που αναφέρεται στο ζήτημα της παρακίνησης. Το κύριο νόημα της θεωρίας των προσδοκιών, είναι ότι η παρακίνηση των εργαζομένων είναι συνάρτηση της έντασης της επιθυμίας τους να αποκτήσουν ορισμένες ανταμοιβές (υλικές και μη) και των αντιλήψεών τους για την

πιθανότητα ότι οι προσπάθειές τους θα οδηγήσουν σε τέτοια αποτελέσματα από τα οποία θα προκύψουν οι επιθυμητές ανταμοιβές.

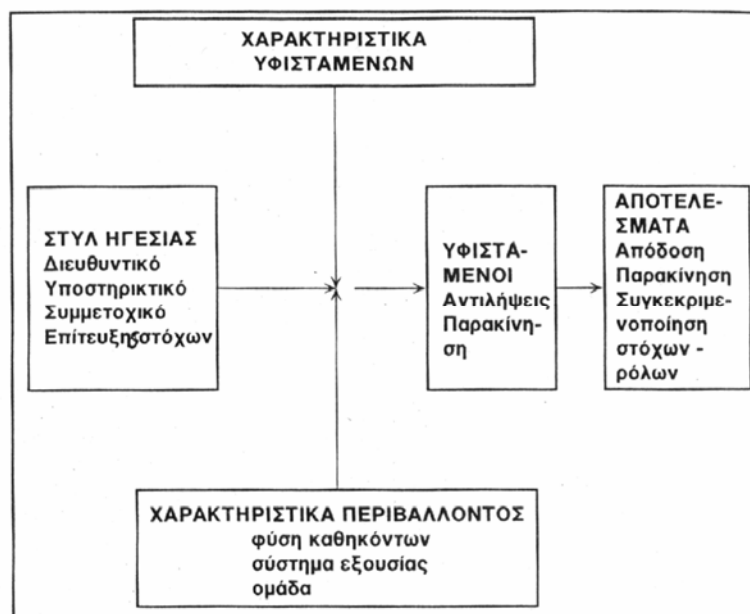
Η θεωρία των στόχων προσπαθεί να εξηγήσει την αποτελεσματικότητα της ηγεσίας στη βάση της προαναφερθείσας υπόθεσης. Υποστηρίζει ότι ο αποτελεσματικός ηγέτης είναι αυτός ο οποίος μπορεί να συνδέσει τους επιθυμητούς στόχους ή ανταμοιβές των υφισταμένων με τους στόχους της οργάνωσης.

Σύμφωνα με τη θεωρία των στόχων ο ηγέτης θα πρέπει⁸⁰ να:

- αναγνωρίζει τις ανάγκες των υφισταμένων,
- τους βοηθά να κάνουν σαφείς τις προσδοκίες τους,
- ορίζει συγκεκριμένα τα καθήκοντά τους,
- περιορίζει τα εμπόδια και να αυξάνει τις δυνατότητες απόδοσής τους,
- τους καθοδηγεί και να τους συμβουλεύει,
- αναπτύσσει την συνοχή των ομάδων,
- κάνει συγκεκριμένες τις ανταμοιβές.

Η ανάπτυξη της θεωρίας των στόχων έγινε κυρίως από τους R. House και G. Evans στις αρχές της δεκαετίας του 1970. Ο House⁸¹ ορίζει τέσσερα διαφορετικά στυλ ηγεσίας, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τον ίδιο ηγέτη σε διαφορετικές καταστάσεις για αύξηση της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2.6
Υπόδειγμα των R.HOUSE και M.EVANS



• Υπόδειγμα των R.HOUSE και M.EVANS

Πηγή: House R, and Mitchell T., σελ. 127.

Σύμφωνα με το House η επιλογή του πιο αποτελεσματικού στυλ ηγεσία καθορίζεται από δύο κατηγορίες παραγόντων:

α) τα προσωπικά χαρακτηριστικά των υφισταμένων και β) τα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο λειτουργούν. Η κατηγορία των προσωπικών χαρακτηριστικών περιλαμβάνει τις ανάγκες, τις αντιλήψεις, τις αξίες και τις ικανότητες των υφισταμένων. Στα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος περιλαμβάνονται κυρίως η φύση των καθηκόντων, οι συνθήκες εργασίας, η πίεση του χρόνου, το άγχος, ο κίνδυνος κ.τ.λ.

Διαπιστώθηκε ύστερα από έρευνες ότι η θεωρία των στόχων έχει περισσότερο ισχύ στα ανώτερα ιεραρχικά κλιμάκια, όπου ο ηγέτης έχει περισσότερες δυνατότητες να διαμορφώσει κατάλληλες συνθήκες, παρά στα κατώτερα, όπου οι συνθήκες μπορούν να αλλάξουν λιγότερο με την παρέμβαση του ηγέτη.

3.4 Πρακτικές Τεχνικές Παρακίνησης.

Από όσο προηγήθηκαν (3.2 και 3.3) προκύπτει ότι η παρακίνηση των εργαζομένων αποτελεί ένα σημαντικό ζήτημα για κάθε φορέα και τα διοικητικά στελέχη. Τα θεωρητικά μοντέλα που έχουν αναπτυχθεί δίνουν σχεδόν όλες τις πτυχές του προβλήματος. Η θεωρητική ακρίβεια και η πρακτική χρησιμότητα όμως του καθενός εξαρτάται από τις ιδιαίτερες καταστάσεις (συνθήκες, άτομα, προβλήματα, δομές κ.τ.λ.) μέσα στις οποίες πρόκειται να δοκιμασθεί.

Πρέπει να σημειωθεί ότι καμιά θεωρία παρακίνησης δεν μπορεί να είναι απολύτως αποτελεσματική αν εφαρμοσθεί και τούτο διότι η διάθεση και η θέληση των εργαζομένων για μεγαλύτερη απόδοση είναι ένα κεντρικό πρόβλημα που συνδέεται με τις στάσεις, τις θέσεις, την ιδεολογία και τη φιλοσοφία των ατόμων και γενικότερα με το μοντέλο παραγωγής και πολιτισμού του πλανήτη μας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

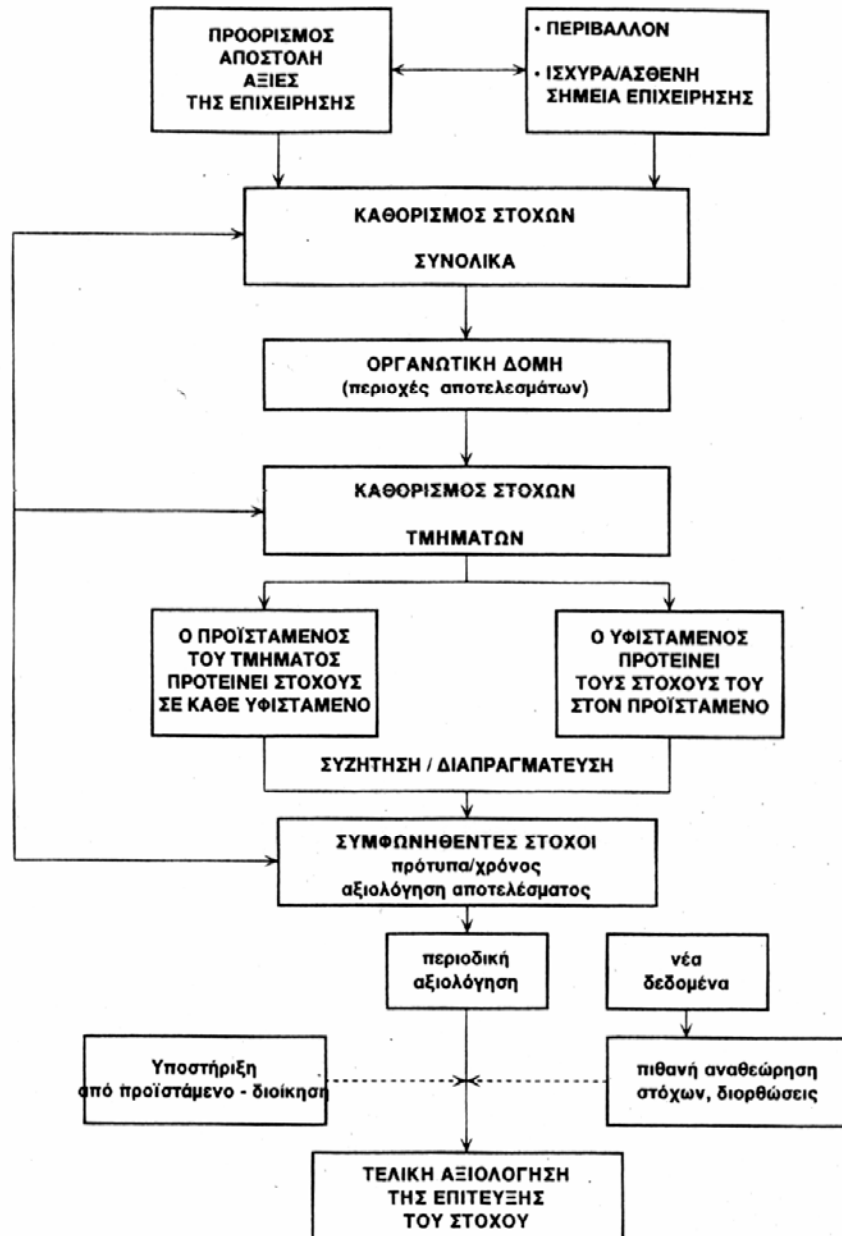
Παρόλα αυτά όσο δύσκολο και αν είναι το θέμα της παρακίνησης, υπάρχουν πρακτικές τεχνικές που οδηγούν σ' αυτή. Γνώμη μας είναι, **ότι για την παρακίνηση των εργαζομένων, σπουδαίο ρόλο παίζει ο άμεσος προϊστάμενος**. Ασφαλώς, οι αποφάσεις της ανώτατης διοίκησης διαμορφώνουν αρκετούς παράγοντες που προσδιορίζουν την παρακίνηση. Όμως, ο άμεσος προϊστάμενος είναι αυτός που θέτει στόχους, αξιολογεί, ενθαρρύνει, επιβραβεύει, αναγνωρίζει, αναπτύσσει τα άτομα, διαμορφώνει το κλίμα της ομάδας και ασκεί πάνω τους την εξουσία. **Συνεπώς η ηγετική λειτουργία του άμεσου προϊσταμένου, αποτελεί ίσως τον πιο κρίσιμο παράγοντα παρακίνησης, αρκεί αυτός να έχει εξουσία (αποφασιστικές αρμοδιότητες σε διάφορους τομείς) ανάλογη με τη θέση που κατέχει.**

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν στις διάφορες θεωρίες έχουμε τις παρακάτω τεχνικές παρακινήσεις του προσωπικού ενός φορέα:

- **Σύνδεση απόδοσης με ανταμοιβές.** Η πρώτη βασική πρακτική παρακίνηση, είναι η σύνδεση της απόδοσης του εργαζομένου με ανταμοιβές, ανέξαρτητα του είδους αυτών (οικονομικές και μη). Αυτή η σύνδεση προσλαμβάνει την έννοια της αναγνώρισης και της επιβράβευσης του εργαζομένου για τα αποτελέσματά του και για τις συνεισφορές του στην επίτευξη των στόχων. Αυτή η σύνδεση μπορεί να είναι:
 - α. Οικονομικά κίνητρα.
 - β. Ατομικά βραβεία επιδόσεων: βραβεία παραγωγικότητας, ποιότητας, παρουσίας, βελτιώσεων και συμπεριφοράς.
 - γ. Συμμετοχές στα αποτελέσματα.
 - δ. Συμμετοχή στο κεφάλαιο της εταιρείας και ανάληψη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από τους εργαζόμενους.
- **Στοχοθεσία.** Αρκετές εμπειρικές έρευνες έχουν δείξει ότι τα άτομα που εργάζονται με συγκεκριμένους στόχους είναι πιο αποδοτικά από όσα εργάζονται χωρίς στόχους. Η στοχοθεσία αποτελεί μια σημαντική τεχνική παρακίνηση, που ο κάθε φορέας μπορεί και πρέπει να εφαρμόζει. Τα στοιχεία που προσδιορίζουν την παρακίνητική δύναμη των στόχων είναι:
 - α. Δυσκολία επίτευξης.
 - β. Δυνατότητα επίτευξης.
 - γ. Συμφωνημένοι και αποδεκτοί στόχοι.
 - δ. Συγκεκριμένοι στόχοι και πληροφόρηση για το βαθμό επίτευξής τους (αξιολόγηση - ανατροφοδότηση).
- **Διοίκηση μέσω στόχων.** Η διοίκηση με στόχους ή αποτελέσματα (Management by objectives - MBO) αποτελεί ένα σύστημα που τις τελευταίες δεκαετίες κυριαρχεί στη διοικητική σκέψη και πρακτική. Η φιλοσοφία του συστήματος αυτού συνίσταται συνοπτικά σε δύο βασικές αρχές. Πρώτο, η διοίκηση για να φθάσει σε επιθυμητά αποτελέσματα πρέπει να θέσει στο κάθε τμήμα ή ομάδα κατά άτομο συγκεκριμένους στόχους.
Δεύτερο, βασική αρχή της διοίκησης με στόχους είναι η ουσιαστική συμμετοχή του κάθε ατόμου ή ομάδας στον καθορισμό των στόχων τους με σκοπό την επίτευξη της σύνεσης, της παρακίνησης και της δέσμευσής τους για την αποτελεσματική πραγματοποίησή τους.

Όσον αφορά τη διαδικασία διοίκησης με στόχους, αυτή απεικονίζεται στο παρακάτω διάγραμμα (1.2.7).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2.7 Διαδικασία διοίκησης με στόχους



• Διαδικασία διοίκησης με στόχους

Πηγή: Μπουραντάς Δ., σ.187

Αυτό που είναι σημαντικό και πρέπει να υπογραμμισθεί στη παραπάνω διαδικασία είναι ότι ο καθορισμός των στόχων γίνεται μέσα από μια κυκλική και αμφίδρομη διαδικασία.

Όταν ο καθορισμός των στόχων συνδυάζεται με την ουσιαστική συμμετοχή των εργαζόμενων, τα πλεονεκτήματα της διοίκησης με στόχους είναι: Πρώτο, αποσαφηνίζονται καλύτερα οι οργανωτικές δομές, οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες. Δεύτερο, επιτυγχάνεται καλύτερος συντονισμός. Τρίτο, οι εργαζόμενοι κατανοούν από τη μια καλύτερα τα καθήκοντά τους και τα αποτελέσματα τα οποία θα πρέπει να φθάσουν και από την άλλη έχουν καλύτερο ηθικό και διάθεση να καταβάλλουν προσπάθειες αφού συμμετέχουν ουσιαστικά στον καθορισμό των στόχων. Τέταρτο, γίνονται πιο αποτελεσματικές οι υπόλοιπες διοικητικές λειτουργίες όπως ο έλεγχος, η καθοδήγηση, ο προγραμματισμός, η εκπαίδευση, η αξιολόγηση, η αμοιβή του προσωπικού κ.τ.λ.

Αναμφισβήτητα όμως σε καμιά περίπτωση η διοίκηση με στόχους δεν θα πρέπει να θεωρηθεί πανάκεια, αν δεν συνδυαστεί με αποτελεσματική ηγεσία, παρακίνηση, επικοινωνία, οργανωτικό κλίμα, οργάνωση, έλεγχο, προγραμματισμό, σωστή λήψη αποφάσεων κ.τ.λ.

- **Συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων.** Αρκετές θεωρίες υποστηρίζουν ότι η συμμετοχή του ίδιου του εργαζόμενου στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν στο χώρο της εργασίας του τον κάνουν να αισθάνεται περισσότερο υπεύθυνος και να έχει διάθεση για μεγαλύτερη απόδοση.
- **Σχεδιασμός θέσεων εργασίας και προσαρμογή του ατόμου.** Είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την παρακίνηση να σχεδιάζονται οι θέσεις εργασίας με τέτοιο τρόπο ώστε να αυξάνουν την παρακινητική τους δύναμη. Σε στοιχεία σχεδιασμού των θέσεων⁸² εργασίας έχει αναφερθεί ο Herberg (κάθετος και οριζόντιος εμπλουτισμός). Το «μοντέλο των χαρακτηριστικών της εργασίας» των Hackman και Oldham προσφέρει ένα σχετικά πλήρες και αρκετά πρακτικό πλαίσιο που οι οργανισμοί μπορούν να χρησιμοποιήσουν για τη βελτίωση της παρακίνησης. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο το περιεχόμενο της θέσης εργασίας διακρίνεται από πέντε βασικά χαρακτηριστικά: ποικιλία καθηκόντων, ταυτότητα καθηκόντων, σημαντικότητα καθηκόντων, αυτονομία, αναπληροφόρηση (feed back).

Τα τρία πρώτα προσδιορίζουν τη σπουδαιότητα της εργασίας, το χαρακτηριστικό της αυτονομίας, προσδιορίζει την υπευθυνότητα που αισθάνεται για την εργασία του ο εργαζόμενος. Τέλος η αναπληροφόρηση από την ίδια την εργασία και από τους άλλους (προϊστάμενο, συνεργάτες) προσδιορίζει τη γνώση του εργαζόμενου σχετικά με τα αποτελέσματα των προσπαθειών του. Η σπουδαιότητα της εργασίας, η υπευθυνότητα του εργαζόμενου και η γνώση του για τα αποτελέσματα, δημιουργούν τις προϋποθέσεις για παρακίνηση, ικανοποίηση και απόδοση.

Σημαντικό ρόλο στην παρακίνηση των εργαζομένων σ' ένα φορέα παίζει ο εκάστοτε ηγέτης (Προϊστάμενος, Διευθυντής κ.τ.λ. Παραπάνω (3.3) παρουσιάσθηκαν συνοπτικά οι σπουδαιότερες θεωρίες ηγεσίας. Το ζητούμενο

είναι: προς ποια μορφή ηγεσίας πρέπει να προσανατολίζονται τα διοικητικά στελέχη; Θα πρέπει να πούμε ότι το τέλειο στυλ ηγεσίας είναι αυτό το οποίο ενεργοποιεί και αξιοποιεί το σύνολο της δυναμικότητας όλων των μελών της ομάδας και το οποίο ταυτόχρονα αναπτύσσει-αυξάνει την ίδια τη δυναμικότητα. Ο βασικός προσανατολισμός της **αποτελεσματικής ηγεσίας** θα μπορούσε να παρουσιασθεί με τους παρακάτω βασικούς άξονες:

Πρώτο, ένα μέρος της ευθύνης και του διοικητικού έργου του προϊσταμένου πρέπει να αναλάβουν τα ίδια τα μέλη της ομάδας έχοντας την έννοια της συνυπευθυνότητας. Έργο και προσανατολισμός του ηγέτη είναι η διαμόρφωση υπεύθυνης ομάδας.

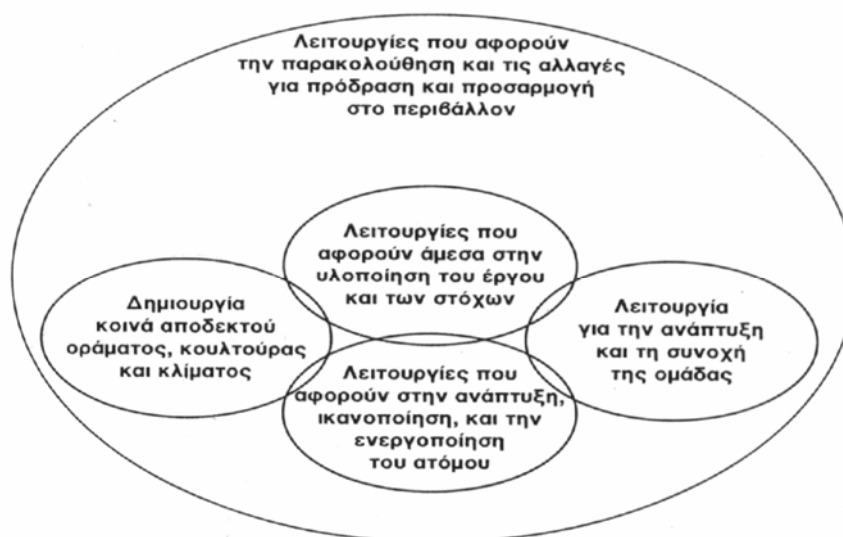
Δεύτερος βασικός προσανατολισμός της αποτελεσματικής ηγεσίας είναι η ανάπτυξη των ικανοτήτων και των γνώσεων των μελών της ομάδας. Η ανάπτυξη των ικανοτήτων των εργαζομένων δεν είναι ζήτημα της τοπικής εκπαίδευσης, κυρίως είναι ζήτημα καθημερινής πρακτικής.

Τρίτο, η αποτελεσματική ηγεσία οφείλει να επιτύχει τη δημιουργία μιας κοινής αντίληψης των μελών της ομάδας και ενός συλλογικού πνεύματος (*esprit de corps*). Η ηγεσία θα πρέπει να καταβάλλει σημαντική προσπάθεια για να επιτύχει αυτή τη συναίνεση και αφοσίωση που θα στηριχθεί στην ύπαρξη κοινά αποδεκτού οράματος.

Συνοπτικά οι βασικές λειτουργίες της αποτελεσματικής ηγεσίας παρουσιάζονται στο παρακάτω διάγραμμα (1.2.8).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2.8

Σύνοψη των βασικών λειτουργιών της αποτελεσματικής ηγεσίας



Σύνοψη των βασικών λειτουργιών της αποτελεσματικής ηγεσίας

Οι πιο σημαντικές ικανότητες⁸³ που απαιτούνται να διαθέτουν τα στελέχη για την ανάπτυξη των παραπάνω λειτουργιών της ηγεσίας είναι:

- ικανότητα επικοινωνίας και κυρίως η ικανότητα του “να ακούει”
- ικανότητα μάθησης ή ανάπτυξης γνώσεων και ικανοτήτων ενηλίκων
- ικανότητα έμπνευσης και δημιουργίας οράματος
- ικανότητα συμμετοχικής λήψης αποφάσεων
- ικανότητα ανάπτυξης ομάδας
- ικανότητα αξιολόγησης και επιβράβευσης
- ικανότητα μεταβίβασης εξουσίας και ανάθεσης καθηκόντων
- ικανότητα επιλογής και διατήρησης σωστών συνεργατών
- ικανότητα σύλληψης, σχεδιασμού και υλοποίησης αλλαγών
- ικανότητα ανάλυσης των τάσεων του περιβάλλοντος και πρόγνωσης.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Roley D., *Designing Organizations: A. Macroperspective*, Outario, 1982, σελ.27
- ² Λεπτομέρειες για τη συστηματική θεωρία βλέπε: Ζευγαρίδη Σ.Κ., *Οργάνωση και Διοίκηση*, Θεσσαλονίκη, 1978, τομ.Β, σελ. 250-267, Ζαλβάνου Μυρ., *Οργάνωση και Διοίκηση* εκδ. Team, Αθήνα 1984, τομ. Α΄, σελ. 31-48 και Μπουραντά Δ., *Μάνατζμεντ Οργανωτική Θεωρία και Συμπεριφορά*, έκδοση ΙΩΝ, Αθήνα 1992, σελ. 24-30.
- ³ Ζάχαρης Ε., *Ιστορία, Οργάνωση και Διοίκηση Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαιδύσεως*, Αθήνα 1985, σελ.270.
- ⁴ Σαΐτης Χρ., *Βασικά Θέματα της Σχολικής Διοίκησης*, Αθήνα, 1994, σελ. 18.
- ⁵ Κοontz Η. και Ο'Donnell, *Οργάνωση και Διοίκηση* (Μεταφρ. Χρ. Βαρδάκος), Αθήνα 1980, εκδ. Παπαζήση, τομ. Β΄, σελ. 18
- ⁶ Παυλόπουλος Προκ., *Το Διοικητικό Φαινόμενο στο Πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, τευχ. 1, Β΄ έκδ., εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1983, σελ. 36.
- ⁷ Sisk H.L., and Williams J.C., *Management and Organization*, Cimcimmati (4th ed.), Ohio 1981, σελ. 153-154. Επίσης βλ. Μπουραντάς Δ., *Μάνατζμεντ, Οργανωτική Θεωρία και Συμπεριφορά*, εκδ. Team, Αθήνα 1992, σελ. 21-22.
- ⁸ Lawrence P.R., και Lorsch J.W., *Οργανωσιακή Ανάπτυξη*, (Μετάφραση Δ. Ξουρή), εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1983, σελ. 15.
- ⁹ Λεπτομέρειες για τη δομή των οργανώσεων βλ.: Ζευγαρίδης Ι. Και Ξηροτύρη-Κουφίδου Σ., *Οργάνωση Επιχειρήσεων*, Θεσσαλονίκη 1993, σελ. 21-38, και Λαδόπουλος Ι., *Θέματα Διοίκησης Προσωπικού*, έκδ. οικονομικό, Αθήνα 1982, σελ. 19-21.
- ¹⁰ Βλ. Ζευγαρίδης Σ. κ.τ.λ. (1993) ό.π., Σελ. 22-30 και Μιχόπουλος Α.Β., Αθήνα 1993, σελ. 32-34.
- ¹¹ Βλ. Σαΐτης Χρ. 1994, ο.π. σελ. 19.
- ¹² Μπουραντά Δ., *Μάνατζμεντ, Οργανωτική Θεωρία και Συμπεριφορά*, εκδ. Team, Αθήνα 1992, σελ. 25.
- ¹³ Κανελλόπουλος Χαρ., *Οργανωτική Θεωρία*, Αθήνα 1991, σελ. 65.
- ¹⁴ Argyris Chris, *personality and organization*, New York, Harper and Bros., 1957, ιδιαίτερα στα κεφάλαια 2, 3 και 7.
- ¹⁵ Mason Haire, *Psychology and the study of Business*, Joint Behavioral sciences, στο *Social Science Research on Business, Product and Potential*, Columbia University Press, New York, 1959, σελ. 53-59.
- ¹⁶ Βλ. Κανελλόπουλος Χαρ., 1991, ο.π. σελ. 66-67.
- ¹⁷ William G. and Torence R., *Organization Theory. A structural and behavioral Analysis*. Richard D. Irwin, Homewood, 1976, σελ. 23.
- ¹⁸ Κανελλόπουλος Χαρ., *Οργανωτική Θεωρία*, Αθήνα 1991, σελ. 19.
- ¹⁹ Μπουρεντάς Δ., ό.π., σελ. 38
- ²⁰ Αθανασόπουλος Κ., *Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, στο περιοδικό *Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Αθήνα 1995, τευχ. 2, σελ. 1. Επίσης του ίδιου, τι μπορεί να αλλάξει στη Δημόσια Διοίκηση, *Εφημ. Ελευθεροτυπία*, (συνέντευξη) 29-11-1993, σελ. 22, 43, 44.
- ²¹ Ζευγαρίδης Σπυρ., *Θεωρία της Οργανώσεως. Η δομή των οργανώσεων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1973, σελ. 53.
- ²² Βλ. Weber M., *The Theory of social and Economic Organization*, Oxford University Press, 1979, σελ. 152.
- ²³ Fayol H. *Administration industrielle et generale*, Paris 1916 (Αγγλ. Μετάφραση): *General and Industrial Administration*, Pitman and sons, London 1949.
- ²⁴ Urwick L., «*Organization as a Technical Problem*» and «*The Function of Administration*» in: Gulick, Luther Urwick, L: «*Papers in the science of Administration*», Institute of Publ. Administration, New York 1937.

- ²⁵ Περί παρακίνησης και ηγετικών στελεχών βλ. Κανελόπουλου Χαρ., Περί των ηγετικών στελεχών, στο περ. «Σπουδαί», 3/1975.
- ²⁶ Βογιατζής Β., Εισαγωγή εις την Θεωρητικήν Οικονομίαν», Θεσσαλονίκη (χωρίς έτος και εκδότη) σελ. 31.
- ²⁷ Koontz H., O' Donnel C., Οργάνωση και Διοίκηση, του L, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1984, σελ. 47.
- ²⁸ Mooney, The Principles of Organization, Harper and Bros, New York 1947. Το αρχικό έργο ήταν των Mooney and Reiley, Onward Industry.
- ²⁹ Κανελλόπουλος Χαρ., Οργανωτική Θεωρία, Αθήνα 1991, σελ. 24.
- ³⁰ Mayo E., The human problems of an industrial civilization, The Viking Press, New York, 1933.
- ³¹ Roethlisberger F.J., and Dickson William J., Management and the Worker, Harward Univ. Press, Cambridge, Mass 1939.
- ³² Σχετικά βλ. Γεδεών Σοφ., Ψυχολογικά θέματα δια διοικητικά στελέχη, Ανθρώπινες Σχέσεις- Η ψυχολογική θεμελίωση, ΑΒΣΠ, Πειραιάς 1963, σελ. 171-177.
- ³³ Ανάλυση των ερευνών και πορισμάτων του E. Mayo βλ. Σε Περιοδικό «Σπουδαί», έτος Ε΄ 1954-55, τεύχος 3, σελ. 97, από τον Ιωάν. Χρυσόχου, με βάση δημοσίευση του περιοδικού «Time» την 14 Απριλίου 1952. Κριτική των πορισμάτων στο βιβλίο του Brown J.A.C., The social Psychology of Industry, εκδ. Pelican, (Penguin Books), 1951.
- ³⁴ Bennis, Warren G., Charging Organizations, Mc Craw Hill, New York, 1966, κεφ. 1.
- ³⁵ Κανελλόπουλος Χαρ., Οργανωτική Θεωρία, Αθήνα 1991, σελ. 28.
- ³⁶ Σχετικά με τα πρότυπα συστημάτων βλ. Bertalanffy L., The itistry and status of General Systems Theory, Academy of management journal 1972, σελ. 407-426.
- ³⁷ Chintz H.-O' Donnel C., Οργάνωση και Διοίκηση, Μια συστηματική και ενδεχόμενη ανάλυση των διοικητικών λειτουργιών, 1-2, εκδ. Παπαζήση, 1984, σελ. 67.
- ³⁸ Κέφης Β., ό.π., σελ. 43.
- ³⁹ Σχετικά με τις πέντε κατηγορίες βλ. Θεοφανίδης Στ., Αγροτική Οικονομική, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1980, σελ. 110. Επίσης Ζαβλανός Μυρ., Οργάνωση και Διοίκηση, τομ. Β΄, εκδ. Έλλην, σελ. 17.
- ⁴⁰ Μπουραντάς Δ., Μάνατζμεντ, Οργανωτική Θεωρία και Συμπεριφορά, εκδ. Team, Αθήνα 1992, σελ. 156.
- ⁴¹ Maslow A., Motivation and Personality, εκδ. Harper and Ror, New York, 1954, σελ. 39.
- ⁴² Clay Rex, A Validation Study of Maslow's Hierarchy Needs Theory, ERIC, ED 150416.
- ⁴³ Σχετικά με τα μειονεκτήματα και τις αδυναμίες της θεωρίας του Maslow βλ. Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 159-60.
- ⁴⁴ Ζαβλανός Μυρ., Οργάνωση και Διοίκηση, Α΄ τόμος, εκδ. Έλλην, Αθήνα 1991, σελ. 22.
- ⁴⁵ Σχετικά με τις δύο κατηγορίες παραγόντων του Herzberg βλ., Κανελλόπουλος Χαρ., Οργανωτική Θεωρία, ό.π., σελ. 117. Επίσης Ζαβλανού Μυρ., ό.π., σελ. 23. Επίσης Μπουραντά Δημ., ό.π., σελ. 164-165.
- ⁴⁶ Herzberg Fr., Work and the Nature of Man, Word Publishing Co., Cleveland Ohio, 1966, σελ. 127-35.
- ⁴⁷ Ζαβλανός Μυρ., Οργάνωση και Διοίκηση, τόμος Α΄, Διαδικασίες στη λειτουργία της οργάνωσης, εκδ. ΙΩΝ, Αθήνα 1984, σελ. 56.
- ⁴⁸ Herzberg Fr., Mausner B. and Snyderman B., The Motivation to work, εκδ. John Wiley, New York 1959, σελ. 127.
- ⁴⁹ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 167.
- ⁵⁰ Ζαβλανός Μυρ., Οργάνωση και Διοίκηση, τόμος Β΄, εκδ. Έλλην, Αθήνα 1991, σελ. 26-27.
- ⁵¹ Sergiouvanni Th., and Trusty Fr., Perceived Need Deficiencies of Teachers and Administration: A Proposal for Restucturing Teacher Roles, Educational Administration. Quarterly Vol. 1 (Autumn 1966).
- ⁵² Ζαβλανός Μυρ., Ελλείψεις στον τομέα των Ανθρωπίνων Αναγκών των Εκπαιδευτικών της Μέσης Εκπαίδευσης, Παιδαγωγική Επιθεώρηση, 3/85 Θεσσαλονίκη, σελ. 47-56.

- ⁵³ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 171.
- ⁵⁴ Σχετικά με την εν λόγω θεωρία και την εφαρμογή της στη Δημόσια Διοίκηση και συγκεκριμένα στο ΥΠ.Ε.Π.Θ. βλ. Σαΐτης Χρ., Βασικά θέματα της Σχολικής Διοίκησης, Αθήνα 1994, σελ. 109-107.
- ⁵⁵ Λεπτομέρειες για τη θεωρία του Vroom βλ.: Σαΐτης Χρ., ό.π., σελ. 104-106, Knoetz H., κ.ά. ό.π., σελ. 64-66, Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 171-175, Ζαβλανός Μυρ., ό.π., σελ. 32-40, Κανελλόπουλος Χαρ., ό.π., σελ. 121-128, Δημητρίου Κ.Α., Υποκινήσεις Εργαζομένων στις οργανώσεις: Βασικές προσεγγίσεις του φαινομένου, στο βιβλίο Διοίκηση Συστημάτων, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1989, σελ. 490-505, Χυτήρη Λ., Θέματα Οργανωσιακής Συμπεριφοράς, (Σημ. ΕΛΚΕΠΑ) Αθήνα 1992, σελ. 155-56.
- ⁵⁶ Δημητρίου Κ.Α., ό.π., σελ. 490-93.
- ⁵⁷ Κανελλόπουλος Χαρ., ό.π., σελ. 121.
- ⁵⁸ Σαΐτης Χρ., ό.π., σελ. 106.
- ⁵⁹ Θεοφανίδης Στ., Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης Δημοσίων Υποθέσεων, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1989, σελ. 47.
- ⁶⁰ Λεπτομέρειες σχετικά με τα συλ Μάνατζμεντ βλ. Θεοφανίδης Στ., Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης Δημόσιων Υποθέσεων, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1989, σελ. 56-60.
- ⁶¹ Σχετικά με το περιεχόμενο της θεωρίας Χ και Ψ βλ. Ζαβλανός Μυρ., ό.π., σελ. 11-14, Μπουραντάς Δημ., ό.π., σελ. 202-206, Κέφης Β., ό.π., σελ. 44-45, Bradford L and Lippitt R., Building a Democratic Work Group στο βιβλίο των L.RUE και L. BYARS, Management, R. IRWIN, 1980, σελ. 343-350.
- ⁶² Αθανασόπουλος Κων., Διοίκηση Προσωπικού, Περιληπτικές σημειώσεις εκ σειράς παραδόσεων, Αθήνα 1994, σελ. 17.
- ⁶³ Βλ. Staclon Er.S. Ρεαλιστικό Μάνατζμεντ κλειδί για την Υψηλή Παραγωγικότητα, Ο΄ έκδοση, εκδ. Βιβλιοθήκη Μάνατζμεντ, Αθήνα 1982, σελ. 77.
- ⁶⁴ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 205.
- ⁶⁵ Chris Argyris, Management and Organizational Development: The path form XA to YB, εκδ. ME-Craw-Hill Book Company, 1971.
- ⁶⁶ Σχετικά με τις ομάδες μεταβλητών βλ. Μπουραντάς Δημ., ό.π., σελ. 212-13.
- ⁶⁷ Λεπτομέρειες βλ. Tannembaun R., Schmidt W., How to Choose a Leadership pater, εκδ. Harvard Business Review, 1958, σελ. 49-63.
- ⁶⁸ Fiedler F., A theory of leadership effectiveness, εκδ. Mc Graw-Hill, 1976, σελ. 169.
- ⁶⁹ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 220.
- ⁷⁰ Το μοντέλο διοίκησης των Blake και Mouton αναπτύχθηκε στο βιβλίο τους: Blake R., Mouton J., Les deux dimensions du management, Editions des Organizations, Paris, 1975.
- ⁷¹ Blake R., Mouton J., The Managerial Grid, εκδ. Gulf Publishing Co., Houston 1964.
- ⁷² Ανάλυση των συλ ηγεσίας βλ., Μπουραντάς Δ., ό.π. σελ. 214-216, Ζαβλανός Μ., ό.π., σελ. 72-74 και Κανελλόπουλος Χαρ., Μάνατζμεντ Αποτελεσματική Διοίκηση, 3η έκδοση, εκδ. International Publishing, Αθήνα 1990, σελ. 318-323.
- ⁷³ Blake R., Mouton J., Breakthrougt Organizational Development, στο: Harvard Business Review, November-December 1964, σελ. 136.
- ⁷⁴ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 215.
- ⁷⁵ Reddim W., The 3-D Management Style Theory, στο: Trainint and Development Journal, April 1967, σελ. 8-17.
- ⁷⁶ Σχετικά με τα συγκεκριμένα συλ ηγετικής συμπεριφοράς βλ. Ζαβλανός Μυρ., ό.π., σελ. 80-83 και Κανελλόπουλος Χαρ. ό.π. σελ. 223-226.
- ⁷⁷ Η ανάπτυξη του μοντέλου τους γίνεται στο: Vroom V and Yetton P., Leadership and Decision-Making, εκδ. University of Pittsburg press, 1973.
- ⁷⁸ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 224.

⁷⁹ Vroom V and Jaco A., *The New Leadership: Managing Participation in Organizations*, εκδ. Englewoond Cliffs, 1998.

⁸⁰ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 225.

⁸¹ House R., and Mitchell T., *Path-Goal Theory of Leadership*, εκδ. *Journal of Contemporary Business S-O-N*, 1974.

⁸² Λεπτομέρειες για θέματα σχεδιασμού των θέσεων εργασίας βλ.: Θεοφανίδης Στ., *Εγχειρίδιο Αποτελεσματική Διοίκησης Δημοσίων Υποθέσεων*, ό.π., σελ. 44-46, Θεοφανίδης Στ., *Εγχειρίδιο Αξιολόγησης Επενδυτικών Σχεδίων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 129-166. Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 63-198, Κανελλόπουλος Χαρ., *Μάνατζμεντ Αποτελεσματική Διοίκηση*, ό.π., σελ. 179-203.

⁸³ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 239-240.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΜΟΝΤΕΛΑ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ

1. Συστήματα οργανωτικής δομής ή οργάνωσης

Με τον όρο σύστημα οργανωτικής δομής ή σύστημα οργάνωσης και διοίκησης εννοούμε την υιοθέτηση και εφαρμογή των επιστημονικών αρχών της οργανωτικής επιστήμης, προκειμένου μια οργάνωση (φορέας-οργανισμός) να οδηγηθεί στη μεγιστοποίηση του αποτελέσματος που επιδιώκει. Οι τρόποι μεταβίβασης εξουσίας και ευθύνης (αρμοδιοτήτων) σε κάθε οργανισμό, επιχείρηση ή σχολείο κ.τ.λ. εκφράζονται με τα συστήματα της οργανωτικής διοικητικής δομής του φορέα. Αυτά είναι:¹ το γραμμικό ή ιεραρχικό, το λειτουργικό ή οριζόντιο, το γραμμικό-επιτελικό ή μικτό και το σύστημα των συμβουλίων ή επιτροπών.

1.1. Η γραμμική δομή (Line structure) ή ιεραρχικό σύστημα

Η γραμμική δομή ή το ιεραρχικό σύστημα συνδέεται με την αυστηρή διάρθρωση της ιεραρχικής πυραμίδας σε βαθμίδες. Σύμφωνα μ' αυτό, ολόκληρο το πεδίο εξουσίας και ευθύνης μεταβιβάζεται από τον ανώτερο προς τον αμέσως κατώτερο, αλλά για ένα συγκεκριμένο τομέα του οργανισμού. Κάθε βαθμίδα και θέση εργασίας δέχεται εντολές από μία μόνο ανώτερη βαθμίδα και θέση, σε εφαρμογή του κανόνα της ενότητας στη μεταβίβαση των εντολών.

Το γραμμικό ή ιεραρχικό σύστημα προσαρμόζεται περισσότερο² στη συγκεντρωτική μορφή του συστήματος των αρμοδιοτήτων και έχει τα πλεονεκτήματα της απλότητας και της ταχύτητας στη λήψη αποφάσεων και στη μεταβίβαση εντολών, της διατήρησης της πειθαρχίας και της ενίσχυσης του συντονισμού σε όλες τις δραστηριότητες του οργανισμού. Τα μειονεκτήματά του είναι ότι προκαλεί γραφειοκρατική συγκέντρωση και απαιτεί μεγάλη ειδικευση και πολλές ικανότητες στους φορείς των ανώτερων βαθμίδων.

1.2. Η λειτουργική δομή (Functional ή Staff structure) ή οριζόντιο σύστημα

Η λειτουργική δομή ή το οριζόντιο σύστημα βασίζεται στην αρχή της εξειδίκευσης. Σύμφωνα με τη λειτουργική δομή μεταβιβάζεται από την ανώτερη θέση στην κατώτερη μέρος της εξουσίας και της ευθύνης, αλλά για ολόκληρο τον οργανισμό ή την επιχείρηση. Έτσι, κάθε κατώτερη βαθμίδα και θέση δέχεται εντολές από περισσότερες της μιας βαθμίδας και θέσεις, σε εφαρμογής της αρχής

της εξειδίκευσης της εργασίας. Το σύστημα αυτό αντιτίθεται στην ενότητα της μεταβίβασης των εντολών από ένα μόνο προϊστάμενο.

Τα πλεονεκτήματα³ που έχει το οριζόντιο σύστημα είναι ότι οι κατευθύνσεις των εντολών είναι περισσότερες από μία και αποφεύγεται έτσι η υπερβολική επιβάρυνση των ανωτέρων βαθμίδων, στηρίζεται στην εξειδίκευση των προσώπων, που αναλαμβάνουν τις λειτουργικές αρμοδιότητες και διευκολύνεται η διεύρυνση των επιμέρους δραστηριοτήτων με την επέκταση του καταμερισμού των έργων. Τα μειονεκτήματά του είναι ότι επιφέρει χαλάρωση της πειθαρχίας, δυσκολεύει το συντονισμό των διαφόρων δραστηριοτήτων, και λόγω των πολλών παρεμβάσεων, προκαλούνται προστριβές.

1.3. Το γραμμικό-επιτελικό (μικτό) σύστημα (Line-Staff Structure)

Εδώ φυσικά δεν πρόκειται για μια απόλυτη συγκεκριμένη μορφή διοικητικής διάρθρωσης αλλά για μια σύνθεση των δύο παραπάνω συστημάτων. Ουσιαστικά διατηρείται πλήρως η γραμμική διάρθρωση αλλά προστίθεται σ' αυτή το «επιτελείο» με εξειδικευμένες υπηρεσίες. Οι υπηρεσίες, ή τα όργανα αυτά, πλαισιώνουν τις ανώτερες βαθμίδες της διοικητικής ιεραρχίας και διευκολύνουν έτσι το έργο των διοικητικών λειτουργιών του οργανισμού. Το έργο των επιτελικών υπηρεσιών ή οργάνων είναι καθαρά ερευνητικό, γνωμοδοτικό και ενημερωτικό, συνίσταται δε στη μελέτη των οδηγιών προς την ανώτατη ηγεσία και τις επί μέρους διευθύνσεις.

Τα πλεονεκτήματα του μικτού συστήματος είναι κυρίως η δυνατότητα ειδίκευσης του διοικητικού προσωπικού και η ανεξαρτησία του επιτελείου από την ιεραρχία που του επιτρέπει να εκδίδει γνώμες αντικειμενικές. Αντίθετα, η διαμάχη μεταξύ εκπροσώπων της διοικητικής ιεραρχίας και επιτελικών οργάνων και η αντιμετώπιση των θεμάτων του οργανισμού σε θεωρητική μόνο βάση, είναι τα κυριότερα μειονεκτήματα της μικτής διοικητικής διάρθρωσης.

1.4. Η δομή των συλλογικών οργάνων ή το σύστημα των επιτελείων

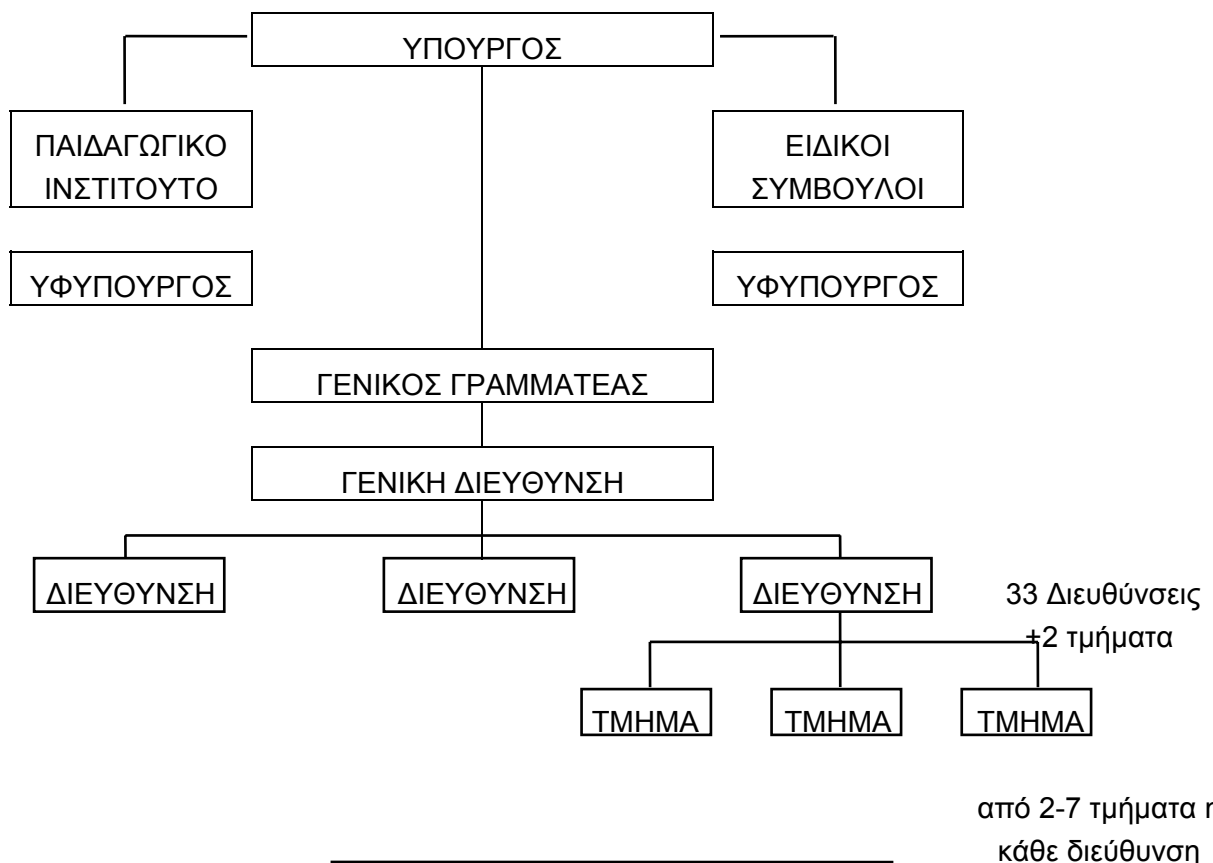
Σε πολλές περιπτώσεις, και στα πλαίσια της γραμμικής ή της μικτής δομής, παίρνουν αρμοδιότητες μέσα στον οργανισμό συλλογικά όργανα, δηλ. συμβούλια, επιτροπές ή ομάδες εργασίας. Τα όργανα αυτά ανάλογα με το αντικείμενό τους διακρίνονται: σε όργανα με αποφασιστικό χαρακτήρα, όπως είναι τα διοικητικά συμβούλια των επιχειρήσεων ή οργανισμών, τα διάφορα υπηρεσιακά ή πειθαρχικά συμβούλια, με συμβουλευτικό χαρακτήρα όπως είναι οι διάφορες επιτροπές εργασίας ή με πληροφοριακό το χαρακτήρα, όπως είναι οι διάφορες ομάδες εργασίας.

2. Η οργάνωση και η δομή της Δημόσιας Διοίκησης

Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης γίνεται με βάση την κάθετη ή γραμμική ή ιεραρχική δομή (line structure) οργάνωσης, καθώς και με την οριζόντια ή λειτουργική ή κατά ειδικευση δομή (staff structure) οργάνωση.⁴

Με βάση τους οργανισμούς των υπουργείων που ισχύουν σήμερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 51/19765, η οργανωτική και διοικητική ιεραρχία έχει το σχήμα πυραμίδας.⁵ Η πρώτη οργανωτική μονάδα είναι η γενική διεύθυνση, η οποία υποδιαιρείται σε διευθύνσεις. Μεταξύ των δύο αυτών οργανωτικών μονάδων στα υπουργεία δημιουργήθηκε και μια άλλη οργανωτική μονάδα με τον τίτλο υπηρεσία, για να τεθούν υπό ενιαίο συντονισμό και έλεγχο όλες εκείνες οι οργανωτικές μονάδες, των οποίων οι αρμοδιότητες ήταν ομοειδείς και έξω από τις μονάδες γραμμής όπως φαίνεται στο διάγραμμα (1.3.1.).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.3.1
Οργανωτική διάρθρωση του υπουργείου Παιδείας



• Οργανική διάρθρωση του υπουργείου Παιδείας

Πηγή: Ρούση Γ, σ.199

Οι πιο βασικές μορφές οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, που αφορούν τόσο την κεντρική δημόσια διοίκηση όσο και την περιφέρεια και ή τις κατά ειδικότητα δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς είναι αυτή που γίνεται:

- α) με ορισμένα κριτήρια της διοικητικής δραστηριότητας που ανέπτυξε ο Gulick και διακρίνει τις παρακάτω τέσσερις μεθόδους καταμερισμού της διοικητικής δραστηριότητας:⁶
- Κατανομή με βάση το σκοπό ή το στόχο
 - Κατανομή με βάση τη λειτουργία ή την κατά στάδια δράσης διαδικασία
 - Κατανομή με βάση το κοινό ή την πελατεία και
 - Κατανομή με βάση γεωγραφικά κριτήρια.
- β) με βάση τα συγκεκριμένα συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης.

3. Συστήματα Δημόσιας Διοίκησης

Τα κυριότερα συστήματα δημόσιας διοίκησης,⁷ τα οποία έχουν εφαρμογή και στη διοίκηση της εκπαίδευσης, και τα οποία σχετίζονται είτε με μια γεωγραφική είτε με μια κατά ειδικευση κατανομή των αρμοδιοτήτων της διοίκησης είναι: Το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό, το σύστημα της αυτοδιοίκησης και το ομοσπονδιακό. «Από άποψη βαθμού συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων ή εργασιών το σύστημα διοίκησης διακρίνεται σε αποκεντρωτικό και συγκεντρωτικό».⁸

Παρακάτω γίνεται αναφορά στα δύο αυτά συστήματα, για λόγους οικονομίας της μελέτης.

3.1. Συγκεντρωτικό Σύστημα

Με τον όρο συγκεντρωτικό σύστημα εννοούμε ότι η κεντρική διοίκηση, δηλαδή τα κεντρικά διοικητικά όργανα, λαμβάνουν αποφάσεις για υποθέσεις που αφορούν το κέντρο και την περιφέρεια. Η κεντρική διοίκηση διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα για κάθε είδους διοικητικές υποθέσεις, έστω και αν αυτές είναι καθαρά τοπικής σημασίας.

Συγκέντρωση σημαίνει ότι η εξουσία σε μια οργάνωση είναι συγκεντρωμένη στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα, ενώ η αποκέντρωση έχει ακριβώς την αντίθετη έννοια, δηλαδή η εξουσία (αποφασιστική αρμοδιότητα) κατανέμεται στα χαμηλότερα επίπεδα της ιεραρχίας. «Στην πραγματικότητα, οι δύο έννοιες ορίζουν δύο άκρα ενός συνεχούς, που μετρά το αυτό μέγεθος».⁹

Κατά συνέπεια εκείνο που έχει σημασία είναι ο βαθμός συγκέντρωσης της εξουσίας στα διάφορα όργανα μέσα σε μια οργάνωση.

Σύμφωνα με το συγκεντρωτικό σύστημα στη Δημόσια Διοίκηση, η λειτουργία όλων των κρατικών υπηρεσιών εξασφαλίζεται από την κεντρική κρατική

εξουσία, δηλ. η κεντρική διοίκηση διαθέτει την αποφασιστική αρμοδιότητα για κάθε είδους διοικητικών υποθέσεων.¹⁰

Θεμελιακό στοιχείο ενός συγκεντρωτικού συστήματος είναι ο βαθμός εξουσίας που διαθέτει η μοναδική εξουσία και ο βαθμός εξάρτησης των άλλων δομών και επιμέρους εξουσιών του συστήματος από την κεντρική εξουσία. Όλες οι δομές εξουσίας είναι «υποταγμένες στη μοναδική κεντρική εξουσία».¹¹ «Αυτή η δομή οδηγεί ανεπιφύλακτα στην αυταρχική άσκηση εξουσίας και στην αυταρχική ρύθμιση των αντιθέσεων μεταξύ της μοναδικής εξουσίας και του συνόλου του κοινωνικού σώματος».¹²

Από νομική άποψη, κατά το συγκεντρωτικό σύστημα οι αποφασιστικές αρμοδιότητες στο κάθε θέμα διοικητικής ενέργειας, έστω και για ζητήματα περιφερειών, έχουν ανατεθεί από το νόμο στα διοικητικά όργανα του κέντρου, στους υπουργούς.

Τα κύρια πλεονεκτήματα της συγκεντρωτικής διοίκησης είναι η δημιουργία ενιαίας οργανωτικής σκέψης και δράσης, η επίτευξη ομοιόμορφου και συνεχούς ελέγχου και «η εξοικονόμηση εργατικού δυναμικού και υλικών πόρων».¹³

Επίσης η συγκέντρωση της εξουσίας στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας διευκολύνει το συντονισμό των αποφάσεων και των ενεργειών της οργάνωσης και επιτυγχάνει την ομοιομορφία των πολιτικών συμπεριφορών, αφού αυτές καθορίζονται από ένα ενιαίο κέντρο.

Κατά το συγκεντρωτικό σύστημα τα ανώτατα στελέχη, από τη θέση τους, έχουν μια γνώση του συνόλου των ζητημάτων και παραγόντων και συνεπώς μια σφαιρική θεώρηση της οργάνωσης, γεγονός που τους επιτρέπει να λαμβάνουν στρατηγικές αποφάσεις με συνοχή.

Σε καταστάσεις κρίσης όπου απαιτείται ισχυρή ηγεσία και άμεση αντίσταση της οργάνωσης σε απρόσμενες καταστάσεις, η συγκέντρωση της εξουσίας είναι πιο αποτελεσματική από την αποκέντρωση, αφού επιτρέπει τον πιο αποτελεσματικό συντονισμό και τη μεγαλύτερη ταχύτητα λήψης αποφάσεων.

Αντίθετα με τα παραπάνω, κατά τη συγκεντρωτική διάρθρωση η Δημόσια διοίκηση γίνεται δύσκαμπτη και περίπλοκη, οι πολίτες υποβάλλονται σε ταλαιπωρίες, οικονομικά έξοδα και απώλεια χρόνου και τα κεντρικά όργανα του κράτους αποφασίζουν για ζητήματα που δεν έχουν άμεση αντίληψη.

Μειονεκτήματα¹⁴ επίσης του συγκεντρωτικού συστήματος θεωρούνται η υπερφόρτωση του κεντρικού οργανισμού, η βραδύτητα στην επίλυση πολλών υποθέσεων και η ανάπτυξη κλίματος εύνοιας και γραφειοκρατίας.¹⁵

3.2. Αποκεντρωτικό Σύστημα

Το αποκεντρωτικό αποτελεί διορθωτικό σύστημα του συγκεντρωτικού και σημαίνει ότι μια σειρά από τοπικούς κρατικούς λειτουργούς έχουν κατά ανάθεση από την κεντρική διοίκηση μια ορισμένη εξουσία αποφάσεων, κατά την άσκηση

των καθηκόντων τους. Αυτή η αποκέντρωση μπορεί να εκφραστεί, ή σε γεωγραφικό επίπεδο ή σε επίπεδο εξειδικευμένων υπηρεσιών. Με τον όρο αποκεντρωτικό σύστημα εννοούμε την ανάθεση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων για τη διεξαγωγή των διοικητικών περιφερειακών υποθέσεων σε περιφερειακά ή τοπικά όργανα.

Η διοικητική αποκέντρωση ως σύστημα διοίκησης επιβλήθηκε από την αδυναμία επίλυσης όλων των διοικητικών υποθέσεων από τα κεντρικά όργανα, μετά την επέκταση και το πολύπλοκο των οικονομικών υποθέσεων των πολιτών και την ανάγκη ταχύτατης ενέργειας της διοίκησης κατά περίπτωση.

«Ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο της αποκέντρωσης είναι η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, που αναφέρονται στη διαχείριση των περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων, στα περιφερειακά όργανα. Αντίθετα, η ανάθεση οποιασδήποτε σχετικής μη αποφασιστικής αρμοδιότητας στα περιφερειακά όργανα (π.χ. συμβουλευτικής ή εκτελεστικής) δεν αποτελεί εφαρμογή του συστήματος της αποκέντρωσης».¹⁶

Το κριτήριο διάκρισης μεταξύ των δύο συστημάτων, συγκεντρωτικού - αποκεντρωτικού, είναι το να δώσει η νομοθεσία στα περιφερειακά όργανα όχι οποιασδήποτε μορφής αρμοδιότητα, «αλλά συγκεκριμένως αρμοδιότητα αποφασιστική».¹⁷ Παροχή αρμοδιοτήτων σε περιφερειακές αρχές να λαμβάνουν αποφάσεις που να τελούν «ἐπιπέδῳ ἀνεξαρτησίας», που να μη παράγουν δηλαδή αφεαυτών έννομες συνέπειες, δεν αποτελεί εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος. Επίσης δεν αποτελεί εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος η θέσπιση διατάξεων, δυνάμει των οποίων σε περιφερειακά όργανα παρέχεται αρμοδιότητες να εκτελούν απλώς αποφάσεις που λαμβάνονται από κεντρικές αρχές».¹⁸

Ένα δεύτερο κριτήριο διάκρισης των δύο προαναφερομένων συστημάτων είναι τα περιφερειακά όργανα να έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα «επί ζητημάτων περιφερειακών»,¹⁹ όσα ανακύπτουν στην περιφέρεια, που περιορίζονται δηλαδή σε καθεμιά διοικητική περιφέρεια.

Σύμφωνα με τους καθηγητές²⁰ Κόρσο Δημ. και Παπαχατζή Γιωρ., η έννοια της αποκέντρωσης δεν αντιτίθεται στην άσκηση ιεραρχικού ελέγχου (είτε προληπτικού είτε κατασταλτικού), σε πράξεις περιφερειακής αρχής που της έχει εμπιστευθεί ο νόμος αποφασιστική αρμοδιότητα. Και οι δύο συμφωνούν ότι στη περίπτωση, που οι αρχές της κεντρικής διοίκησης, ασκούν προληπτικό έλεγχο σκοπιμότητας (σε θέματα ουσίας και όχι νομιμότητας), στη περίπτωση αυτή μπορεί να μην αναιρείται η αποκέντρωση «τυπικώς», όμως «φαλκιδεύεται», αποκεντρωτικό σύστημα και μάλιστα τα κυριότερα από τα πλεονεκτήματά του.²¹ Το σύστημα της αποκέντρωσης «παραμένει συγκεντρωτικό, επειδή οι αποφάσεις λαμβάνονται στο όνομα του κράτους, από λειτουργούς που εξαρτώνται ιεραρχικά από το κράτος, χωρίς να διαθέτουν δική τους αυτοτελή πρωτογενή εξουσία».²²

Σε ένα συγκεντρωτικό κράτος η εξουσία μπορεί να είναι συμπυκνωμένη²³ (concentration) ή αποσυμπυκνωμένη (deconcentration).

Συμπύκνωση είναι η ακραία μορφή της συγκέντρωσης και απαιτεί μια αυστηρή ιεραρχία, οι αποφάσεις παίρνονται στη κορυφή της πυραμίδας (ιεραρχίας) και οι υφιστάμενοι δε διαθέτουν παρά μόνο εκτελεστική εξουσία. Αποσυμπύκνωση όμως, είναι μία μορφή μέτριας συγκέντρωσης της εξουσίας και έγκειται στη μεταφορά της εξουσίας, στη λήψη αποφάσεων από όργανα τοπικά ή περιφερειακά, που παραμένουν, όμως, αναγκαστικά στην ιεραρχία των κεντρικών διοικήσεων.

Ο Γ. Παπακωνσταντίνου πιστεύει ότι δεν υπάρχει πραγματική εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος, αλλά του συγκεντρωτικού με τη μορφή της αποσυμπύκνωσης της εξουσίας, σύμφωνα με την έννοια που δόθηκε σ' αυτή παραπάνω.

Γεγονός είναι όμως ότι ο αποκεντρωτικό σύστημα με οποιαδήποτε έννοια του είναι πιο λειτουργικό, επειδή το κράτος διαθέτει τους υπαλλήλους του πιο κοντά στους τόπους, τους οποίους αφορούν οι αποφάσεις που λαμβάνονται.

Με τη μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά κρατικά όργανα απαλλάσσεται η κεντρική διοίκηση από καθήκοντα ειδικού και τοπικού ενδιαφέροντος, επιτυγχάνεται γρηγορότερα και με λιγότερο κόστος η επίλυση των προβλημάτων των πολιτών και προωθείται η ανάπτυξη της περιφέρειας.

Τα **βασικά πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης** της εξουσίας και ξέχωρα από το σύστημα Διοίκησης σε ένα οργανισμό ή φορέα είναι τα παρακάτω.

- Βελτιώνεται η παρακίνηση των εργαζομένων και των στελεχών για απόδοση, αφού το γεγονός ότι τους δίνεται η δυνατότητα να αποφασίζουν σχετικά με την εργασία τους, αποτελεί ελευθερία πρωτοβουλιών, κάνει πιο ενδιαφέρουσα τη δουλειά τους, τους επιτρέπει να αναπτύξουν τις γνώσεις και τις ικανότητές τους και αποτελεί ουσιαστική αναγνώριση του έργου τους. Όλα αυτά αποτελούν μεταβλητές που όπως έχουν αποδειχθεί²⁴ από εμπειρικές έρευνες, μειώνουν την αλλοτρίωση, αυξάνουν την ικανοποίηση και ενδυναμώνουν την αφοσίωση των εργαζομένων και μέσω αυτών αυξάνουν την απόδοσή τους.
- Όταν οι αποφάσεις λαμβάνονται από τους ανθρώπους που προορίζονται και να τις υλοποιήσουν, τότε αυξάνεται η υπευθυνότητά τους και η δέσμευσή τους ως προς την αποτελεσματική υλοποίηση.
- Τα στελέχη ή οι εργαζόμενοι του κάθε χώρου της οργάνωσης γνωρίζουν συνήθως, τα ιδιαίτερα προβλήματα και τις εναλλακτικές λύσεις που τους αφορούν, που τα ανώτερα στελέχη, λόγω της απόστασής τους από το χώρο πολλές φορές δεν μπορούν να αντιληφθούν. Έτσι, η συμμετοχή των πρώτων στη λήψη των αποφάσεων που τους αφορούν βελτιώνει την ποιότητά τους.
- Η αποκέντρωση συμβάλλει ουσιαστικά στη βελτίωση της ευλυγισίας της οργάνωσης.

- Τέλος, η αποκέντρωση, βοηθά ουσιαστικά στην ανάπτυξη ικανών στελεχών, αφού η λήψη αποφάσεων εκτός των άλλων αποτελεί και διαδικασία μάθησης, εμπειριών και άσκησης.

Οπωσδήποτε, το σύστημα της αποκέντρωσης δε στερείται **μειονεκτημάτων**, μερικά από τα οποία είναι: η αδυναμία των περιφερειακών οργάνων να επιλύσουν θέματα που απαιτούν ειδικές γνώσεις, ο κίνδυνος διάσπασης της ενότητας και της ομοιομορφίας των διοικητικών ενεργειών, η τάση για κατάχρηση εξουσίας.

Τελικά θα μπορούσαμε να πούμε, ότι ο καθορισμός του βαθμού αποκέντρωσης (ή συγκέντρωσης) της εξουσίας σε μια οργάνωση είναι κρίσιμο ζήτημα, αφού αυτές συνδέονται άμεσα με την αποτελεσματικότητα της λήψης των αποφάσεων και της υλοποίησής τους. Αυτός ο καθορισμός είναι δύσκολος διότι η αποκέντρωση (ή συγκέντρωση) συνδέεται ταυτόχρονα με πλεονεκτήματα και με μειονεκτήματα. Η αποτελεσματικότητα του ενός από τα δύο συστήματα διοίκησης συναρτάται άμεσα και με το υπάρχον (επικρατούν) μοντέλο διοίκησης.

Όλα τα διοικητικά συστήματα έχουν ένα κοινό γνώρισμα:²⁵ Κανένα δεν μπορεί να εφαρμοστεί απόλυτα, επειδή εκεί όπου επικρατεί ένα διοικητικό σύστημα, συναντά κανείς και στοιχεία εφαρμογής αντιθέτου. Γενικότερα θα μπορούσαμε να πούμε ότι υπάρχουν πολλές μέθοδοι διοικητικής οργάνωσης²⁶ που επιδέχονται μάλιστα και πολλούς συνδυασμούς.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η αποτελεσματικότητα ενός φορέα ή οργανισμού συναρτάται εκτός των άλλων και με τις κατηγορίες των διοικητικών οργάνων που έχουν αρμοδιότητα για τη λήψη των αποφάσεων. Παρακάτω γίνεται μια συνοπτική αναφορά σ' αυτές.

3.3. Όργανα διοίκησης

Η διοικητική δραστηριότητα ενός οργανισμού, δημόσιου ή ιδιωτικού, πραγματοποιείται από διάφορες κατηγορίες διοικητικών οργάνων.²⁷ Για τις ανάγκες της εργασίας αυτής θα αναφερθούμε μόνο στα μονομελή και πολυμελή όργανα διοίκησης που ως γνωστό συνδέονται με τη διοίκηση των σχολικών οργανώσεων.

Μονομελή π.χ. όργανα είναι ο διευθυντής μιας σχολικής μονάδας, ο νομάρχης, ο γενικός διευθυντής μιας επιχείρησης κ.τ.λ. Από την άλλη μεριά πολυμελή ή συλλογικά όργανα είναι τα διάφορα συμβούλια και επιτροπές.

Ένα συλλογικό όργανο μπορεί να είναι είτε γραμμή είτε επιτελείο, ανάλογα με την εξουσία του. Αν η εξουσία του περιλαμβάνει και δικαιώματα λήψης αποφάσεων που εκφράζουν τους υφισταμένους είναι ένα συλλογικό όργανο γραμμής. Αντίθετα, αν η σχέση εξουσίας του προς ένα ανώτερο όργανο είναι συμβουλευτική, τότε το συλλογικό όργανο είναι επιτελείο.

Κάθε μορφή διοίκησης είτε με πολυμελή είτε με μονομελή όργανα διοίκησης έχει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Ειδικότερα, η άσκηση της διοικητικής εξουσίας από μονομελή όργανα πλεονεκτεί²⁸ γιατί η λήψη αποφάσεων γίνεται ταχύτερα, αναπτύσσεται πρωτοβουλία, ενισχύεται το αίσθημα προσωπικής ευθύνης και οι εντολές είναι σαφέστερες. Ως κύριο μειονέκτημα αυτού του συστήματος διοίκησης θεωρείται ο κίνδυνος για λήψη υποκειμενικών αποφάσεων και η παραβίαση (ευκολότερα) των ορίων εξουσίας.

Από την άλλη πλευρά το πολυμελές ή επιτροπικό σύστημα προσδίδει στην άσκηση της διοίκησης χαρακτήρα δημοκρατικότερο (λόγω ομαδικής συμμετοχής, εξασφαλίζει τη διασταύρωση γνώμων και απόψεων και περιορίζει τον κίνδυνο για κατάχρηση εξουσίας. Μεταξύ των μειονεκτημάτων των συλλογικών οργάνων θα μπορούσε κανείς να αναφέρει τα εξής: κοστίζουν πολύ, χρονοτριβούν, οδηγούν σε συμβατικές αποφάσεις και εξαφανίζουν την ατομική ευθύνη.

Συμπερασματικά θα λέγαμε, ότι ο κατάλληλος συνδυασμός των παραπάνω συστημάτων διοίκησης είναι ο προσφορότερος και αποτελεσματικότερος τρόπος διοίκησης ενός οργανισμού, δημοσίου ή ιδιωτικού. Για περισσότερη σαφήνεια αναφέρουμε ότι ο συνδυασμός θα πρέπει να γίνεται ανάλογα του επιδιωκόμενου σκοπού και το είδος της διοικητικής ενέργειας. Έτσι όταν υπάρχει ανάγκη για γρήγορη ρύθμιση ζητημάτων πρέπει να χρησιμοποιείται το μονοπρόσωπο σύστημα, αντίθετα, όταν τα ζητήματα είναι σοβαρά και δεν προέχει το στοιχείο του επείγοντος πρέπει να χρησιμοποιείται η συλλογική δράση.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Χολέβας Γ., Οργάνωση και διοίκηση επιχειρήσεων, Θεωρία και Πράξη Management, Εκδ. Σμίλιας, Αθήνα 1991, σελ. 34.
- ² Κωτσίκης Βαγγ., Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης, Εκδ. Έλλην, 2^η έκδοση, Αθήνα, σελ. 34.
- ³ Σχετικά με τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα Βλ. Κανελλόπουλος Χαρ, Οργανωτική Θεωρία, Αθήνα 1991, σελ. 52-53, Μπουραντάς Δημ., ό.π. σελ. 101, Σαΐτης Χρ., ό.π. σελ. 22-23.
- ⁴ Ζαβλανός Μύρων, Οργάνωση και Διοίκηση, τευχ. Α΄, εκδ. Ίων, σελ. 19-20 και Παγκάκη Γρ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1988, σελ. 117.
- ⁵ Παγκάκης Γρ., ό.π. σελ. 114.
- ⁶ Σχετικά Βλ. Κόντης Θ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα 1988, σελ. 43-46, Παγκάκης Γρ., ό.π. σελ. 116-117 και Ρούσης Γ., Εισαγωγή στη θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδ. Guttenberg, Αθήνα, 1984, σελ. 187-189.
- ⁷ Σχετικά Βλ. Ρούσης Γ., ό.π., σελ. 189-195, Παγκάκης Γρ., ό.π., σελ. 85 κ.ε., Κόντης Θ., ό.π., σελ. 102.
- ⁸ Θεοφανίδης Στ., Εγχειρίδιο Αξιολόγησης Επενδυτικών Σχεδίων, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 148.
- ⁹ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 102/
- ¹⁰ Παγκάκης Γρηγ., Οργάνωση και Διοίκηση του Περιφερειακού Προγραμματισμού, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1990, σελ. 34-37.
- ¹¹ Ανδρέου Απ. και Παπακωνσταντίνου Γιωρ., Εξουσία και οργάνωση - διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος, Εκδ. Νέα σύνορα - Α. Λιβάνη, Αθήνα 1994, σελ. 113.
- ¹² Ανδρέου Απ. και Παπακωνσταντίνου Γιωρ., ό.π. σελ. 113.
- ¹³ Σαΐτης Χρ., Βασικά Θέματα Σχολικής Διοίκησης, Αθήνα 1994, σελ. 34.
- ¹⁴ Σχετικά με τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των δύο συστημάτων (συγκεντρικού και αποκεντρωτικού) Βλ. Παπαχατζής Γ., Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, 6^η έκδοση, Αθήνα 1983, σελ. 251-254.
- ¹⁵ Κωτσίκης Βαγγ., ό.π., σελ. 42.
- ¹⁶ Ράϊκος Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α΄, Εισαγωγή - Οργανωτικό Μέρος, τευχ. Γ΄, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1991, σελ. 44-45.
- ¹⁷ Παπαχατζής Γ., ό.π., σελ. 248.
- ¹⁸ Παπαχατζής Γ., ό.π., σελ. 249.
- ¹⁹ Κόρσος Δημ. και Παπαχατζής Γ., ό.π., σελ. 249, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1992, σελ. 222.
- ²⁰ Κόρσος Δημ., ό.π., σελ. 223 και Παπαχατζής Γ., ό.π., σελ. 250.
- ²¹ Ό.π. αντίστοιχα, σελ. 223 και 250-251.
- ²² Κωτσίκης Βαγγ., ό.π., σελ. 42.
- ²³ Ανδρέου Απ. και Παπακωνσταντίνου, ό.π., σελ. 113.
- ²⁴ Μπουραντάς Δ., ό.π., σελ. 103.
- ²⁵ Μπέσιλα-Βήκα Ευρυδίκη, το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής αυτοδιοίκησης, Εκδ. Αφοι Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1995, σελ. 19.
- ²⁶ Για τις αρχές της διοικητικής οργάνωσης του κράτους γενικά Βλ. Μακροδημήτρης Αντ. και Κυβέλου - Χιωτίνη Στ., Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Εκδ. Σάκκουλα, 1995, σελ. 71, Φλογαΐτης Σπ., Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργανώσεως, Εκδ. Σάκκουλα, 1981. Τάχου Α., Η κεντρική διοίκηση σε «Διοικητική Μεταρρύθμιση», 1987 σελ. 25.
- ²⁷ Βλ. Σπηλιωτόπουλου Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τομ. Ι, εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1991, σελ. 117-119.
- ²⁸ Σαΐτης Χρ., ό.π., σελ. 33.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η εκπαιδευτική πολιτική αποτελεί το μέρος της γενικής πολιτικής της κυβέρνησης που μόνιμα εκπροσωπεί την πολιτεία και υποστηρίζει την εκπαίδευση, προβαίνει στη χάραξη και το σχεδιασμό αρχών κανόνων και διαφόρων επιλογών και προγραμματίζει δραστηριότητες, παρεμβάσεις, μέτρα και πειραματισμούς, για την αρτιότερη επιτυχία των σκοπών της. Η χάραξη και η διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής (στόχοι, κανόνες, διαδικασίες, μέθοδοι εκτέλεσης, μέτρα, μέσα κ.τ.λ.) επηρεάζονται από παράγοντες πολιτικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτιστικούς.

Καθοριστικής σημασίας στοιχείο για την εκπαιδευτική πολιτική αποτελεί ο προσδιορισμός του προσανατολισμού της εκπαίδευσης. Πρόκειται για τους εκπαιδευτικούς στόχους (σκοπούς), των οποίων ο προσδιορισμός, εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τη μορφή του κοινωνικοπολιτικού και κοινωνικοοικονομικού συστήματος της χώρας και, κυρίως, από την πολιτιστική υποδομή της κοινωνίας, επίσης και ως ένα βαθμό και από την ιδεολογία του πολιτικού κόμματος ή των κομμάτων που κάθε φορά βρίσκονται στην κυβέρνηση.

Στην συνέχεια θα αναφερθούμε πολύ συνοπτικά στις βασικές θεωρίες στο χώρο της εκπαιδευτικής πολιτικής.

1. Βασικές θεωρίες Εκπαιδευτικής Πολιτικής

Οι βασικές θεωρίες της εκπαιδευτικής πολιτικής θα μπορούσαν να καταταγούν σε τέσσερις κύριες κατηγορίες.¹ Εδώ παρουσιάζονται οι θεωρίες της εκπαιδευτικής πολιτικής σε σχέση με τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύουν το ρόλο της εκπαίδευσης στη σύγχρονη κοινωνία και κατατάσσονται σε: α) Φιλελεύθερες προσεγγίσεις, β) Μαρξιστικές προσεγγίσεις, γ) Προσεγγίσεις του Κράτους Πρόνοιας και δ) Πλουραλιστικές προσεγγίσεις.

Η **φιλελεύθερη προσέγγιση** θεωρεί την εκπαίδευση ως ένα δημόσιο αγαθό² το οποίο συμβάλλει στην ευημερία των ατόμων. Ο ρόλος του κράτους, που αντιμετωπίζεται ως ουδέτερος παράγοντας, θα πρέπει να περιορίζεται σ' ένα *minimum* εκπαιδευτικών παροχών, χωρίς ταυτόχρονα να δεσμεύει την άσκηση της ατομικής επιλογής και ελευθερίας.

Στη σύγχρονη θεωρητική συζήτηση γύρω από την εκπαιδευτική πολιτική, οι φιλελεύθερες προσεγγίσεις θέτουν, κατά κύριο λόγο, τα εξής θέματα:

- μέχρι ποιου σημείου και για ποιους σκοπούς νομιμοποιείται η παρέμβαση της κεντρικής εξουσίας στα θέματα της εκπαίδευσης·

- η σημασία της ατομικής επιλογής, και συγκεκριμένα για την εκπαίδευση της επιλογής των γονέων, σε αντιδιαστολή με τη δημόσια πρόβλεψη και «πρόνοια»·
- η άσκηση κριτικής στη δομή των εκπαιδευτικών συστημάτων που έχουν επικρατήσει στις σύγχρονες δυτικές κοινωνίες, τα οποία ενοχοποιούνται ως γραφειοκρατικά και αναποτελεσματικά ως προς το αίτημα της ισότητας·
- η προβολή της ιδιωτικοποίησης και της εφαρμογής του μοντέλου του ελεύθερου ανταγωνισμού και της αγοράς, ως μόνη λύση για την εξυγίανση της εκπαίδευσης.

Στον αντίποδα αυτών των θεωριών, οι **μαρξιστικές προσεγγίσεις** θεωρούν ότι η εκπαίδευση προκύπτει ως αποτέλεσμα του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας στα πλαίσια του σύγχρονου αστικού κράτους. Η εκπαίδευση συμβάλλει στην αναπαραγωγή των κυρίαρχων οικονομικών και ιδεολογικά ενσωματώσιμη εργατικής δύναμης, αλλά ταυτόχρονα, στα πλαίσια μιας σχετικής αυτονομίας των θεσμών απέναντι στις κυρίαρχες σχέσεις παραγωγής, αποτελεί και έναν χειραφετικό παράγοντα για τα άτομα και την κοινωνία. Με αυτή την έννοια, η λειτουργία της εκπαίδευσης αντανακλά και τις εσωτερικές αντιφάσεις του καπιταλισμού και η γενίκευση και ανάπτυξη της ως δημόσιας και κοινωνικά ελεγχόμενης λειτουργίας αποτελεί αντικείμενο ταξικής σύγκρουσης και πραξιακό ιδεώδες.

Οι μαρξιστικές προσεγγίσεις της εκπαιδευτικής πολιτικής αντλούν τις θεωρητικές τους αφετηρίες από τον κλασικό μαρξισμό ή από νεομαρξιστικές θεωρίες και αντιμετωπίζουν το αντικείμενο της συζήτησης στα ακόλουθα σημεία:

- Στο ρόλο της εκπαίδευσης στο σύγχρονο καπιταλιστικό κράτος η εκπαίδευση ως κρατική λειτουργία και η διαπλοκή των εκπαιδευτικών θεσμών με την κοινωνία.
- Στη σχέση της εκπαίδευσης με την κοινωνική αναπαραγωγή.
- Στην κριτική των σύγχρονων εκπαιδευτικών συστημάτων σε σχέση με την προβληματική της ισότητας.
- Στην εκπαιδευτική αλλαγή εξεταζόμενη ως προς δύο στοιχεία, αφενός σε σχέση με την ερμηνεία των διαδικασιών μέσα από τις οποίες αυτή προκύπτει, αλλά και ως πραξιακό ιδεώδες.
- Στην κριτική της φιλελεύθερης εκπαιδευτικής πολιτικής (ιδιωτικοποίηση, αναδιάρθρωση, συγκεκριμενοποίηση κ.τ.λ.).

Οι **προσεγγίσεις του κράτους** πρόνοιας βρίσκονται κυρίως σε διάλογο με τις μαρξιστικές προσεγγίσεις και σε σύγκρουση με τις φιλελεύθερες. Οι προσεγγίσεις του κράτους ευημερίας αντιμετωπίζουν την εκπαίδευση ως κοινωνική υπηρεσία και τμήμα του κράτους πρόνοιας. Η εκπαίδευση είναι δημόσιο αγαθό, το οποίο παρέχεται από το κράτος στα άτομα όχι μόνο ως ατομικό δικαίωμα αλλά ως και κοινωνικό, διότι έτσι εξυπηρετείται το γενικότερο δημόσιο

συμφέρον. Τονίζεται κυρίως ο δημόσιος και ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας της εκπαίδευσης και η συμβολή της σε μια έννοια κοινωνικής δικαιοσύνης μέσω αντισταθμιστικών εκπαιδευτικών πολιτικών.

Οι πλουραλιστικές προσεγγίσεις της εκπαιδευτικής πολιτικής, αν και δεν έχουν κοινές προϋποθέσεις οι οποίες να συγκροτούν μια ενιαία θεωρία,³ επιχειρούν να ερμηνεύσουν τη διαδικασία με την οποία προκύπτουν οι εκπαιδευτικές πολιτικές και οι μεταρρυθμίσεις στα σύγχρονα εκπαιδευτικά συστήματα. Σύμφωνα με αυτές τις ερμηνείες, η εκπαιδευτική πολιτική δεν εξυπηρετεί τα συμφέροντα κάποιας κυρίαρχης τάξης, αλλά προκύπτει μέσω της αλληλεπίδρασης επιμέρους συμφερόντων από ομάδες εντός και εκτός εκπαιδευτικού συστήματος. Ο πλουραλισμός υποστηρίζει ότι η άσκηση της εξουσίας δεν καθορίζεται μοναδικά από καμία κοινωνική ή πολιτική ομάδα, αλλά χαρακτηρίζεται από σύγκρουση, διαπραγμάτευση και συμβιβασμό μεταξύ πολλαπλών και μεταβαλλόμενων πολιτικών και κοινωνικών ομάδων.⁴

Στο πεδίο της εκπαιδευτικής πολιτικής, ο πλουραλισμός εκφράζεται στη «συμμετοχική διαχείριση»⁵ (partnership) της εκπαίδευσης από πλευράς επιμέρους ομάδων και συμφερόντων (κεντρικού και τοπικού κράτους, διοίκησης, εκπαιδευτικών, διαφόρων ομάδων πίεσης κ.τ.λ.).

Σύμφωνα με τις πλουραλιστικές προσεγγίσεις, καμία ομάδα συμφερόντων δε θεωρείται αποκλεισμένη από την άσκηση πολιτικής επιρροής, αν και οι πραγματικές δυνατότητες ποικίλουν.

Η κριτική που ασκείται συχνά στη φιλελεύθερη εκπαιδευτική πολιτική, η οποία είναι η κυρίαρχη πολιτική τα τελευταία χρόνια στα δυτικά κράτη, βασίζεται στη θέση ότι αυτή «διαλύει» το consensus μεταξύ των παραδοσιακών φορέων που συμμετείχαν στη διαχείριση της εκπαίδευσης, μεταθέτοντας την εξουσία στις δυνάμεις της αγοράς. Ένα από τα προβλήματα που τίθεται στη συζήτηση είναι το δικαίωμα των γονέων να καθορίζουν από μόνοι τους την εκπαίδευση των παιδιών τους και το πού θα μπορούσε να οδηγήσει η ανεμπόδιστη άσκηση αυτού του δικαιώματος. Αφενός δε θεωρείται βέβαιο ότι η άσκηση της επιλογής από πλευράς γονέων θα εξυπηρετεί πάντοτε τις ανάγκες των παιδιών τους, «Οι γονείς θα χρειάζονται επομένως καθοδήγηση».⁶ Αφετέρου, η πλήρης άσκηση της επιλογής ενδεχομένως θα αποβεί ασυμβίβαστη με τις αξίες μιας πλουραλιστικής δημοκρατίας (π.χ. θα μπορούσε να οδηγήσει σε σχολεία με μονοκουλτούρες θρησκευτικές, ιδεολογικές, φυλετικές κ.τ.λ.). Έτσι προτείνεται ότι η άσκηση της επιλογής θα πρέπει να συνδυάζεται με έναν συλλογικό καθορισμό των εκπαιδευτικών standards. «Η εκπαίδευση σε μια δημοκρατική κοινωνία αποτελεί εν μέρει ευθύνη της κοινότητας και εν μέρει των γονέων. Είναι ουσιαστικά ένα θέμα συμμετοχικής διαχείρισης (partnership)».⁷ Αντίστοιχες είναι και οι απόψεις που θεωρούν ότι η εκπαίδευση θα πρέπει να αποτελεί ευθύνη των γονέων η οποία όμως «μπορεί να ρυθμίζεται από το κράτος».⁸

Η άποψη για απόσυρση του κράτους από τη δημόσια παροχή της εκπαίδευσης, την οποία ζητούν οι φιλελεύθερες προσεγγίσεις, θα σήμαινε ότι η ικανοποίηση του ατομικού δικαιώματος των παιδιών για εκπαίδευση επαφίεται στην κρίση των γονέων και στην ενεργοποίηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Όμως προκύπτει μια σαφής ανισότητα μεταξύ των παιδιών, η οποία οφείλεται στη διαφορετική δυνατότητα των γονέων να χρηματοδοτήσουν ή και να εκτιμήσουν τα εκπαιδευτικά αγαθά.

Κατά τη γνώμη μας οι πλουραλιστικές προσεγγίσεις αντιμετωπίζουν ορθολογικότερα τα θέματα της εκπαιδευτικής πολιτικής, διότι εκφράζουν έναν ριζοσπαστισμό και είναι αξιακά φορτισμένες ως προς δύο κυρίως στοιχεία, την έννοια της ισότητας ευκαιριών και της συμμετοχικής διαχείρισης των εκπαιδευτικών θεσμών.

Στη συνέχεια θα γίνει μια σύντομη παρουσίαση των οργανωτικών μοντέλων που χρησιμοποιεί, γενικά, η διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος.

2. Οργανωτικά μοντέλα στον εκπαιδευτικό χώρο

Η σχολική διοίκηση (διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος), ως επιστήμη και θεωρία, αναπτύχθηκε τα τελευταία χρόνια κυρίως στις Η.Π.Α., εφαρμόζοντας τις θεωρίες και πρακτικές της οργανωτικής και διοικητικής επιστήμης.

Τα οργανωτικά μοντέλα που χρησιμοποίησε η διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος είναι δανεισμένα από την οργανωτική θεωρία και μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες.⁹

- **Κλασικό σχολείο:** Ο άνθρωπος θεωρείται ένα αδρανές εργαλείο που πραγματοποιεί καλά καθορισμένες εργασίες, των οποίων η αιτιολόγηση δεν είναι σημαντική.
- **Το σχολείο των ανθρωπίνων σχέσεων:** Ο άνθρωπος θεωρείται ένα κοινωνικό ον που ζει ομαδικά ή σε πολύπλοκες οργανώσεις, όπου οι κοινωνικές αλληλεπιδράσεις και τα κίνητρα γίνονται σημαντικά.
- **Το εκλεκτικό σχολείο:** Το ανθρώπινο ον θεωρείται στη συνολικότητά του, που έχει ανάγκες κοινωνικό - ψυχολογικό - βιολογικές. Είναι ένα ον το οποίο μπορεί να είναι σε σύγκρουση και να ζει σε ένα δυναμικό περιβάλλον.

Σχετικά με τα μοντέλα οργάνωσης και διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος, αυτά θα μπορούσαμε να πούμε, ότι χαρακτηρίζονται από την ιεραρχική οργάνωση, το συγκεντρωτικό χαρακτήρα και σπάνια τον αποκεντρωτικό. Επίσης, το εκπαιδευτικό σύστημα θεωρείται ως ένα ανοικτό σύστημα, το οποίο επηρεάζει, αλλά και δέχεται πολλές επιρροές από το περιβάλλον του, που ενεργεί τόσο στις επιμέρους δομές του συστήματος, όσο και σε ολόκληρο το σύστημα.

Το μεγαλύτερο μέρος των μοντέλων χρησιμοποιούν τη συστηματική ανάλυση και προσπαθούν να επιλύσουν επιμέρους προβλήματα, κυρίως εποπτείας, ή να κάνουν μια διορθωτική ανάλυση του εκπαιδευτικού συστήματος.

Μια μεγάλη κατηγορία θεωρητικών ασχολείται με την παρουσίαση εμπειρικών δεδομένων, των παραμέτρων που ορίζουν το εκπαιδευτικό σύστημα, αντλώντας το μεγαλύτερο μέρος των στοιχείων τους μέσα από το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο του σχολείου.

Ένα άλλο μεγάλο μέρος των θεωρητικών ασχολείται με τη γραφειοκρατική οργάνωση του σχολείου και προσπαθεί να εντοπίσει τα προβλήματα δυσλειτουργίας και να προτείνει διορθωτικά μέτρα αρμονικής γραφειοκρατικής οργάνωσης, τα οποία θα ενεργοποιούν περισσότερο το προσωπικό και θα βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα του συστήματος.

Μια άλλη ομάδα μελετητών ασχολήθηκε με την οργάνωση και διαχείριση νέος στοιχείου, μιας δομής και συγκεκριμένα μιας σχολικής μονάδας. Οι μελετητές, εξετάζουν το πλαίσιο, τη λειτουργία, τον προορισμό της σχολικής μονάδας και αναλύουν τη στρατηγική, τη δομή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, τον εκδημοκρατισμό του σχολείου και τέλος, προσπαθούν να παρουσιάσουν την ταυτότητα του σχολείου, όπως αναδεικνύεται μέσα από όλες αυτές τις λειτουργίες.

Σημαντική είναι η προσφορά αυτών των θεωρητικών της οργάνωσης, που προσπαθούν να αναλύσουν τη λειτουργία επιμέρους βαθμίδων της οργάνωσης του συστήματος, εμβαθύνοντας τόσο στο περιεχόμενο των σπουδών, όσο και στις μεθόδους διδασκαλίας, καθώς επίσης και την ανάλυση της όλης εκπαιδευτικής διαδικασίας της βαθμίδας, δηλαδή προσπαθούν να αναλύσουν διεξοδικά τη διάρθρωση το περιεχόμενο και τη λειτουργία των επιμέρους δομών του συστήματος.

Μερικοί επιστήμονες της διοίκησης του σχολείου ασχολούνται με τους εκπαιδευτικούς και τη συμπεριφορά τους στο χώρο της εκπαίδευσης. Στα οργανωτικά μοντέλα που αναπτύχθηκαν, από αυτούς τους θεωρητικούς, αναλύονται τα κίνητρα για την ανάπτυξη του επαγγελματισμού στην εκπαίδευση, καθώς και ο βαθμός για την ικανοποίηση του προσωπικού σε σχέση με τη συμπεριφορά της εξουσίας και σε σχέση με τα σχολικά αποτελέσματα. Ακόμα αναλύεται ο βαθμός ελευθερίας και αυτονομίας των εκπαιδευτικών στο έργο τους ως επακόλουθο της ανάπτυξης της αποκέντρωσης του συστήματος.

Τα μοντέλα τα οποία προσπαθούν να ερμηνεύσουν βασικές παραμέτρους και λειτουργίες της διοίκησης είναι πολυάριθμα, ορισμένα από αυτά παρουσιάζονται στη συνέχεια.

Το μοντέλο των Getzels and Guba¹⁰ υπήρξε ένα θεωρητικό σχήμα πλήρους ερμηνείας του συστήματος, στηριζόμενο στις νομοθετικές διαστάσεις της διοίκησης και στα συμπεράσματα των θεωρητικών, υπογραμμίζοντας την ανάγκη της κάθε οργάνωσης να ακολουθεί τους θεσμικούς στόχους και να αναζητεί την ικανοποίηση των προσωπικών αναγκών των μελών της.

Ο Mintzberg κάνει μια διαρθρωτική σκιαγράφηση των σχολικών οργανώσεων. Η ανάλυσή του είναι συγκριτική των γραφειοκρατικών μοντέλων και ερευνά πού αυτά βρίσκουν καλύτερη εφαρμογή. Συγκεκριμένα, λέει, ότι η

επαγγελματική γραφειοκρατία είναι το μοντέλο που, αρμόζει καλύτερα στο εκπαιδευτικό σύστημα, ενώ η μηχανιστική γραφειοκρατία εφαρμόζεται στα παραδοσιακά σχολεία. Το μοντέλο της διαιρετικής δομής θα εφαρμοζόταν καλύτερα στο Υπουργείο Παιδείας. Ο παράγοντας επαγγελματισμός φαίνεται να έχει κυρίαρχο ρόλο σ' αυτό το μοντέλο οργάνωσης.

Στο μοντέλο τους ο Welsh¹¹ και οι συνεργάτες του παρουσιάζουν τα βασικότερα στοιχεία του επαγγελματισμού και προτρέπουν τους εκπαιδευτικούς, στα πλαίσια του επαγγελματισμού τους, να αναπτύσσουν δραστηριότητες μόνο στο χώρο της ειδικότητάς τους.

Οι Bucher και Steeling,¹² σε μελέτη σχετική με τα χαρακτηριστικά των επαγγελματικών οργανώσεων, εξηγούν την εξουσία που οι επαγγελματίες ασκούν στις οργανώσεις, καθώς και την επίδραση που έχουν οι οργανώσεις πάνω σ' αυτούς.

Η έρευνα του Engel¹³ απέδειξε ότι οι επαγγελματικές γραφειοκρατίες επιτυγχάνουν, όταν ενισχύουν την υποστήριξη που παρέχουν στους επαγγελματίες και όταν δημιουργούν ένα κλίμα ευφορίας στο επάγγελμά τους.

Οι έρευνες του Bidwell¹⁴ πάνω στην αυτονομία των εκπαιδευτικών και αυτές του Mac Key¹⁵ πάνω στα επαγγελματικά χαρακτηριστικά του εκπαιδευτικού τείνουν να αποδείξουν ότι η έννοια του επαγγελματισμού έπαιξε πρωταρχικό ρόλο στην ανάπτυξη του μοντέλου που υιοθετήθηκε στο σχολικό τομέα.

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της επαγγελματικής γραφειοκρατίας συνοψίζονται από τον Ethier¹⁶ ως εξής:

- Τα υπηρεσιακά χαρακτηριστικά πλεονεκτούν και υπηρετούν μερικώς το συντονισμό των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων.
- Οι εκπαιδευτικοί, που αποτελούν το υπηρεσιακό κέντρο, είναι ουσιαστικά το κλειδί της οργάνωσης.
- Ο έλεγχος των εκπαιδευτικών, σε ότι αφορά την παιδαγωγική πράξη, είναι πάρα πολύ εκτεταμένος.
- Οι εκπαιδευτικές συμπεριφορές είναι πολύ λίγο τυπικές, σχηματικές.
- Η οργάνωση τείνει να είναι μάλλον οργανική παρά γραφειοκρατική.
- Πολυάριθμοι μηχανισμοί σύνδεσης ενεργούν σε διάφορα επίπεδα της δομής και της διάρθρωσης.
- Ευνοείται η αποκέντρωση κυρίως για τις επαγγελματικές αποφάσεις.
- Ο ρόλος των συνδικάτων και των επαγγελματικών ενώσεων είναι σημαντικός.

Και καταλήγει με την αποδοχή, ότι δεν ακολουθούν πιστά όλα τα σχολεία το μοντέλο της επαγγελματικής γραφειοκρατίας, αφού ορισμένα από τα παραπάνω χαρακτηριστικά μπορούν να είναι λιγότερο ή περισσότερο αξιοποιημένα. «Επιπλέον, άλλα χαρακτηριστικά της μηχανιστικής γραφειοκρατίας είναι παρόντα, όπως η διοικητική συγκέντρωση, ο προωθημένος φορμαλισμός των κανονισμών, οι κανόνες και οι κανονισμοί της διοίκησης».¹⁷

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι τα μοντέλα οργάνωσης και διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος ουσιαστικά είναι γραφειοκρατικά και τούτο γιατί ευνοείται η διαχείρισή τους μέσα από αυτά, λόγω των πλεονεκτημάτων που παρουσιάζουν τα γραμμικά μοντέλα. Ένα άλλο σημείο, το οποίο απασχολεί τους θεωρητικούς της οργάνωσης της εκπαίδευσης, είναι το κατά πόσο θα πρέπει να είναι συγκεντρωτικά στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας ή αποκεντρωμένα, ώστε ορισμένη από την εξουσία να κατανέμεται στα ενδιάμεσα ιεραρχικά κλιμάκια ή ακόμα και στους διευθυντές των σχολείων.

Το τελευταίο διάστημα έχουν παρουσιαστεί διάφορα μοντέλα στα οποία γίνεται απόπειρα απόρριψης των παραπάνω βασικών μοντέλων με την παρουσίαση νέων απόψεων, όπως η διακίνηση των πληροφοριών, που βασίζεται στην ελεύθερη σχέση μεταξύ των διδασκόντων και των προϊσταμένων τους, η αναρχική οργάνωση, όπου κάθε σχολική μονάδα καθορίζει από μόνη της τους στόχους της, την οργάνωση και τη λειτουργία της κ.ά.

Είναι βέβαιο ότι καμία από όλες τις θεωρίες και τα μοντέλα δεν μπορεί να εφαρμοστεί ολοκληρωτικά και να δώσει θετικά αποτελέσματα σ' ένα σύστημα το οποίο είναι δυναμικό και δέχεται πολλές επιρροές από το περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί. Έτσι **κάθε μοντέλο χρειάζεται διαρκώς παρεμβάσεις διαρθρωτικές με σκοπό τον εκσυγχρονισμό του.**

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Ζαμπέτα Εύη, Η Εκπαιδευτική Πολιτική στην Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση (1974-1989), Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1994.
- ² Hayek F.A., Law, Legislation and Liberty, Τόμ. 1-3, RKP, Λονδίνο 1982, σελ. 129-154.
- ³ Ζαμπέτα Ε., ό.π. σελ. 87.
- ⁴ Mcpherson A., Raah C.C., Governing Education. A sociology of Policy since 1945, Edinburg University Press, Edinburg 1988, σελ. xii.
- ⁵ Ό.π., σελ. 3-6.
- ⁶ White P., «The New Right and Parental Choice», Journal of Philosophy of Education, 1988, τόμ. 22, No. 2, σελ. 196 (195-199).
- ⁷ Ό.π. σελ. 199.
- ⁸ Strike K.A., «Parents, the state and the Right to Educate, review on B. Crittendey's», Educational Theory, 1990, τόμ. 40, No. 2, σελ. 237 (237-248).
- ⁹ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 130.
- ¹⁰ Gentzel J. and Guba E., Social Behavior and the Administrative Process, The school Review, vol. 56, 1957.
- ¹¹ Welsh C. et al., The Need for Teachers to Profesionalize, Clearing House, Vol. 51, No 9, 1978, σελ. 421-425.
- ¹² Bucher R. and steeling S., Characteristics of Professional Organizations, Journal of Health and Social Behavior, vol. 10, 1967, σελ. 3-15.
- ¹³ Engel G., Professional Autonomy and Bureaucratic Organization, Administrative Science Quarterly, mars, 1970, σελ. 12-21.
- ¹⁴ Bidwel C., The School as a Formal Organization, dans J. Marche, The handbook of Organization, Chicago, Rand McNally, 1965, chap. 23.
- ¹⁵ Kay Mac, Using Professional talent in a School Organization, dans F. Crver et T. Sergiovanni, Organization and Human Behavior: Focus on Schools, New York, Mc Graw-Hills, 1969.
- ¹⁶ Ethier G., Les modèles d' organisation, στο L' administration scolaire, εκδ. Gaetan Morin, Paris 1987, σελ. 23-26.
- ¹⁷ Ό.π., σελ. 25.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

«Πάντες άνθρωποι του ειδέναι ορέγονται φύσει»¹

Αριστοτέλης

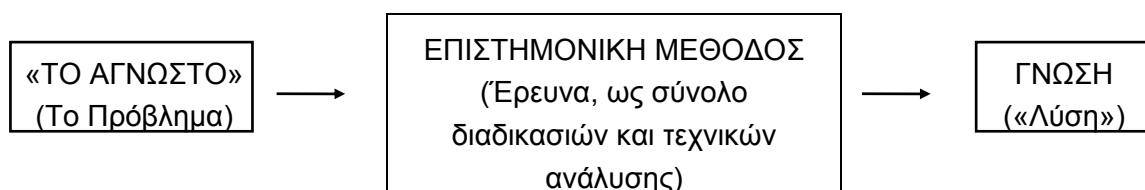
1. Έννοια και χαρακτηριστικά της επιστημονικής έρευνας

Ο άνθρωπος αδιάλειπτα νιώθει την ανάγκη και προσπαθεί να γνωρίσει τα συμβαίνοντα στον κόσμο γύρω του. Συνεχώς θέτει ερωτήματα - προβλήματα και προσπαθεί να δώσει απαντήσεις και να βρει λύσεις σ' αυτά. Όλοι μας νιώθουμε αυτή την ανάγκη και όλοι επιχειρούμε τα διάφορα φαινόμενα στο περιβάλλον μας και στον κόσμο: α) Να τα **περιγράψουμε**, εντοπίζοντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που τα διαφοροποιούν, β) να τα **ερευνήσουμε**, επισημαίνοντας τα αίτια που τα προκαλούν, γ) να τα **προβλέψουμε**, καθορίζοντας την πιθανή πορεία τους κάτω από ορισμένες συνθήκες και δ) να τα **ελέγξουμε**, τροποποιώντας την εξέλιξή τους προς επιθυμητή κατεύθυνση με δική μας σκόπιμη παρέμβαση.

Στην προσπάθειά μας αυτή για περιγραφή, ερμηνεία, πρόβλεψη και έλεγχο των φαινομένων χρησιμοποιούμε διάφορες μεθοδολογικές προσεγγίσεις. Ο κοινός άνθρωπος στηρίζεται, κυρίως, στις βιωμένες εμπειρίες, στις «αυθεντικές» λύσεις και στη λογική ανάλυση. Αντίθετα, ο επιστήμονας ακολουθεί τη λεγόμενη **επιστημονική ερευνητική μέθοδο**, η οποία έχει δικούς της μεθοδολογικούς κανόνες και ακολουθεί δική της μεθοδολογική πορεία. Η επιστημονική ερευνητική μέθοδος, σε σχέση με τις άλλες μεθοδολογικές προσεγγίσεις, μάς εξασφαλίζει εγκυρότερη γνώση.

Η επιστημονική ερευνητική μέθοδος είναι ένα ιδιαίτερο σύστημα σκέψης και λύσης προβλημάτων (Διάγραμμα 2.1.1).² Θεμελιώδη συστατικά στοιχεία της είναι δύο:

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.1.1



- α) Δέχεται ότι, για να είναι μια γνώση έγκυρη, πρέπει να είναι σύστοιχη προς τα δεδομένα της εμπειρικής πραγματικότητας και πρέπει να επαληθεύεται από τα **εμπειρικά δεδομένα**.
- β) Αποσκοπεί στη **γενίκευση**, στην αναγωγή σε όσο το δυνατόν ανώτερα επίπεδα γενικότητας. Ενδιαφέρεται να διατυπώσει γενικές αρχές, οι οποίες να καλύπτουν (να περιγράφουν και να ερμηνεύουν) όσο το δυνατόν ευρύτερες ομάδες - κατηγορίες φαινομένων.

Με άλλα λόγια, η επιστημονική ερευνητική μέθοδος ενδιαφέρεται, ώστε η αποκτώμενη γνώση, ταυτόχρονα, να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο απρόσωπη σύστοιχη προς την αντικειμενική πραγματικότητα και να έχει τη μεγαλύτερη δυνατή γενική ισχύ.

Ας δούμε, όμως, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της επιστημονικής ερευνητικής μεθόδου αναλυτικότερα. Η επιστημονική έρευνα:³

- α) Στηρίζεται αποκλειστικά στη συστηματική μελέτη της εμπειρικής πραγματικότητας: Η επιστημονική ερευνητική μέθοδος απαιτεί καλώς σχεδιασμένη και συστηματική συλλογή και επεξεργασία εμπειρικών δεδομένων, τα οποία ν' απεικονίζουν πιστά το μελετώμενο φαινόμενο σε όλες τις εκφάνσεις και τις παραλλαγές του· σε όλες τις παραμέτρους και συναρτήσεις του.
- β) Ασχολείται με την ανακάλυψη νέων γνώσεων: Η επιστημονική έρευνα έχει ως κύριο σκοπό την διεύρυνση και την επέκταση της υπάρχουσας γνώσης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η «καλή έρευνα» δε δίνει μόνο απαντήσεις σε σημαντικά ερωτήματα, αλλά ανασύρει και εντοπίζει άλλα που χρήζουν μελέτης.
- γ) Χρησιμοποιεί για τη συλλογή των απαιτούμενων εμπειρικών δεδομένων, συγκεκριμένη διαδικασία και ειδικά μέσα (παρατήρηση, συνέντευξη κ.τ.λ.): φαινόμενα γεγονότα, τα οποία ο ερευνητής παρατηρεί στις διάφορες εκφάνσεις τους. Για να βελτιωθεί η παρατήρηση των φαινομένων και η καταγραφή των διαπιστώσεων, χρησιμοποιούνται ποικίλα τεχνικά μέσα (έντυπο υλικό με ερωτηματολόγια και σχέδια παρατηρήσεων).
- δ) Στηρίζεται στην απρόσωπη - αντικειμενική ανάλυση: Για να είναι μια γνώση έγκυρη, θα πρέπει η διαδικασία παραγωγής της να είναι απαλλαγμένη από υποκειμενικά στοιχεία. Γι' αυτό ο ερευνητής προσπαθεί, καθόλη την πορεία της έρευνας, να περιορίσει στο ελάχιστο το προσωπικό στοιχείο· να τηρήσει μια ουδετερότητα.
- ε) Δίνει έμφαση στην ανακάλυψη γενικών αρχών και στη διατύπωση θεωριών: Η επιστημονική ερευνητική μέθοδος δέχεται ότι η φύση δεν είναι άναρχη, ότι τα φαινόμενα δεν είναι τυχαία, ότι υπάρχουν γενικοί νόμοι-κανόνες που διέπουν τα πράγματα και τα φαινόμενα. Αυτές τις γενικές αρχές προσπαθεί να τις ανακαλύψει ή να τις επιβεβαιώσει. Η συλλογή και η ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων γίνονται όχι για χάρη των συγκεκριμένων δεδομένων, αυτών

καθ'αυτών, αλλά για τη διατύπωση κάποιων γενικών κανόνων που να περιγράφουν και να ερμηνεύουν όσο το δυνατόν περισσότερα φαινόμενα. Κάθε έρευνα αποβλέπει να συμβάλλει στην απόκτηση μιας καθαρότερης και σαφέστερης εικόνας της γενικότερης τάξης που διέπει τα διάφορα φαινόμενα.

Τέλος θα λέγαμε, ότι τα ευρήματα της επιστημονικής έρευνας δεν αποτελούν τελεσίδικη γνώση. Η επιστημονική έρευνα, παρότι θεωρείται ως η διαδικασία που παρέχει εχέγγυα αντικειμενικής και γενικής ισχύος γνώση, είναι μια διαρκής προσπάθεια για προσέγγιση της «αλήθειας». Κάθε εύρημα ισχύει «μέχρις αποδείξεως του εναντίον». Η επιστημονική έρευνα είναι μια συνεχιζόμενη - ατέρμονη αυτοδιορθωτική πορεία προς τη γνώση. Έννοιες, όπως ο «δογματισμός» και η «απόλυτη» αλήθεια είναι εντελώς ασυμβίβαστες με τη φύση της επιστημονικής ερευνητικής μεθόδου.

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, φαίνεται καθαρά ότι τα κυριότερα χαρακτηριστικά της επιστημονικής ερευνητικής μεθόδου είναι ο **εμπειρικός - αντικειμενικός** και ο **γενικευτικός - αναγωγικός** της χαρακτήρας.

2. Επιλογή ερευνητικής μεθόδου

Το πρόβλημα της επιλογής κατάλληλης ερευνητικής μεθόδου είναι από τα δυσκολότερα από όσα καλείται να δώσει λύσεις ο ερευνητής σ' οποιοδήποτε θέμα έρευνας. Το θέμα της επιλογής συναρτάται με διάφορους παράγοντες όπως το αντικείμενο του ερευνηταίου προβλήματος, της ένταξης του αντικειμένου αυτού στον ευρύτερο επιστημονικό του χώρο και πλαίσιο, των διαθέσιμων πηγών πληροφοριών - δεδομένων, της δυνατότητας πρόσβασης σ' αυτές της δυνατότητας ελέγχου της εσωτερικής και εξωτερικής εγκυρότητας της διαδικασίας της έρευνας, του διαθέσιμου χρόνου (για παράδειγμα η πειραματική μέθοδος έρευνας απαιτεί, στις κοινωνικές επιστήμες, μεγάλο χρονικό διάστημα για την ολοκλήρωσή της), της οικονομικής δυνατότητας του ερευνητή κ.τ.λ.

Στην έρευνά μας το αντικείμενο του προβλήματος εντάσσεται στο χώρο του διοικητικού φαινομένου, το οποίο με τη σειρά του ευρίσκεται στα πλαίσια των Κοινωνικών Επιστημών και συγκεκριμένα στο χώρο της Διοικητικής Επιστήμης (Management). Αντικείμενο της διοικητικής επιστήμης, δηλαδή άξονας, με βάση τον οποίο προσδιορίζεται το γνωστικό ερευνητικό της περίγραμμα., είναι το διοικητικό φαινόμενο. Τρία είναι τα συστατικά στοιχεία που συνθέτουν την έννοια και καθορίζουν την ειδοποιό ιδιομορφία του διοικητικού φαινομένου:⁴

- α) Η οργάνωση μέσων (ανθρώπινων δραστηριοτήτων και κατάλληλης υλικής υποδομής).
- β) Η επιδίωξη επίτευξης ενός προκαθορισμένου σκοπού και
- γ) Η κατά τρόπο ορθολογικό οργάνωση των μέσων για την επίτευξη του προκαθορισμένου σκοπού, με βάση τη λειτουργία του προγραμματισμού.

Η επιστημολογική αυτονομία της διοικητικής επιστήμης προσδιορίζεται καθοριστικά από τη μεθοδολογική της ταυτότητα. Η πορεία της διοικητικής επιστήμης χαρακτηρίζεται από τη διαδοχική υιοθέτηση τριών μεθόδων προσέγγισης του διοικητικού φαινομένου.

α) Προηγήθηκε μια καθαρά τεχνική πρακτική προσέγγιση, που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «διαχειρισιολογική» (managerial). Η μέθοδος αυτή περιστράφηκε γύρω από την ανάγκη ανάλυσης του διοικητικού, φαινομένου, κατά τρόπο που να εμφανίζονται οι προοπτικές ορθολογικής οργάνωσης και ταξινόμησης του ανθρώπινου δυναμικού και των υλικών μέσων, τα οποία επιστρατεύονται για την εξασφάλιση της λειτουργίας του. Η «διαχειρισιολογική» προσέγγιση, που βρίσκει την αφετηρία της στη σκέψη των Taylor και Fayol, έδινε προτεραιότητα στην αποκάλυψη της αποδοτικότητας των μεθόδων οργάνωσης και εργασίας, που χρησιμοποιούνται κάθε φορά. Έδινε, δηλ., ιδιαίτερη έμφαση στην εσωτερική ορθολογική διάρθρωση και λειτουργία της οργάνωσης (ως οντότητας), αλλά δεν ήταν σε θέση να εκφράσει την πραγματικότητα των σχέσεων τού υπό εξέταση συστήματος (στη περίπτωση μας του εκπαιδευτικού) με το κοινωνικό και το πολιτικό του περιβάλλον (βλ. Θεωρία συστημάτων και εξάρτησης), γι' αυτό μάλιστα κρίθηκε ως ανεπαρκής από μόνη της για τη προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου.

β) Ακολουθήθηκε μια νομική - πολιτική προσέγγιση, η οποία στηρίχθηκε αποκλειστικά αφενός στους κανόνες δικαίου, που συνθέτουν το νομικό περιβάλλον του διοικητικού φαινομένου και αφετέρου στη δομή και τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος, στο πλαίσιο του οποίου οργανώνεται και αναπτύσσεται το υπό εξέταση διοικητικό υποσύστημα.

Και η νομική - πολιτική προσέγγιση από μόνη της αποδείχθηκε γρήγορα ανεπαρκής. Διότι στο χώρο της διοικητικής επιστήμης, πρωτεύοντα ρόλο παίζει πάντα η ορθολογική δόμηση και λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Είναι όμως αναμφισβήτητο ότι η νομική πολιτική έρευνα του διοικητικού φαινομένου δεν είναι σε θέση να δώσει αποτελέσματα ικανά να εξασφαλίσουν ή και να διευκολύνουν από μόνα τους την ορθολογική αυτή δόμηση και λειτουργία.

γ) Η πληρέστερη, με τα σημερινά δεδομένα, προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου μπορεί να πραγματοποιηθεί με βάση την **κοινωνιολογική μέθοδο ανάλυσης**, η μέθοδος αυτή έχει χαρακτήρα **περιγραφικό** και **εξηγηματικό**. Η προτίμηση της κοινωνιολογικής προσέγγισης επιβάλλεται από την ίδια τη φύση του διοικητικού φαινομένου. Το οποίο εξελίσσεται πάντοτε στο πλαίσιο λειτουργίας μιας κοινωνικής ομάδας προσανατολισμένης στην επιδίωξη επίτευξης ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος.

Από τα προηγούμενα προκύπτει, ότι η κοινωνιολογική μέθοδος προσέγγισης όχι μόνο δεν είναι αυθαίρετη, αλλά είναι η μόνη που μπορεί να φέρει τ' αναγκαία κάθε φορά επιστημονικά αποτελέσματα, τόσο στον τομέα της

ανάλυσης της δομής και λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού (εσωτερική ανάλυση της οργάνωσης), όσο και στον τομέα έρευνας της θέσης του διοικητικού υποσυστήματος στο χώρο του κοινωνικού και πολιτικού συστήματος. Οι βάσεις για την κοινωνιολογική μέθοδο προσέγγισης του διοικητικού φαινομένου πρέπει ν' αναζητηθούν στα έργα των K. Marx και M. Weber. Εκπρόσωποι των πιο σύγχρονων επιστημονικών ρευμάτων είναι κυρίως οι H. Simon, M. Hill, A. Gramsci, L. Althusser και N. Πουλαντζάς.

Σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν παραπάνω λαμβάνοντας υπόψη ταυτόχρονα και τους λοιπούς παράγοντες, η προσέγγιση της οργάνωσης και λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού του εκπαιδευτικού μας συστήματος και συγκεκριμένα της διοικητικής διάρθρωσης τη Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης θα πραγματοποιηθεί με τα παρακάτω είδη της επιστημονικής έρευνας.

2.1. Βιβλιογραφική έρευνα

Το κύριο χαρακτηριστικό της βιβλιογραφικής έρευνας είναι ότι, για να δοθεί απάντηση στο ερευνητικό πρόβλημα και για να φωτισθούν όλες οι παράμετροι που συναρτώνται και σχετίζονται μ' αυτό, χρειάζεται ν' αντληθούν τα στοιχεία του από την υπάρχουσα βιβλιογραφία (εξ ου και ο όρος «βιβλιογραφική») και από γραπτές πηγές. Το κύριο μέλημα κατά τη βιβλιογραφική έρευνα είναι η συγκέντρωση όλων των σχετικών δεδομένων και ερμηνειών που υπάρχουν στα διάφορα είδη εντύπων πηγών (επιστημονικά περιοδικά, εγκυκλοπαίδειες, επίσημα έγγραφα, πρακτικά συνεδρίων, στατιστικές επετηρίδες, επιστημονικά εγχειρίδια κ.τ.λ.) και με βάση τα υπάρχοντα αυτά στοιχεία να δοθεί απάντηση στο ερευνητικό πρόβλημα.

Η εργασία της αναζήτησης, του εντοπισμού και της αποδελτίωσης της βιβλιογραφίας ξεκίνησε από τα σχετικά λήμματα σε επιστημονικές εγκυκλοπαίδειες. Στις εγκυκλοπαίδειες συνήθως γίνεται μια πρώτη γενική τοποθέτηση των διαστάσεων του προβλήματος και παρατίθεται σχετική βιβλιογραφία για περαιτέρω μελέτη.

Στη συνέχεια η αναζήτηση στράφηκε προς τις υπηρεσίες βιβλιογραφικής τεκμηρίωσης (τέτοιες υπηρεσίες λειτουργούν στις περισσότερες από τις μεγάλες βιβλιοθήκες και σε διάφορα ερευνητικά κέντρα, όπως π.χ. το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, το Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο⁵ κ.ά.⁶) με σκοπό την ανεύρεση του σχετικού αποδελτιωμένου υλικού. Έτσι μ' αυτό το τρόπο εντοπίσθηκαν και πάρθηκαν οι περιλήψεις για όλες τις μελέτες που έχουν δημοσιευθεί για το συγκεκριμένο θέμα.

Με βάση τα πρώτα αυτά στοιχεία οδηγηθήκαμε σε άλλες γραπτές πηγές: μονογραφίες, άρθρα σε περιοδικά, εκθέσεις και στατιστικά στοιχεία διαφόρων υπηρεσιών, καταχωρήσεις γεγονότων σε εφημερίδες κ.τ.λ. Έτσι κάθε νέα πηγή οδηγούσε σε νέες βιβλιογραφικές πηγές. Αφού συγκεντρώθηκαν όσο το δυνατό περισσότερα τέτοια στοιχεία που συναρτώνται με το ερευνητέο θέμα,

προχωρήσαμε στη συστηματοποίησή τους και στη διάρθρωσή τους σε ενότητες με προσανατολισμό να δίνονται απαντήσεις, **με βάση της είδη υπάρχουσας γνώσης**, αν όχι σε όλες, στις περισσότερες διαστάσεις του προβλήματος.

Η αναδίφηση και η μελέτη της βιβλιογραφίας είναι ένα σημαντικό κομμάτι της παρούσας έρευνας. Το μεγαλύτερο μέρος της μελέτης και της αποδελτίωσης της σχετικής βιβλιογραφίας έγινε στην αρχή, κατά την προπαρασκευαστική φάση. Συνεχίστηκε φυσικά και στα επόμενα στάδια και ουσιαστικά τελείωσε όταν τελείωσε και η συγγραφή της ερευνητικής μελέτης.

Η αναδίφηση και η μελέτη της βιβλιογραφίας κατά τη διάρκεια της διατριβής πήρε δύο μορφές: α) τη μορφή της **επισκόπησης** και β) τη μορφή της **ανασκόπησης**. Στη πρώτη περίπτωση το είδος αυτό της μελέτης απέβλεπε να δώσει μια γενική γνώση στις διάφορες (πολλές) γνωστικές περιοχές του ερευνητικού προβλήματος. Ενώ στη δεύτερη η αναδίφηση στη βιβλιογραφία έγινε κάτω από τη σκοπιά και για χάρη και της συγγραφής. Η μελέτη ήταν **εξαντλητική** (προσπάθεια για να βρεθούν όλα τα σχετικά μελετήματα), **διεξοδική** (προσπάθεια για να βρεθούν όλες οι σχετικές πληροφορίες που περιέχονται σε κάθε μελέτημα), **συστηματική** λεπτομερής καταγραφή σημειώσεων) και απέβλεπε στη συγκέντρωση λεπτομερών πληροφοριών για το ερευνώμενο θέμα.

Τα ζητήματα, αναφορικά με την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας, στα οποία χρειάστηκε να δοθεί λύση ήταν:

- α) Πώς θα εντοπισθούν όλα τα σχετικά με το ερευνώμενο θέμα μελετήματα.
- β) Τι είδους στοιχεία - πληροφορίες θα έπρεπε να βρεθούν από αυτά, και
- γ) Πώς θα αποδελτιωθούν (θα πάρουν τη μορφή γραπτών σημειώσεων) και θα συστηματοποιηθούν στα στοιχεία και οι πληροφορίες που είχαν βρεθεί.

Το πρώτο ζήτημα ξεπεράστηκε σύμφωνα με τα όσα γράφτηκαν προηγουμένως, ενώ το δεύτερο και το τρίτο σχετίζονται με τον εντοπισμό των εξαρτημένων και ανεξάρτητων μεταβλητών για τις οποίες λόγος γίνεται παρακάτω.

Όσον αφορά τις λειτουργίες τις οποίες πραγματοποίησε η ανασκόπηση της βιβλιογραφίας στην παρούσα διατριβή είμαστε σε θέση να πούμε ότι απέβλεπε σε δύο κύριους σκοπούς:

- α) στην απόκτηση μιας πλήρους και σαφούς εικόνας της όλης ερευνητικής δραστηριότητας και
- β) στον καθορισμό του θεωρητικού πλαισίου της υπό εξέλιξη έρευνας.

Σχετικά με τον πρώτο σκοπό έγινε προσπάθεια για να γίνει γνωστή η παρούσα κατάσταση της όλης ερευνητικής δραστηριότητας στο τομέα που εντασσόταν η συγκεκριμένη έρευνα. Αναφορικά με το δεύτερο, πρέπει να πούμε ότι η έρευνά μας εξετάζει μεν μία μόνο περίπτωση ενός ευρύτερου φαινομένου (διοικητικών), δεν είναι όμως μια απομονωμένη μονάδα που έχει μόνο κάποια συμπτωματική συνάφεια με ότι έχει ήδη γίνει προηγουμένως, αλλά είναι ένας μικρός κρίκος μιας ευρύτερης γνωστικής δομής. Έτσι θα πρέπει να εντάσσεται

οργανικά σε κάποιο ευρύτερο σύνολο και θα πρέπει να γίνεται σύνδεσή της με τους ευρύτερους προβληματισμούς του επιστημονικού κλάδου.

Αντιλαμβάνεται εύκολα κανείς, μέσω της σκοπιμότητας της βιβλιογραφικής έρευνας, ότι για να είναι αποτελεσματική μια μελέτη θα πρέπει να ανασκοπηθούν και να παρουσιασθούν όχι μόνο οι ερευνητικές μελέτες του κλάδου αλλά και όλες οι **θεωρητικές** που σχετίζονται με το γνωστικό και μεθοδολογικό τομέα του διοικητικού φαινομένου, οι οποίες εκφράζουν φιλοσοφικές και ευρύτερες ερμηνευτικές θεωρήσεις και απόψεις για τα θέματα του συγκεκριμένου γνωστικού αντικειμένου.

Το βιβλιογραφικό είδος της έρευνας παρόλο που θεωρείται⁷ ότι δεν έχει μεγάλη επιστημονική ισχύ, όμως η βιβλιογραφική έρευνα είναι χρήσιμη, γιατί συστηματοποιεί τις υπάρχουσες αλλά διάσπαρτες πληροφορίες και μας δίνει μια συνολική εικόνα της κατάστασης των πραγμάτων στο χώρο που μελετάμε. Το **καινούριο** που προσφέρεται στο είδος αυτό της έρευνας είναι η **συστηματοποίηση και η ερμηνευτική αξιοποίηση** των στοιχείων.

Στη παρούσα διατριβή η ερευνητική μελέτη στις βιβλιογραφικές έρευνες αποτελείται από τα εξής μέρη:

- α) Η εισαγωγή, στην οποία ορίζεται το ερευνητικό πρόβλημα και ο σκοπός της έρευνας.
- β) Η ανασκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας, για να καταδειχθεί η υπάρχουσα κατάσταση του ερευνητικού προβλήματος.
- γ) Ο αξιολογικός σχολιασμός των απόψεων και των ευρημάτων που αναφέρονται στην ανασκόπηση της βιβλιογραφίας, όπου εντοπίζονται σχέσεις, αντιφάσεις, κενά και ασυνέπειες και
- δ) Οι προτάσεις για περαιτέρω δράση προς κάλυψη των κενών και πληρέστερη επίλυση του ερευνητικού προβλήματος.

Σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν παραπάνω και λαμβάνοντας υπόψη, ότι η βιβλιογραφική έρευνα είναι χρήσιμη και αναγκαία, εν τούτοις από μόνη της δεν είναι ικανή να προσεγγίσει και να τεκμηριώσει επιστημονικά παραδεκτές λύσεις που αναφέρονται στο υπό έρευνα πρόβλημα, γι' αυτό πρέπει να συνοδεύεται και από άλλες μορφές έρευνας οι οποίες αναφέρονται στη συνέχεια.

2.2. Προκαταρκτική Έρευνα (pilot study)

Το ερευνώμενο θέμα των προβλημάτων της διοικητικής δομής και της διάρθρωσης της Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης έχει ελάχιστα ερευνηθεί προηγουμένως, με αποτέλεσμα η ερευνώμενη περιοχή να είναι αδόουλητη και να μην υπάρχει κάποια επαρκής βάση για να προσδιορίσουμε τις διάφορες πτυχές του προβλήματος και της ακολουθητέας μεθόδου. Γι' αυτό χρειάστηκε να προβούμε στη λεγόμενη προκαταρκτική έρευνα, η οποία ήταν μια μικρής κλίμακας (όσον αφορά το μέγεθος του δείγματος) έρευνα που έγινε για ανιχνευτικούς,

διερευνητικούς σκοπούς. Χρησιμοποιήθηκε για μια πρώτη ερευνητική ψηλάφηση του μελετώμενου προβλήματος και έγινε πριν και για λογαριασμό της κύριας έρευνας, για την οποία λόγος γίνεται παρακάτω. Η εν λόγω έρευνα έγινε κατά το δεύτερο στάδιο της προπαρασκευαστικής φάσης της συνολικής έρευνας και συγκεκριμένα στο στάδιο του σχεδιασμού της ερευνητικής διαδικασίας, πριν δηλαδή από την επιλογή του δείγματος και την κατασκευή των μέσων και των τεχνικών συλλογής των δεδομένων (ερωτηματολόγια). Έγινε για μια ακριβέστερη διατύπωση του ερευνητικού προβλήματος, για δοκιμαστική εφαρμογή της διαδικασίας επιλογής και εντοπισμού των υποκειμένων της κύριας έρευνας και κυρίως για δοκιμαστική εφαρμογή των ερωτηματολογίων τα οποία προορίζονταν για τη συλλογή του ερευνητικού υλικού και της εξακρίβωσης του βαθμού συνάφειας και συσχέτισης μεταξύ των διαφόρων μεταβλητών (εξαρτημένων και ανεξάρτητων) του προβλήματος.

Επειδή στα πλαίσια της κύριας έρευνας επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν, για τη συλλογή των εμπειρικών δεδομένων ερωτηματολόγια, τα οποία θα απευθύνονταν προς τους Διευθυντές των σχολικών μονάδων, τους εκπαιδευτικούς και τους Προϊσταμένους εκπαιδευτικών γραφείων και Διευθύνσεων, ερωτηματολόγια τα οποία κατασκευάστηκαν από εμάς, γι' αυτό λοιπόν πριν την τελική κατάρτιση των ερωτηματολογίων αυτών, έγινε η προκαταρκτική μελέτη για να φανεί «πως περπατάνε» τα ερωτηματολόγια αυτά. Χορηγήσαμε τυχαία σε κάθε μια από τις προαναφερόμενες κατηγορίες υποκειμένων 20 υπό κατάρτιση ερωτηματολόγια για να δούμε αν οι οδηγίες χορήγησης είναι σαφείς, αν οι ερωτήσεις είναι ορθά διατυπωμένες με σαφήνεια, ακρίβεια και πληρότητα, πόσος είναι ο χρόνος που απαιτείται για τη χορήγηση και συμπλήρωση των ερωτηματολογίων, για τον έλεγχο της εσωτερικής και εξωτερικής εγκυρότητας και αξιοπιστίας των ερωτηματολογίων και κυρίως για την ανάδειξη των κύριων μεταβλητών που συναρτώνται με την διενεργούμενη έρευνα του προβλήματος. Πρέπει να σημειωθεί ότι έγινε προσπάθεια για να τηρηθούν ομοιόμορφα όλες οι ίδιες οδηγίες χορήγησης των σε όλα τα υποκείμενα του τυχαίου δείγματος για να είναι τα δεδομένα συγκρίσιμα και για να διορθωθούν τυχόν ασάφειες και παραλήψεις. Επιπρόσθετα πρέπει να πούμε ότι έγιναν αρκετές διορθώσεις στα υπό κατάρτιση ερωτηματολόγια, τα οποία διορθωμένα πλέον δόθηκαν για μια τελευταία δοκιμαστική εφαρμογή σε τυχαίο (διαφορετικό από πριν) δείγμα 10 υποκειμένων των προαναφερόμενων κατηγοριών δείγματος. Με αυτό το τρόπο τα ερωτηματολόγια, ως μέσα για τη συλλογή των εμπειρικών δεδομένων, πήραν την τελική τους μορφή, για να χρησιμοποιηθούν στην κύρια έρευνα.

Δεν πρέπει να παραληφθεί να τονισθεί ότι η προκαταρκτική έρευνα δεν μπορεί να θεωρηθεί ως **αυτοδύναμη** έρευνα - εργασία, διότι ήταν μικρής έκτασης και περιορισμένης προοπτικής και έγινε για να ακολουθήσει η κύρια έρευνα, γι' αυτό δεν χρειάστηκε να ανακοινωθεί υπό μορφή χωριστής ερευνητικής μεθόδου.

2.3. Κύρια Έρευνα: Δημοσκοπική - Απαγωγική - Νατουραλιστική

Κατά τη διάρκεια της κύριας έρευνας χρησιμοποιήθηκαν πολλές και διαφορετικές μεθοδικές προσεγγίσεις, γιατί πολλά και διαφορετικά ήταν τα στάδια της διαδικασίας της οικοδόμησης της γνώσης. Η οικοδόμηση της γνώσης που αποτελούσε το σκοπό της επιστημονικής έρευνας (διδακτορικής διατριβής), περιελάμβανε διάφορα επίπεδα και έγινε σταδιακά, βαθμιαία και τμηματικά.

Πρέπει να τονισθεί ότι σε μια έρευνα μπορούν να χρησιμοποιηθούν περισσότερες της μιας ερευνητικής προσέγγισης - μεθόδου, διότι η μία συμπληρώνει την άλλη συνυπάρχοντας ή η κάθε μία αποσκοπεί στη διερεύνηση διαφορετικού αντικειμένου. Η **πολυμεθοδολογική** προσέγγιση των ερευνητικών προβλημάτων είναι ο κανόνας στη σύγχρονη επιστημονική έρευνα.⁸

Στην παρούσα διατριβή στη πολυμεθοδολογική προσέγγιση του ερευνητικού προβλήματος συνυπάρχουν αλληλοβοηθούμενες, διάφορες ερευνητικές μέθοδοι, κατέχοντας όμως το κύριο μέρος η νατουραλιστική συνεπικουρούμενη από τις έρευνες δημοσκόπησης και απαγωγής. Παρακάτω γίνεται λόγος για κάθε μια ξεχωριστά.

2.3.1. Δημοσκοπική έρευνα

Η χρήση της δημοσκοπικής έρευνας, ταυτόχρονα με τα άλλα προαναφερόμενα είδη, έγινε με σκοπό τη συστηματική συλλογή εμπειρικών δεδομένων για την υπάρχουσα κατάσταση του μοντέλου οργάνωσης και διοίκησης της Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Επιλέχθηκε το είδος της δημοσκοπικής έρευνας λόγω του μεγάλου αριθμού του ερευνόμενου πληθυσμού (λόγος για το μέγεθος του πληθυσμού γίνεται παρακάτω στο υποκεφάλαιο «επιλογή του δείγματος») και λόγω του ότι αποσκοπούσαμε να καθορίσουμε τις τυπικές μορφές συμπεριφοράς και τις επικρατούσες τάσεις, κρίσεις και γνώμες στις ομάδες των διευθυντών σχολικών μονάδων, εκπαιδευτικών α/βάθμιας εκπαίδευσης και προϊσταμένων γραφείων και διευθύνσεων, σε θέματα οργάνωσης και διοίκησης.

Τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για τη συλλογή του ερευνητικού υλικού ήταν τα έντυπα ερωτηματολόγια και η ατομική συνέντευξη.

Λόγω του ότι οι απόψεις των υποκειμένων, στα διάφορα ερωτήματα, εκφράστηκαν σε ποσοτικούς όρους και κατά συνέπεια τα ευρήματα εκφράστηκαν σε κατανομές ποσοστιαίας συχνότητας, γι' αυτό στην έρευνα χρησιμοποιήθηκαν σταθμισμένες ερωτήσεις (ίδιες για όλα τα άτομα) ως επί το πλείστον «κλειστού τύπου» με χρήση διαβαθμιστικών κλιμάκων. Αλλά και στις περιπτώσεις που χρησιμοποιήθηκαν «ανοικτού τύπου» ερωτήσεις, έγινε προσπάθεια για ανάλυση περιεχομένου και κωδικοποίησης των απαντήσεων σε κατηγορίες, ώστε και πάλι, να είναι δυνατόν τα ευρήματα να εκφραστούν σε ποσοστιαίες αναλογίες κατά κατηγορία απαντήσεων.

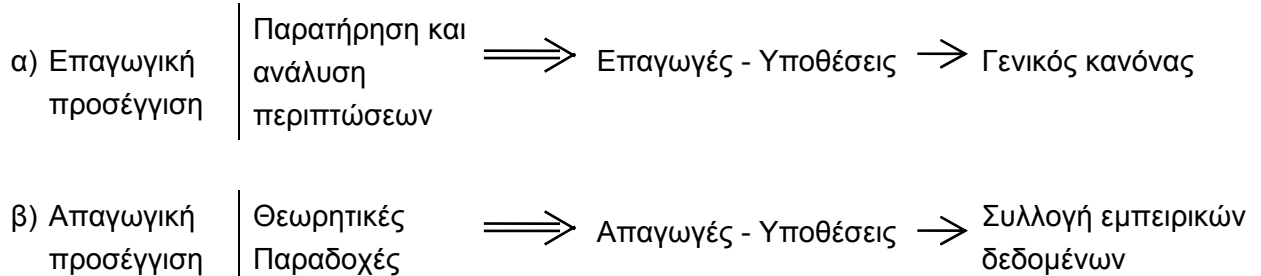
Το είδος της δημοσκοπικής έρευνας που χρησιμοποιήθηκε, μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια νατουραλιστική - περιγραφική συναφειακή έρευνα, χωρίς την ύπαρξη δυνατότητας για απόδοση αιτιωδών σχέσεων.

2.3.2. Απαγωγική έρευνα

Ως γνωστό κάθε έρευνα έχει ως αντικείμενο τη μελέτη των μεταβλητών. Μεταβλητή είναι κάθε τι που μεταβάλλεται και που μπορεί να μετρηθεί με ποσοτικό δείκτη. Για να φθάσουμε στο προσδιορισμό των συγκεκριμένων μεταβλητών που υπεισέρχονται στο μελετώμενο φαινόμενο και για να διατυπώσουμε υποθέσεις για τις μεταξύ τους πιθανές σχέσεις, οι οποίες ελέγχονται κατά πόσο είναι σύστοιχες με την πραγματικότητα υπάρχουν δύο τρόποι: ο επαγωγικός και απαγωγικός.

Συνοπτικά θα λέγαμε ότι ο ερευνητής που χρησιμοποιεί τον επαγωγικό τρόπο, ξεκινάει από ένα γενικό πραγματικό πρόβλημα και αφήνει τα ίδια τα περιστατικά να υποδείξουν ποιοι είναι οι σημαντικότεροι παράγοντες που πρέπει να επιλεγούν και ποιες υποθέσεις θα πρέπει να διατυπωθούν για τις μεταξύ τους πιθανές σχέσεις. Η αφετηρία για την απαγωγική έρευνα είναι τα πραγματικά δεδομένα. Στο είδος αυτό ερευνητικής προσέγγισης, το επαγωγικό, η όλη πορεία της έρευνας καθοδηγείται από επί μέρους παρατηρήσεις των πραγματικών περιπτώσεων και στοχεύει στη διατύπωση κάποιων γενικών προτάσεων κανόνων - αρχών, που να ερμηνεύουν ευρύτερες ομάδες ομοειδών περιστατικών:

Στην έρευνά μας χρησιμοποιήθηκε ο **απαγωγικός** τρόπος προσέγγισης. Ακολουθήθηκε πορεία εντελώς αντίθετη από την προηγούμενη και συγκεκριμένα: Ξεκινήσαμε από κάποιες παραδοχές τόσο για το ποιες μεταβλητές είναι σημαντικές όσο και για τις πιθανές τους σχέσεις. Με βάση αυτές τις υποθετικές παραδοχές και πριν συλλεγούν τα εμπειρικά δεδομένα, επιλέχθηκαν οι μεταβλητές που θα μετρούσαν και θα διατύπωναν υποθέσεις για τις μεταξύ τους σχέσεις. Στη συνέχεια συλλέχθηκαν τ' απαιτούμενα εμπειρικά δεδομένα και με βάση τα επιμέρους αυτά πραγματικά περιστατικά, έγινε η αποδοχή ή η απόρριψη των *a priori* διατυπωμένων υποθέσεων. Στο διάγραμμα (2.1.1.) απεικονίζεται η διαδικασία διατύπωσης και εμπειρικού ελέγχου ερευνητικών υποθέσεων με επαγωγή (από το μερικό προς το γενικό) και με απαγωγή (από το γενικό προς το μερικό).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.1.1

Η πηγή για την απαγωγική διατύπωση και έλεγχο των υποθέσεων ήταν, στην έρευνά μας οι διάφορες θεωρίες για την οργάνωση και διοίκηση οργανισμών και επιχειρήσεων. Ως θεωρία θεωρήθηκε ένα σύνολο εννοιών διαρθρωμένο σε γενικές προτάσεις που ερμηνεύουν ένα ορισμένο πεδίο της πραγματικότητας.

Στην απαγωγική λοιπόν μέθοδό μας ερευνητικής προσέγγισης του μελετώμενου θέματος, τόσο για να προσδιορίσουμε τις μεταβλητές όσο και για να διατυπώσουμε την υπόθεση για τις πιθανές σχέσεις μεταξύ αυτών των μεταβλητών, αφετηρία ήταν η γενική πρόταση: Η αναποτελεσματικότητα της α/βάθμιας εκπαίδευσης (εξαρτημένη μεταβλητή) οφείλεται κυρίως στους παρακάτω παράγοντες (ανεξάρτητες μεταβλητές):

- στη γραφειοκρατική διοικητική οργάνωση της α/βάθμιας εκπαίδευσης,
- στο υπερσυγκεντρωτισμό των εξουσιών και αρμοδιοτήτων στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας,
- στην ανυπαρξία της σχολικής ηγεσίας λόγω δυσαρμονίας ευθύνης (μεγάλη) και εξουσίας (ελάχιστη) των διευθυντών των σχολικών μονάδων,
- στα αναχρονιστικά και μη αξιοκρατικά συστήματα στελέχωσης της δημόσιας α/βάθμιας εκπαίδευσης (διορισμοί, εξέλιξη),
- στην έλλειψη σύγχρονων και αποτελεσματικών συστημάτων διοίκησης προσωπικού για την υποκίνηση και ενεργοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα που εμπλέκεται στην εκπαιδευτική διαδικασία,
- στην ανεπάρκεια των χρηματικών πόρων εκ μέρους της πολιτείας με όλα τα επακόλουθα και τέλος
- στην έλλειψη πολιτικής βούλησης της κεντρικής ηγεσίας του κράτους για να δοθεί η πραγματική θέση της εκπαίδευσης μέσα στη κοινωνία.

2.3.3. Νατουραλιστική Έρευνα

Ως γνωστόν κάθε έρευνα μελετά τις σχέσεις μεταξύ μεταβλητών. Επιχειρεί να διαπιστώσει, πρώτον, μεταξύ ποιων μεταβλητών υπάρχει σημαντική σχέση·

και, δεύτερον, ποιες από αυτές τις σημαντικές σχέσεις είναι αιτιώδεις. Με βάση τις αιτιώδεις σχέσεις, η έρευνα προσπαθεί βαθμιαία να διατυπώσει γενικές αρχές - νόμους που ερμηνεύουν τα φαινόμενα.

Όμως σε φυσικές - πραγματικές καταστάσεις, όπως μελετάμε τη σχέση μεταξύ δύο μεταβλητών, συνυπάρχουν και άλλοι πολλοί παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν συγχρόνως τη μία ή και τις δύο μελετώμενες μεταβλητές, στον ίδιο ή σε διαφορετικό βαθμό, προς την ίδια ή την αντίθετη κατεύθυνση. Η παρεμβολή των «τρίτων» αυτών παραγόντων συχνά δημιουργεί ένα πολύπλοκο πεδίο αλληλεπιδράσεων με τις δύο μελετώμενες μεταβλητές, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος να συγκαλυφθεί η αληθής ή πραγματική σχέση μεταξύ των δύο υπό μελέτη μεταβλητών.

Η εικόνα λοιπόν για το βαθμό και τη φύση της σχέσης ανάμεσα σε δύο μεταβλητές, που μελετάμε, είναι σαφέστερη όσο περισσότερο φροντίζουμε να απαλείψουμε τις επιδράσεις των άλλων, των «τρίτων» παραγόντων· όσο, δηλαδή, περισσότερο φροντίζουμε να γίνεται, όπως λέγεται, «έλεγχος παραγόντων».

Στην ερευνητική μεθοδολογία υπάρχουν δύο βασικοί τρόποι αντιμετώπισης αυτών των «τρίτων» παραγόντων:

- α) Στις λεγόμενες νατουραλιστικές έρευνες, οι «τρίτοι» παράγοντες, κατά τον χρόνο που εμείς μετράμε τις δύο υπό μελέτη μεταβλητές, αφήνονται ελεύθεροι να συνυπάρχουν και να επιδρούν. Και είτε, στη χειρότερη περίπτωση, αγνοούμε τις επιδράσεις των «τρίτων» αυτών παραγόντων, είτε, στην καλύτερη περίπτωση, τους μετράμε και αυτούς, και προσπαθούμε εκ των υστέρων, να απαλείψουμε - να ελέγξουμε τις επιδράσεις των «τρίτων» αυτών παραγόντων.
- β) Στις λεγόμενες πειραματικές έρευνες, λαμβάνεται μέριμνα, με κατάλληλη διαρρύθμιση της ερευνητικής διαδικασίας, να απαλειφθούν - να ελεγχθούν οι επιδράσεις των «τρίτων» παραγόντων εκ των προτέρων. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην πειραματική έρευνα γίνεται σκόπιμη παρέμβαση του ερευνητή, αφού το υπό μελέτη δείγμα το χωρίζει σε δύο ομάδες τυχαία: στην ομάδα σύγκρισης και στη πειραματική ομάδα, εξουδετερώνοντας έτσι στη μια ομάδα (πειραματική) τους «τρίτους» παράγοντες.

Από τις δύο παραπάνω αναφερόμενες μεθόδους έρευνας στη παρούσα διατριβή χρησιμοποιήθηκε η νατουραλιστική μέθοδος έρευνας, με σύγκριση διαφορετικών ομάδων (Προϊσταμένων γραφείων και διευθύνσεων - Διευθυντών σχολικών ομάδων και Δασκάλων), για τον καθορισμό αιτιώδους σχέσης εκ των υστέρων (*ex post facto*). Επειδή όμως περιλαμβάνει τρεις διαφορετικές ομάδες, μοιάζει με πειραματική μέθοδο, χωρίς όμως να είναι γιατί μεταξύ των τριών ομάδων δεν υπάρχει ούτε πειραματική ούτε ομάδα σύγκρισης.

Από τα προαναφερόμενα γίνεται φανερό ότι η διαφορά μεταξύ της νατουραλιστικής και της πειραματικής έρευνας είναι ότι η νατουραλιστική μελετά τα φαινόμενα, όπως φυσικώς αυτά εξελίσσονται ενώ η πειραματική απαιτεί σκόπιμη

επέμβαση στις συνθήκες υπό τις οποίες εξελίσσονται τα φαινόμενα, προσπαθεί δηλαδή, απαλείφοντας τους «τρίτους» παράγοντες, να αυξήσει τον έλεγχο της εσωτερικής εγκυρότητας σε βάρος πολλές φορές της εξωτερικής εγκυρότητας της έρευνας.

Μεταξύ των δύο παραπάνω ερευνητικών στρατηγικών επιλέχθηκε όπως αναφέρθηκε η νατουραλιστική, ως εφικτή και αρμόζουσα ερευνητική μέθοδος για το μελετώμενο θέμα. Η πειραματική απαιτούσε επέμβαση στο οργανωδιοικητικό μοντέλο της πρωτοβάθμιας κρατικής επέμβασης, πράγμα ανέφικτο, και δευτερευόντως χρειαζόνταν δυο μετρήσεις σε διαφορετικές χρονικές περιόδους μακρινές η μια από την άλλη. Πρέπει να αναφερθεί ότι η πειραματική μέθοδος είναι χρησιμότερη σε ερευνητικά προβλήματα, τα οποία έχουν μελετηθεί επαρκώς, και για τα οποία είναι δυνατόν να διατυπωθούν συγκεκριμένες ερευνητικές υποθέσεις, για να ελεγχθεί συστηματικά - πειραματικά η ορθότητά τους. Επίσης πρέπει να σημειωθεί ότι η νατουραλιστική έρευνα είναι χρησιμότερη για μια πρώτη διερευνητική χαρτογράφηση των σχέσεων μεταξύ των μεταβλητών σε ερευνητικά προβλήματα που δεν έχουν επαρκώς μελετηθεί και ερευνηθεί, όπως το δικό μας.

Στην έρευνά μας η εφαρμογή της νατουραλιστικής ερευνητική μεθόδου πραγματοποιήθηκε χρησιμοποιώντας τρία από τα είδη της:

- α) τη σύγκριση διαφορετικών ομάδων ή την *ex post facto* σύγκριση
- β) τη συναφειακή στρατηγική και
- γ) τη διερευνητική περιγραφική στρατηγική

Η εφαρμογή της *ex post facto* σύγκρισης ξεκίνησε πρώτα με τον εντοπισμό των ομάδων υποκειμένων (Προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων Π.Ε. - Διευθυντών σχολικών μονάδων - Δασκάλων) οι οποίες διαφέρουν εκ των πραγμάτων αντικειμενικά μεταξύ τους. Στη συνέχεια με τη χρήση ερωτηματολογίων συναφών (ένα για κάθε ομάδα) μεταξύ τους, συλλέχθηκαν τα διάφορα εμπειρικά δεδομένα για τις υπό μελέτη μεταβλητές, έγινε αποδελτίωση των ερωτηματολογίων με ταυτόχρονη καταγραφή και κατανομή συχνοτήτων για κάθε απάντηση σε καθένα από τα ερωτήματα. Κατόπιν στατιστικής ανάλυσης των αποτελεσμάτων (ανεύρεση ποσοστιαίων κατανομών, μέτρων κεντρικής τάσης μέσων τιμών και μέτρων διασποράς) έγινε σύγκριση των αποτελεσμάτων των τριών ομάδων του δείγματος. Το κύριο σημείο στη μέθοδο αυτή είναι η σύγκριση των μέσων τιμών μεταξύ των ομάδων.

Επιπρόσθετα στη συγκεκριμένη έρευνά μας το ζητούμενο δεν ήταν ο έλεγχος μόνο των τριών παραγόντων (εσωτερική εγκυρότητα) αλλά η δυνατότητα μέτρησης των τιμών των μεταβλητών, δηλαδή η πολλαπλή εξωτερική εγκυρότητα. Μάλιστα σε σύγκριση που έγινε μεταξύ των αποτελεσμάτων, διαφοροποιημένων ομάδων με βάση τους εξωγενείς αυτούς παράγοντες (χωροταξικούς - ηλικίας - χρόνια εμπειρίας στη διοίκηση - οργανικότητας σχολείων - αριθμού υφισταμένων = προηγούμενης εμπειρίας σ' άλλες διοικητικές θέσεις - φύλου κ.τ.λ.), παρατηρήθηκαν και διαπιστώθηκαν ελάχιστες διαφοροποιήσεις. Πράγμα που

σημαίνει ελάχιστη επίδραση στις υπό μελέτη μεταβλητές των εξωγενών αυτών παραγόντων, που τελικά μεταφράζεται σε υψηλή εσωτερική εγκυρότητα και εκ των πραγμάτων και υψηλή εξωτερική εγκυρότητα λόγω της μη παρέμβασης στα φαινόμενα.

Η Διερευνητική - περιγραφική στρατηγική εφαρμόστηκε συνεπικουρούμενη από τη σύγκριση διαφορετικών ομάδων της νατουραλιστικής ερευνητικής μεθόδου. Το ζητούμενο, κατά τη διαδικασία της συγκεκριμένης ερευνητικής προσέγγισης, περιορίστηκε, κυρίως, στην καταγραφή των διαφόρων εκφάνσεων του διοικητικού φαινομένου στο οργανοδιοικητικό μοντέλο της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς και στην αναζήτηση και στον εντοπισμό διαφαινόμενων γενικών τάσεων και πιθανών σχέσεων μεταξύ των μεταβλητών του ερευνητικού προβλήματος. Οι περιοριστικοί έλεγχοι και οι σκόπιμες παρεμβάσεις ήταν ανύπαρκτοι σ' όλα τα στάδια της ερευνητικής διαδικασίας. Η έμφαση δόθηκε στην πραγματική - φυσική υπόσταση των γεγονότων και φαινομένων. Σκοπός μας μ' αυτή την προσέγγιση ήταν η όσο το δυνατόν πληρέστερη απεικόνιση της παρούσας κατάστασης του μελετώμενου φαινομένου, όπως αυτό παρουσιάζοταν κάτω από τις υπάρχουσες συνθήκες και όχι τόσο η ερμηνεία του φαινομένου, με τον εντοπισμό αιτιωδών σχέσεων, και η γενίκευση των ευρημάτων σε ευρύτερα ομοειδή σύνολα.

3. Στάδια της Έρευνας

Η ερευνητική μέθοδος, ως γνωστό, είναι μια συστηματική και καλώς σχεδιασμένη διαδικασία για την επίλυση ερευνητικών προβλημάτων με βάση την εμπειρική πραγματικότητα. Η ερευνητική μας διαδικασία εκτυλίχθηκε σε τρεις φάσεις: την προπαρασκευαστική, την εκτελεστική και της έκθεσης των αποτελεσμάτων. Η διαδικασία αυτή περιέλαβε πέντε διαδοχικά στάδια. Τα στάδια αυτά ήταν:

- α) Η επιλογή και η διατύπωση του ερευνητικού προβλήματος. Το πρώτο μέλημά μας ήταν η επιλογή και η διατύπωση του ερευνητικού προβλήματος, για το οποίο έπρεπε να βεβαιωθούμε ότι το επιλεχθέν θέμα αναφέρεται σε κάποιο σημαντικό κενό στις γνώσεις μας και η έρευνά του έρχεται να προσθέσει νέες γνώσεις για να καλυφθεί η έλλειψη αυτή. Για τον καθορισμό αυτό της σπουδαιότητας της επιχειρούμενης έρευνας, απαραίτητη προϋπόθεση ήταν η εξαντλητική και συστηματική ανασκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας. Έπρεπε επίσης να φροντίσουμε το θέμα να διατυπωθεί σε μορφή που να επιτρέπει την εξέτασή του με την επιστημονική ερευνητική μέθοδο. Πρέπει να σημειωθεί ότι η επιλογή και διατύπωση του ερευνητικού προβλήματος, ήταν καθοριστικός παράγοντας για την όλη μεθοδολογική πορεία που έπρεπε να ακολουθηθεί και για την τελική έκβαση της έρευνας.
- β) Ο σχεδιασμός της ερευνητικής διαδικασίας για την εξασφάλιση του εμπειρικού αποδεικτικού υλικού. Το κύριο χαρακτηριστικό της ερευνητικής μεθόδου, γενικά, είναι ότι η λύση - απάντηση στο ερευνητικό πρόβλημα πρέπει να

βασίζεται αποκλειστικά στα εμπειρικά δεδομένα. Μετά λοιπόν την επιλογή και διατύπωση του ερευνητικού προβλήματος, το κύριο μέλημά μας ήταν ο καθορισμός της ακολουθητέας ερευνητικής στρατηγικής για τη συλλογή των απαιτούμενων εμπειρικών δεδομένων. Στο στάδιο αυτό κληθήκαμε να επιλύσουμε τα εξής θέματα:

- Την επιλογή της ερευνητικής στρατηγικής.
- Την επιλογή του αντιπροσωπευτικού δείγματος.
- Την επιλογή των μέσων συλλογής του εμπειρικού υλικού και
- Την επιλογή των κατάλληλων στατιστικών μεθόδων και τεχνικών για την παρουσίαση και ανάλυση των δεδομένων.

Πρέπει να τονιστεί ότι η φάση της κατάρτισης του ερευνητικού σχεδίου ήταν η πιο κρίσιμη για την έκβαση της έρευνας.

- γ) Η εκτέλεση του προγραμματικού σχεδίου για τη συλλογή του ερευνητικού υλικού. Μετά την ολοκλήρωση των δύο προπαρασκευαστικών σταδίων, επιλογής και διατύπωσης του ερευνητικού προβλήματος και τον καταρτισμό του ερευνητικού σταδίου, προχωρήσαμε πλέον στην εφαρμογή των προγραμματισθέντων, με σκοπό τη συλλογή των απαιτούμενων εμπειρικών στοιχείων κάτω από τις προκαθορισμένες συνθήκες.
- δ) Ανάλυση και ερμηνεία των εμπειρικών δεδομένων. Μετά το πέρας του σταδίου 3, της συλλογής των εμπειρικών δεδομένων, χρειάστηκε αυτό να ταξινομηθεί, να αναλυθεί και να ερμηνευθεί. Το εμπειρικό υλικό που προέκυψε χρειάστηκε κωδικοποίηση, κατηγοριοποίηση και καταχώρηση σε ανακεφαλαιωτικούς αναλυτικούς καταλόγους. με σκοπό να συμπυκνωθούν σε κατανομές συχνότητας και να παρουσιαστούν σε πίνακες και γραφικές παραστάσεις. Στην παρούσα φάση τον κύριο λόγο, είχαν οι στατιστικές μέθοδοι της περιγραφικής και επαγωγικής στατιστικής. Η ασφαλής και ταχείας εκτέλεση των αναλύσεων αυτών εξασφαλίστηκε με τη χρήση και τη βοήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών.
- ε) Συγγραφή της ερευνητικής μελέτης. Το τελευταίο στάδιο - φάση της ερευνητικής διαδικασίας ήταν η γραπτή παρουσίαση της όλης διαδικασίας που ακολουθήθηκε για τη διεξαγωγή της έρευνας καθώς επίσης παρουσίαση και ερμηνεία των ευρημάτων αυτής και έκθεση των συμπερασμάτων και προτάσεων του αφορούσαν το ερευνώμενο πρόβλημα.

Πρέπει να τονίσουμε ότι τα παραπάνω αυτά πέντε στάδια που ακολουθήθηκαν κατά τη διάρκεια της ερευνητικής διαδικασίας, αν και ήταν διακεκριμένα το ένα από το άλλο και ακολουθούσαν μια προδιαγεγραμμένη χρονική σειρά, όμως ήταν αλληλένδετα και αλληλοεπικαλυπτόμενα. Το καθένα βρισκόταν με τα άλλα, σε διαρκή αλληλεξάρτηση και αλληλοκαθορισμό. Υπήρχε δηλαδή, μεταξύ των διαφόρων σταδίων, ένα συνεχές «εμπρός-πίσω» μια διαρκής ανατροφοδότηση.

4. Μέσα συλλογής εμπειρικών δεδομένων

Το κύριο χαρακτηριστικό της έρευνάς μας είναι ότι η λύση του προβλήματος βασίστηκε αποκλειστικά στα εμπειρικά δεδομένα. Η συλλογή αυτών των δεδομένων έγινε με τη χρήση ορισμένων μέσων.

Κατά τη διαδικασία συλλογής των εμπειρικών δεδομένων, στην παρούσα διατριβή έγινε χρήση των εξής μέσων συλλογής: Ερωτηματολογίων, συνεντεύξεων, ανασκόπησης των σχετικών βιβλιογραφικών κειμένων και άρθρων και συγκέντρωση στατιστικών δεδομένων. Παρακάτω γίνεται αναλυτική αναφορά για την κατάρτιση των ερωτηματολογίων.

4.1. Κατάρτιση Ερωτηματολογίων

Για τη συλλογή εμπειρικών δεδομένων της έρευνας κατασκευάστηκαν τρία συναφή μεταξύ των ερωτηματολογίων των οποίων αποδέκτες προς συμπλήρωση ήταν: α) Οι Προϊστάμενοι διευθύνσεων και γραφείων Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (Π.Ε.), β) οι Διευθυντές σχολικών μονάδων (Δημοτικών σχολείων) και γ) οι Δάσκαλοι (απλοί εκπαιδευτικοί). Το ζητούμενο ήταν κατά πόσο και πώς ο Διευθυντής της εκάστοτε σχολικής μονάδας ως «Ηγέτης» μπορεί να κινητοποιήσει το ανθρώπινο δυναμικό των σχολείων με σκοπό την αύξηση και επίτευξη απόλυτης αποτελεσματικότητας, επιπροσθέτως η καταγραφή και περιγραφή: του τρόπου διοίκησης και διεύθυνσης της σχολικής μονάδας και η ύπαρξη οργανωτικών και διοικητικών προβλημάτων με βάση την αποτελεσματική χρήση των λειτουργιών του management και τέλος η καταγραφή τυχόν προτεινόμενων λύσεων.

Τα ερωτηματολόγια τα οποία χρησιμοποιήθηκαν κατασκευάστηκαν από τον ερευνητή, ήταν πρωτότυπα, ειδικώς σχεδιασμένα για το σκοπό της έρευνας.

Το πρώτο θέμα, το οποίο κληθήκαμε να αντιμετωπίσουμε πριν αρχίσουμε να κατασκευάζουμε και να γράψουμε τις ερωτήσεις των ερωτηματολογίων ήταν ο καθορισμός των επιμέρους αξόνων - θεμάτων, τα οποία συνέθεταν τον κεντρικό στόχο του ερευνητικού προβλήματος. Έτσι οι θεματικοί τομείς ήταν: Περί παθολογίας εν γένει της Δημόσιας διοίκησης στη Χώρα μας, περί των λειτουργιών του Οργανισμού της Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης στα τρία επίπεδα διοίκησης (εθνικό - Νομαρχιακό - Σχολικής Μονάδας), περί αποκέντρωσης αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, περί της Ηγεσίας της σχολικής μονάδας, περί κινήτρων και απόδοσης, περί συγκρούσεων στο εργασιακών, περί αξιολόγησης του εκπαιδευτικού έργου και των εκπαιδευτικών, περί επικοινωνίας και περί αποτελεσματικότητας. (Παράθεση των ερωτηματολογίων γίνεται στο Παράρτημα Ι).

Στη συνέχεια, για καθέναν από τους παραπάνω επιμέρους θεματικούς τομείς, χρειάστηκε να καθοριστούν οι συγκεκριμένες πληροφορίες που απαιτούνταν για να εξασφαλιστεί μια πλήρης κάλυψη του θέματος, με σκοπό την κατασκευή των ερωτήσεων της κάθε θεματικής ενότητας. Στην συγκεκριμένη

φάση, απαραίτητες ήταν: η αναδίφηση και η αποδελτίωση της σχετικής με το θέμα βιβλιογραφίας και οι ελεύθερες συζητήσεις με διάφορα εμπλεκόμενα με το θέμα πρόσωπα (Προϊστάμενοι, Διευθυντές και Δάσκαλοι), για τη διαμόρφωση μιας σαφέστερης εικόνας των παραμέτρων των προβλημάτων και των απαιτούμενων πληροφοριών, για να διαφωτιστεί πληρέστερα η κάθε πλευρά του.

Τα υπό κατάρτιση ερωτηματολόγια ελέγχθηκαν για την εγκυρότητα και την αξιοπιστία των με τις μεθόδους: pilot study και τη μέθοδο ημιμορίων (σύγκριση απαντήσεων δύο ομάδων τυχαίων στις οποίες χωρίστηκε το δείγμα κατά τη προκαταρκτική έρευνα).

4.2. Τύποι ερωτήσεων

Οι ερωτήσεις που χρησιμοποιήθηκαν ως προς το περιεχόμενο ήταν ερωτήσεις γεγονότων, γνώμης - πίστης και κρίσεων διέφεραν μεταξύ των, ως προς το βαθμό ελευθερίας της απάντησης, που επιτρεπόταν στον ερωτώμενο να διατυπώσει. Χρησιμοποιήθηκαν τριών ειδών ερωτήσεις: οι **ανοικτού** τύπου, οι **κλειστού** και οι **προπαρασκευασμένου** τύπου.

Στις κλειστού τύπου ερωτήσεις η εκλογή και η ελευθερία έκφρασης του ερωτώμενου ήταν περιορισμένες στο ελάχιστο. Ο τύπος της απάντησης, δηλαδή, ήταν προκαθορισμένος από την ερώτηση. Αντίθετα στις ανοικτού τύπου ερωτήσεις, αφέθηκε ελεύθερος ο ερωτώμενος να οργανώσει όπως νόμιζε τις απαντήσεις του και ως προς τον τρόπο που θα απαντούσε. τέλος οι προπαρασκευασμένες ερωτήσεις, αποτέλεσαν τη μέση οδό σε μια προσπάθεια διόρθωσης των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων, που παρουσίαζαν οι κλειστές και οι ανοιχτές ερωτήσεις. Έτσι λοιπόν οι προπαρασκευασμένες ερωτήσεις παρουσίαζαν μεγαλύτερη επιλογή από τις κλειστές επιτρέποντας έτσι τη συλλογή πιο ολοκληρωμένων απαντήσεων και ταυτόχρονα έδιναν τη δυνατότητα για ευκολότερη ταξινόμηση από ότι οι απαντήσεις των ανοιχτών ερωτήσεων. Επιπλέον πρέπει να σημειωθεί ότι στις προπαρασκευασμένου τύπου ερωτήσεις οι πιθανές απαντήσεις βρέθηκαν και δημιουργήθηκαν ύστερα από ελεύθερες συζητήσεις με κατάλληλα πρόσωπα και κατόπιν βιβλιογραφικής μελέτης. Οι τύποι των προπαρασκευασμένων ερωτήσεων που χρησιμοποιήθηκαν ήταν: α) Οι διαβαθμιστικής επιλογής, όπου προτεινόταν πολλά επάλληλα επίπεδα, διαφορετικού βαθμού, σε ανιούσα ή κατιούσα διάταξη, από τα οποία επιλεγόταν το ένα. β) Οι πολλών επιλογών, μεταξύ πολλαπλών, μη αμοιβαίως αποκλεισμένων, εναλλακτικών απαντήσεων, όπου από λίστα με πολλές προτεινόμενες απαντήσεις που η μια δεν απέκλειε την άλλη επιλέγονταν περισσότερες της μιας. γ) Οι διευθετήσεις πολλαπλών επιλογών σε τακτική σειρά, όπου πολλές προτεινόμενες πιθανές απαντήσεις διευθετούνταν σε αύξουσα ή φθίνουσα σειρά με βάση κάποιο αξιολογικό κριτήριο και δ) Οι αναγκαστικής επιλογής, όπου από ένα ζεύγος απαντήσεων, επιλεγόταν αυτή που εθεωρείτο πιο αποδεκτή.

5. Επιλογή δείγματος - Αντιπροσωπευτικότητα

Στην ερευνητική μεθοδολογία, το ευρύτερο σύνολο των ομοειδών περιπτώσεων, στο οποίο ενδιαφερόμαστε να γενικευθούν τα εμπειρικά μας ευρήματα, λέγεται πληθυσμός. Το κλασματικό μέρος, το οποίο μελετήσαμε στην πράξη και με βάση το οποίο διαπιστώσαμε τα συμπεράσματα για τον πληθυσμό, λέγεται δείγμα. Η διαδικασία με την οποία επιλέγουμε από ένα πληθυσμό το δείγμα, λέγεται δειγματοληψία.

Είναι ευνόητο ότι εφόσον χρησιμοποιήθηκε μόνο ένα κλασματικό μέρος του πληθυσμού, οι γενικεύσεις - εκτιμήσεις που κάναμε για ολόκληρο τον πληθυσμό, έγιναν αναγκαστικά κατά προσέγγιση. Φυσικό είναι πάντοτε να υπάρχει κάποια απόκλιση (θετική ή αρνητική) ανάμεσα στις τιμές που βρίσκουμε στο δείγμα και στην αληθή τιμή του πληθυσμού. Όμως για να είναι έγκυρες - ασφαλείς οι γενικεύσεις, πρέπει η απόκλιση της τιμής του δείγματος και της αληθούς τιμής του πληθυσμού να είναι μικρή. Μπορούμε να εξασφαλίσουμε τη μικρή αυτή απόκλιση, εξετάζοντας μόνο ένα δείγμα, αρκεί το δείγμα να έχει ληφθεί από τον πληθυσμό με τον ορθό τρόπο και να έχει το κατάλληλο μέγεθος. Απαραίτητη προϋπόθεση για να εξασφαλιστεί μια ικανοποιητική προσέγγιση, είναι το χρησιμοποιούμενο δείγμα να είναι «μικρογραφία» του πληθυσμού, να είναι, όπως λέγεται στην ερευνητική μεθοδολογία αντιπροσωπευτικό του πληθυσμού.

Βασική λοιπόν απαίτηση σε κάθε δειγματοληπτική έρευνα είναι η γενίκευση εμπειρικών ευρημάτων να γίνεται μόνο σε εκείνα τα ευρύτερα σύνολα (πληθυσμούς), τα οποία έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά με το δείγμα. Η απαίτηση αυτή να γενικεύονται οι εμπειρικές μας διαπιστώσεις μόνο στον πληθυσμό που έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με το δείγμα είναι η λεγόμενη εξωτερική εγκυρότητα της έρευνας.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η αντιπροσωπευτικότητα του δείγματος καθορίζεται, κυρίως, από δύο στοιχεία: α) τον τρόπο - τη μέθοδο επιλογής των υποκειμένων που θα αποτελέσουν το δείγμα και β) το μέγεθος - τον αριθμό των υποκειμένων του δείγματος.

Στην παρούσα έρευνα χρησιμοποιήθηκαν τρία είδη ερωτηματολογίων όπου αποδέκτες για συμπλήρωσή των ήταν τρία διαφορετικά ευρύτερα σύνολα υποκειμένων και συγκεκριμένα: το πρώτο είδος ερωτηματολογίων απευθυνόταν στους Διευθυντές των σχολικών μονάδων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, το δεύτερο απευθυνόταν στους Προϊσταμένους διευθύνσεων και γραφείων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και το τρίτο στους εκπαιδευτικούς (δασκάλους) της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Έτσι χρειάστηκε να γίνει επιλογή τριών διαφορετικών δειγμάτων από τρεις διαφορετικούς πληθυσμούς:

α) Το πρώτο ερωτηματολόγιο απευθύνθηκε στους Διευθυντές σχολικών, μονάδων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η επιλογή του δείγματος έγινε με απλή τυχαία δειγματοληψία, δηλαδή επιλέχθηκε τυχαία ο προκαθορισμένος αριθμός υποκειμένων από ενιαίο κατάλογο των μελών του πληθυσμού.

Συγκεκριμένα από συνολικό «πληθυσμό» 6665 σχολικών μονάδων Π.Ε. σ' όλη την ελληνική επικράτεια με αντίστοιχο αριθμό Διευθυντών, επιλέχθηκε δείγμα, όπου στάλθηκαν ταχυδρομικώς τα ερωτηματολόγια. Η «τυχαία» επιλογή έγινε ως εξής: Με βάση τη διοικητική διαίρεση της Ελλάδος σε 13 περιφέρειες, επιλέχθηκε ένας νομός από κάθε περιφέρεια, με σκοπό την εξασφάλιση της αντιπροσωπευτικότητας του δείγματος. Η επιλογή του κάθε νομού εκάστης περιφέρειας έγινε με βάση το πλήθος των σχολικών μονάδων που είχε κάθε ένας. Έτσι επιλέχθηκε ένας νομός από κάθε περιφέρεια που είχε το μεγαλύτερο πλήθος σχολικών μονάδων. Στη συνέχεια ανάλογα με τον αριθμό σχολικών μονάδων επιλέχθηκε το αριθμητικό μέγεθος ερωτηματολογίων που στάλθηκε σε κάθε νομό. Δηλ. ο αριθμός των ερωτηματολογίων που στάλθηκε σε κάθε νομό είναι ανάλογος με τον αριθμό των σχολείων του νομού στο σύνολο της χώρας, Επίσης τα ερωτηματολόγια εντός κάθε νομού μοιράστηκαν αναλογικά στα σχολεία, με βάση τη διάκριση του πληθυσμού σε αστικό, ημιαστικό και αγροτικό, όπως προκύπτει από την Ε.Σ.Υ.Ε. (Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος).

Τέλος με βάση την οργανικότητα των σχολείων κάθε νομού στάλθηκε αντίστοιχος αριθμός ερωτηματολογίων σε κάθε κατηγορία σχολείων (μονοθέσια, ολιγοθέσια και πολυθέσια).

Εξαίρεση αποτέλεσε η Περιφέρεια Πελοποννήσου στην οποία στάλθηκαν ερωτηματολόγια σε δύο νομούς Μεσσηνίας και Κορινθίας.

Έτσι συνοπτικά έχουμε:

Πληθυσμός (μέγεθος): 6665 Δημοτικά σχολεία στην ελληνική επικράτεια

Πληθυσμός (μέγεθος): 2555 Δημοτικά σχολεία των 13^{ων} Περιφερειών

Αποστολή: 800 ερωτηματολογίων

Δείγμα: Γ'

Επιστροφή: 546 ερωτηματολογίων

Ποσοστό επιστραφέντων ερωτηματολογίων 68,25% επί των αποσταλθέντων.

β) Το δεύτερο ερωτηματολόγιο απευθύνθηκε στους Προϊσταμένους διευθύνσεων και γραφείων Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης. Η επιλογή του δείγματος έγινε και εδώ με απλή τυχαία δειγματοληψία, έτσι σε συνολικό πληθυσμό Προϊσταμένων 338 στάλθηκαν 175 ερωτηματολόγια και επιστράφηκαν 132.

Τα ερωτηματολόγια στάλθηκαν ταχυδρομικώς.

Ποσοστό επιστραφέντων ερωτηματολογίων: 75,4% επί των αποσταλθέντων.

γ) Αποδέκτες του τρίτου ερωτηματολογίου ήταν εκπαιδευτικοί της Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Τα ερωτηματολόγια μοιράστηκαν και συμπληρώθηκαν επιτόπου από δασκάλους που φοιτούσαν στη διετή μετεκπαίδευση στο Μαράσλειο Διδασκαλείο Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (Μ.Δ.Δ.Ε.), προερχόμενοι από όλη την Ελλάδα.

Ο αριθμός των μετεκπαιδευομένων ήταν 450 δάσκαλοι,
δόθηκαν προς συμπλήρωση 250 ερωτηματολόγια
και επιστράφηκαν συμπληρωμένα 180.

Ποσοστό επιστραφέντων ερωτηματολογίων: 72% επί των μοιρασθέντων.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Αριστοτέλους Μεταφυσικών Α, 980 Α 21.
- ² Θεοφανίδης Σταύρος, Μεθοδολογία της Επιστημονικής Σκέψης και Έρευνας, Εκδ. Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1998, σελ. 77.
- ³ Ιωάννης Ν. Παρασκευόπουλος, Μεθοδολογία Επιστημονικής Έρευνας, τομ. Α΄, Χ.Ε., Αθήνα 1993, σελ. 15.
- ⁴ Προκόπης Παυλόπουλος, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, τευχ. Α΄, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1983, σελ. 7.
- ⁵ Στο Παιδαγωγικό Ινστιτούτο λειτουργεί στα πρώτα βήματά του Τμήμα Ερευνών, Τεκμηρίωσης και Εκπαιδευτικής Τεχνολογίας.
- ⁶ Αξιόλογες ατομικές προσπάθειες στη χώρα μας για τεκμηρίωση της ελληνικής βιβλιογραφίας έντυπης μορφής είναι οι εκδόσεις: α) Δημητρόπουλος, Ε.Γ. Περιοδικό Εκπαιδευτικής Τεκμηρίωσης, Θεσσαλονίκη (αυτοέκδοση) και β) Νουάρος, Α.Μ. (1987). Παιδαγωγική επιστήμη και έρευνα: Ειδική παιδαγωγική βιβλιογραφία στην Ελλάδα (1830-1980), Θεσσαλονίκη (αυτοέκδοση). γ) Στο χώρο της εκπαίδευσης, οι πιο χρήσιμες ανακεφαλαιωτικές εκδόσεις της βιβλιογραφίας παρατίθενται στο τριμηνιαίο περιοδικό Review of Educational Research, η Encyclopedia of Educational Research και η International Encyclopedia of Education.
- ⁷ Αυτό συμβαίνει για δύο κυρίως λόγους: Πρώτον, διότι δε στηρίζεται σε πρωτογενή στοιχεία, σε δεδομένα που έχουν συλλεγεί από τα ίδια τα πράγματα και δεύτερον, διότι τα στοιχεία αυτά, ακόμη και αν είναι εμπειρικά δεδομένα, δεν έχουν συλλεγεί με βάση ένα συνολικό σχέδιο για να απαντηθεί ένα συγκεκριμένο ερώτημα.
- ⁸ Marshall, M. - Rossman, G.B., Designing qualitative research, Sage, London 1969, σελ. 23.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

ΓΕΝΙΚΑ

Η θέση που έχει πάρει το εκπαιδευτικό σύστημα στη σημερινή εποχή είναι αποτέλεσμα της ραγδαίας ανάπτυξής του τα τελευταία τριάντα χρόνια. Το φαινόμενο είναι γενικό με πιο έντονα χαρακτηριστικά στα ανεπτυγμένα κράτη. Ορισμένα από τα στοιχεία που συνέβαλαν στην ανάπτυξη των εκπαιδευτικών συστημάτων και δημιούργησαν “πολύπλοκα σύνολα”¹ είναι η δημογραφική έκρηξη των αμέσως μετά το β' παγκόσμιο πόλεμο ετών, η εσωτερική μετανάστευση, η μετακίνηση του πληθυσμού από τα χωριά προς τα αστικά κέντρα και η αύξηση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης μέχρι την ηλικία των δεκαέξι ετών.

Σε συνδυασμό με τα παραπάνω στοιχεία, που προκάλεσαν την εκπαιδευτική έκρηξη, παρουσιάστηκε και ένα κοινωνικό φαινόμενο που συνέβαλε ακόμα περισσότερο στην ανάπτυξη του εκπαιδευτικού συστήματος: Η αύξηση της κοινωνικής ζήτησης για εκπαίδευση, απόρροια της οικονομικής ανάπτυξης, η οποία προκαλεί μεταβολές στις οικονομικές δομές αλλά και μεταβολές στη νοοτροπία, στις πεποιθήσεις και στα κοινωνικά πιστεύω των πολιτών.

Τα παραπάνω στοιχεία απαιτούσαν τη δημιουργία υποδομής η οποία γνώρισε ταχύτατους ρυθμούς ανάπτυξης, έχοντας ως αποτέλεσμα την αύξηση του διδακτικού προσωπικού, τη δημιουργία πολυσύνθετων υπηρεσιών και ενός πολύπλοκου συνόλου. Η γρήγορη ανάπτυξη δημιούργησε δυσκολίες στην άσκηση ελέγχου, στη διοίκηση του προσωπικού και στη διαχείριση των μέσων.

Η εκπαιδευτική έκρηξη σε συνδυασμό με το ζητούμενο για άρτια και αποτελεσματική λειτουργία των σχολικών μονάδων και οργανισμών, καθιέρωσε την οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης ως έναν από τους πιο σημαντικούς

κλάδους της δημόσιας οργάνωσης και διοίκησης², που ως ειδικός οργανωτικός και διοικητικός κλάδος, με ειδικούς σκοπούς και επιδιώξεις, οργανώνεται με ανάλογους και “κατάλληλους” τρόπους και μεθόδους, για να πραγματοποιήσει το ειδικό έργο που έχει αναλάβει στα πλαίσια της Δημόσιας Διοίκησης του κράτους.

Η δημόσια οργάνωση και διοίκηση είναι ενταγμένη στην εκτελεστική λειτουργία της πολιτείας και ως κύρια³ δραστηριότητά της έχει την εξεύρεση μιας σειράς οργανωτικών συστημάτων, που αποβλέπουν στην ορθολογική λειτουργία, στη μεγιστοποίηση του οφέλους για τον πολίτη, στην καταπολέμηση των δυσχερειών της γραφειοκρατίας, στην αύξηση της αποδοτικότητας και στη βελτίωση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών.

Η οργάνωση της εκπαίδευσης αποτελεί βοηθητική λειτουργία και ρυθμιστικό παράγοντα για την τακτοποίηση και διάρθρωση των επιμέρους στοιχείων της παιδείας, με βάση και οδηγό τους εκπαιδευτικούς στόχους και επιδιώξεις. Η διοίκηση της εκπαίδευσης, εξάλλου, σαν βοηθητικός της τομέας έχει ως κύριο έργο την εξασφάλιση των απαραίτητων μέσων και μέτρων, για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της.

Παρακάτω γίνεται παρουσίαση της υπάρχουσας οργανωδιοικητικής υποδομής, του εκπαιδευτικού συστήματος της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης με έμφαση στη δημοτική εκπαίδευση.

1. Σκοπός της Εκπαίδευσης

Το γενικό πλαίσιο του εκπαιδευτικού μας συστήματος, ως γνωστό, διαγράφεται στο Σύνταγμα του 1975, άρθρο 16 παράγ. 2 και ορίζει ότι⁴ “... Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του κράτους, έχει δε ως σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνειδήσεως και τη διάπλαση αυτών ως ελεύθερων πολιτών...”. Στην συνταγματική αυτή διάταξη τονίζονται οι ηθικοί, εθνικοί και πνευματικοί σκοποί της παιδείας γεγονός που μας αναγκάζει να πούμε ότι ο ρόλος της παιδείας στην ανάπτυξη μια χώρας είναι πολυμερής και σύνθετος.⁵

Πρέπει να σημειωθεί ότι η σύνθεση των επιμέρους σκοπών της παιδείας στα πλαίσια του εκπαιδευτικού συστήματος δεν πρέπει να θεωρείται ως μηχανικό άθροισμα των μερών αλλά ως μια οργανωτική ένταξη σε μια ολότητα.⁶

Η έμφαση που δίνεται σε ορισμένους στόχους της εκπαίδευσης συναρτάται με την ηλικία των εκπαιδευομένων, την κατηγορία εκπαίδευσης, τη βαθμίδα και τα μέσα που χρησιμοποιούνται. Αυτό σημαίνει ότι ο σκοπός της εκπαίδευσης διαφοροποιείται σε κάθε μια από τις υπάρχουσες βαθμίδες της (την πρωτοβάθμια, τη δευτεροβάθμια και την τριτοβάθμια εκπαίδευση) ανάλογα με τους νόμους της εξελικτικής των σωματικών και ψυχοπνευματικών φαινομένων της παιδικής ηλικίας.⁷

Όσον αφορά το σκοπό για τις δύο πρώτες βαθμίδες της εκπαίδευσης, αυτός καθορίζεται, κοινός και για τις δύο, από το άρθρο 1 του νόμου 1566/85 για “τη δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης...”. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή σκοπός της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι⁸ να συμβάλλει στην ολόπλευρη, αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη των διανοητικών και ψυχοσωματικών δυνάμεων των μαθητών, ώστε ανεξάρτητα από φύλο και καταγωγή, να έχουν τη δυνατότητα να εξελιχθούν σε ολοκληρωμένες προσωπικότητες και να ζήσουν δημιουργικά.

Για την πραγματοποίηση των παραπάνω σκοπών βασικοί συντελεστές είναι: α) η προσωπικότητα και η κατάρτιση του προσωπικού όλων των κλάδων και των βαθμίδων της εκπαίδευσης, β) τα αναλυτικά προγράμματα, τα σχολικά βιβλία και τα λοιπά διδακτικά μέσα, καθώς και η σωστή χρήση τους, γ) η διοίκηση που εξασφαλίζει όλες τις αναγκαίες προϋποθέσεις και τα μέσα για την απρόσκοπτη λειτουργία των σχολείων και δ) η δημιουργία του απαραίτητου παιδαγωγικού κλίματος για την ανάπτυξη αρμονικών σχέσεων στο σχολείο και στην τάξη και με σεβασμό προς την προσωπικότητα του κάθε μαθητή.

Η εξειδίκευση των γενικών σκοπών, που αναφέρθηκαν συνοπτικά παραπάνω, γίνεται στα αναλυτικά προγράμματα για κάθε διδακτικό αντικείμενο ξεχωριστά και στα “βιβλία των Εκπαιδευτικών” για κάθε ξεχωριστό αντικείμενο διδασκαλίας.

Σε σχέση με τους σκοπούς και στόχους των δύο πρώτων βαθμίδων της εκπαίδευσης θα λέγαμε ότι ο καθορισμός τους γίνεται από τα κεντρικά όργανα της διοίκησης χωρίς να αφήνονται περιθώρια καθορισμού τους και ερμηνείας τους από τους εκπαιδευτικούς.

Σίγουρο είναι ότι οι εκπαιδευτικοί θα δραστηριοποιούνταν περισσότερο για την επίτευξη των σκοπών και στόχων, αν συμμετείχαν ενεργά στη διαμόρφωσή

τους. Επίσης, είναι γεγονός ότι οι γενικοί σκοποί στο χώρο της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης παραμένουν οι ίδιοι αρκετά χρόνια, παρόλη την εξελικτική πορεία που ακολουθεί η κοινωνία. Απ' αυτή την άποψη μπορούμε να ισχυριστούμε ότι θα χρειασθεί να εκσυγχρονισθούν οι γενικοί σκοποί και να εξειδικευθούν σε στόχους οι οποίοι θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες της κοινωνίας. Θα πρέπει, δηλαδή, η διαμόρφωση των σκοπών και των στόχων της εκπαίδευσης αν όχι να προηγούνται της κοινωνίας, τουλάχιστον να προσαρμόζονται στις υφιστάμενες αλλαγές.

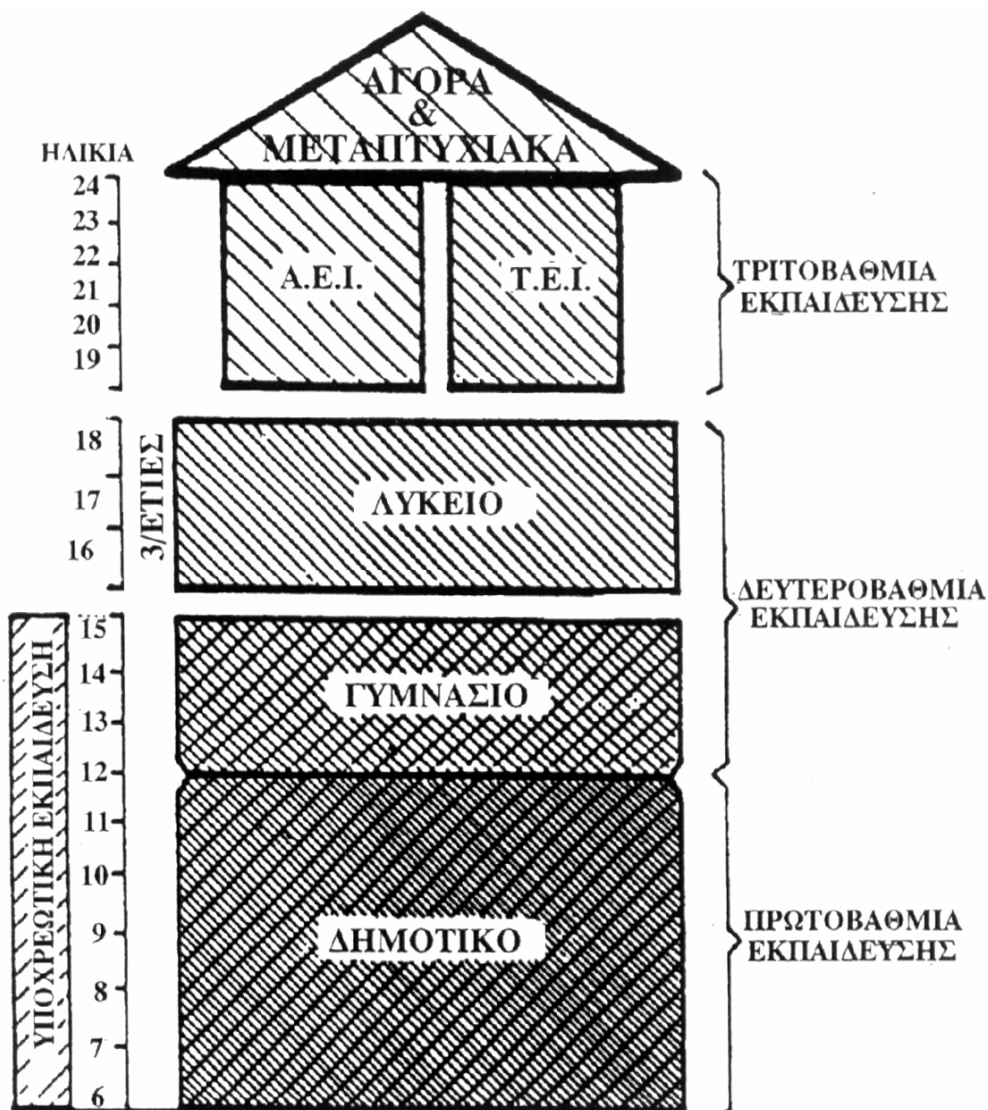
2. Δομή του εκπαιδευτικού συστήματος

Προκειμένου να γίνει η οργάνωση (διάρθρωση) των σχολικών συστημάτων χρησιμοποιούνται ορισμένα βασικά κριτήρια, που δηλώνουν ποια στοιχεία θα ληφθούν υπόψη. Τα κριτήρια αυτά και οι όροι της οργάνωσης δεν είναι απόλυτα καθορισμένα στη χώρα μας, αλλά και διεθνώς, επειδή η οργάνωση και η διοίκηση της εκπαίδευσης είναι σχετικά νέα επιστήμη. Τα κριτήρια οργάνωσης των σχολικών βαθμίδων της εκπαίδευσης διαφέρουν από τόπο σε τόπο και από εποχή σε εποχή· τα πιο συνηθισμένα είναι⁹: α) η ηλικία των μαθητών, β) η βαθμίδα της παρεχόμενης εκπαίδευσης, γ) ο βαθμός νοημοσύνης των μαθητών ή άλλα χαρακτηριστικά, δ) η γεωγραφική περιοχή του σχολείου, ε) ο τρόπος της διδασκαλίας, όπως θεωρητικά, πρακτικά, μαθητείας, στ) ο χρόνος λειτουργίας, όπως ημερήσιο, εσπερινό, μερικής απασχόλησης, ζ) ο σκοπός της εκπαίδευσης που παρέχεται, όπως γενική, επαγγελματική κ.τ.λ.

Η ηλικία των μαθητών, το περιεχόμενο μάθησης, καθώς και ο σκοπός για τον οποίο παρέχεται η εκπαίδευση είναι τα κυριότερα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη, για την οργάνωση των εκπαιδευτικών σχολικών συστημάτων. Έτσι το σύστημα που επικράτησε διεθνώς για την οργάνωση των σχολικών συστημάτων, ιδιαίτερα στο παρελθόν αλλά και σήμερα, είναι η οργάνωση κατά εκπαιδευτικές βαθμίδες.¹⁰

Σε ότι αφορά τη δομή του εκπαιδευτικού μας συστήματος βλέπουμε ότι αυτή απαρτίζεται από μια ιεραρχημένη σειρά σχολικών και εκπαιδευτικών μονάδων που συνδέονται μεταξύ τους με γενικούς σκοπούς.¹¹ Η ιεραρχική αυτή διαβάθμιση περιλαμβάνει τρεις βασικές βαθμίδες σπουδών, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα (2.2.1).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.2.1



• Διάρθρωση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, 1998.

Το οργανόγραμμα του διαγράμματος 2.2.1 παρουσιάζει τη διάρθρωση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, τα έτη σπουδών και τις αντίστοιχες ηλικίες σε κάθε βαθμίδα και επίπεδο εκπαίδευσης. Οι βαθμίδες που παρέχεται η εκπαίδευση είναι:

Πρωτοβάθμια εκπαίδευση, που αποτελείται από την προσχολική αγωγή (νηπιαγωγεία) και τη δημοτική εκπαίδευση (δημοτικά σχολεία). Στα νηπιαγωγεία εγγράφονται προαιρετικά νήπια, που συμπληρώνουν την 1^η Οκτωβρίου του έτους εγγραφής τους ηλικία 3 ετών και 6 μηνών. Στα δημοτικά σχολεία, στα οποία η

φοίτηση είναι έξι χρόνια, εγγράφονται υποχρεωτικά τα παιδιά που συμπληρώνουν την 1^η Οκτωβρίου του έτους εγγραφής τους ηλικία 5 ετών και 6 μηνών.

Η πρωτοβάθμια εκπαίδευση έχει ως γενικό σκοπό την εισαγωγή κάθε νέας γενιάς παιδιών μιας κοινωνίας στις παραδόσεις της και στις στοιχειώδεις γνώσεις και ικανότητες, που είναι απαραίτητες, για να προσαρμοσθούν σ' αυτή ώστε να αντιμετωπίζουν τα προβλήματα της ζωής ως άτομα και πολίτες.¹² Με άλλα λόγια σκοπός της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι η αγωγή του νεαρού ατόμου, που πραγματοποιείται μέσω της μετάδοσης της κουλτούρας της κοινωνίας, ώστε να πετύχει την κοινωνική ένταξή του (κοινωνικοποίηση).

Δευτεροβάθμια εκπαίδευση, που περιλαμβάνει τα γυμνάσια, τα λύκεια κάθε τύπου και τις τεχνικές σχολές. Στα γυμνάσια εγγράφονται απόφοιτοι του δημοτικού σχολείου, χωρίς εισιτήριες εξετάσεις και η φοίτησή τους είναι τριετής. Στα λύκεια εγγράφονται επίσης χωρίς εξετάσεις απόφοιτοι γυμνασίου. Η φοίτηση στα ημερήσια λύκεια είναι τρία χρόνια ενώ στα νυχτερινά τέσσερα.

Στη χώρα μας η υποχρεωτική εκπαίδευση είναι εννεαετής και περιλαμβάνει τα δημοτικά σχολεία και τα γυμνάσια.

Σκοπός της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι αφενός η προετοιμασία για την ανώτερη και ανώτατη ή τριτοβάθμια εκπαίδευση και αφετέρου η γενική ανθρωπιστική μόρφωση του εφήβου, σε ένα δεύτερο επάλληλο και ευρύτερο κύκλο, ώστε να εξελιχθεί σε ώριμο άτομο, ενεργό και δραστήριο πολίτη.

Τα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ως προς τον τρόπο οργάνωσης είναι: γενικής κατεύθυνσης, τεχνικής και επαγγελματικής. Τα τελευταία χρόνια, υπάρχει η τάση για ενοποίηση (ενιαιοποίηση) των διαφόρων αυτών τύπων σχολείων της δευτεροβάθμιας (γενικής και επαγγελματικής) σε ενιαία λύκεια, σύμφωνα με το νόμο 2525/97.

Η πρωτοβάθμια και η δευτεροβάθμια εκπαίδευση παρέχεται τόσο από δημόσια όσο και από ιδιωτικά εκπαιδευτήρια.

Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, που περιλαμβάνει τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Α.Ε.Ι.) και τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Τ.Ε.Ι.). Τα ιδρύματα αυτά είναι Αυτοδιοικούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Η χώρα μας ακολουθεί πολιτική περιορισμένου αριθμού εισακτέων σε όλο το φάσμα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Γι' αυτό η εγγραφή των σπουδαστών στα ιδρύματα

αυτά γίνεται με πανελλαδικές εξετάσεις. Από το 2001 όμως η εγγραφή των σπουδαστών στη τριτοβάθμια εκπαίδευση θα γίνεται με βάση το Ακαδημαϊκό Απολυτήριο Ν.2525/97. Από φέτος (98) μάλιστα άρχισε να λειτουργεί και ο θεσμός του Ανοικτού Πανεπιστημίου.

Η εκπαίδευση στην Ελλάδα παρέχεται εξ' ολοκλήρου δωρεάν στα δημόσια εκπαιδευτήρια.

Πρέπει να σημειωθεί ότι και οι τρεις βασικές βαθμίδες εκπαίδευσης αποσκοπούν στην επίτευξη του βασικού σκοπού, όπως αυτός καθορίζεται στο άρθρο 16 του ισχύοντος Συντάγματος. Ο σκοπός αυτός διαφοροποιείται¹³ βάσει διατάξεων σε κάθε μια από τις βαθμίδες εκπαίδευσης.

Σημειώνουμε ότι τα Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Ι.Ε.Κ.), δημόσια ή ιδιωτικά που θεσπίστηκαν με το νόμο 2009/92, ΦΕΚ 18, τ. Α' και τα οποία αποσκοπούν στην παροχή κάθε είδους επαγγελματικής κατάρτισης στους απόφοιτους λυκείων, δεν εντάσσονται στο εκπαιδευτικό σύστημα και σε εκπαιδευτική βαθμίδα.

3. Διοικητική Οργάνωση της Εκπαίδευσης

Τη διοικητική οργάνωση της εκπαίδευσης διαμορφώνει ένα σύστημα οργάνων μέσω των οποίων ασκείται κατά κύριο λόγο η διοικητική λειτουργία του κράτους σε θέματα εκπαίδευσης. Τα όργανα αυτά είναι φυσικά πρόσωπα (π.χ. οι δημόσιοι υπάλληλοι) μέσω των οποίων εκδηλώνεται προς διάφορες κατευθύνσεις και τομείς δράσης η κρατική βούληση για εκπαιδευτικά θέματα.

Η κρατική διοίκηση, όπως έχει αναφερθεί μπορεί να ασκείται με διάφορα οργανωτικά συστήματα¹⁴ με βάση το βαθμό συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων ή εργασιών.

Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι ένα σύστημα το οποίο χαρακτηρίζεται ως πολύπλοκο, λόγω μεγέθους και πλήθους δομών, και ανταποκρίνεται στα μηχανιστικά γραφειοκρατικά μοντέλα με σχετικές ιδιομορφίες.

Η ελληνική εκπαίδευση διοικείται με ένα ιδιαίτερα συγκεντρωτικό σύστημα, παρά τη θέσπιση με το Ν.1566/85 ενός αριθμού διατάξεων για αποκέντρωση.¹⁵

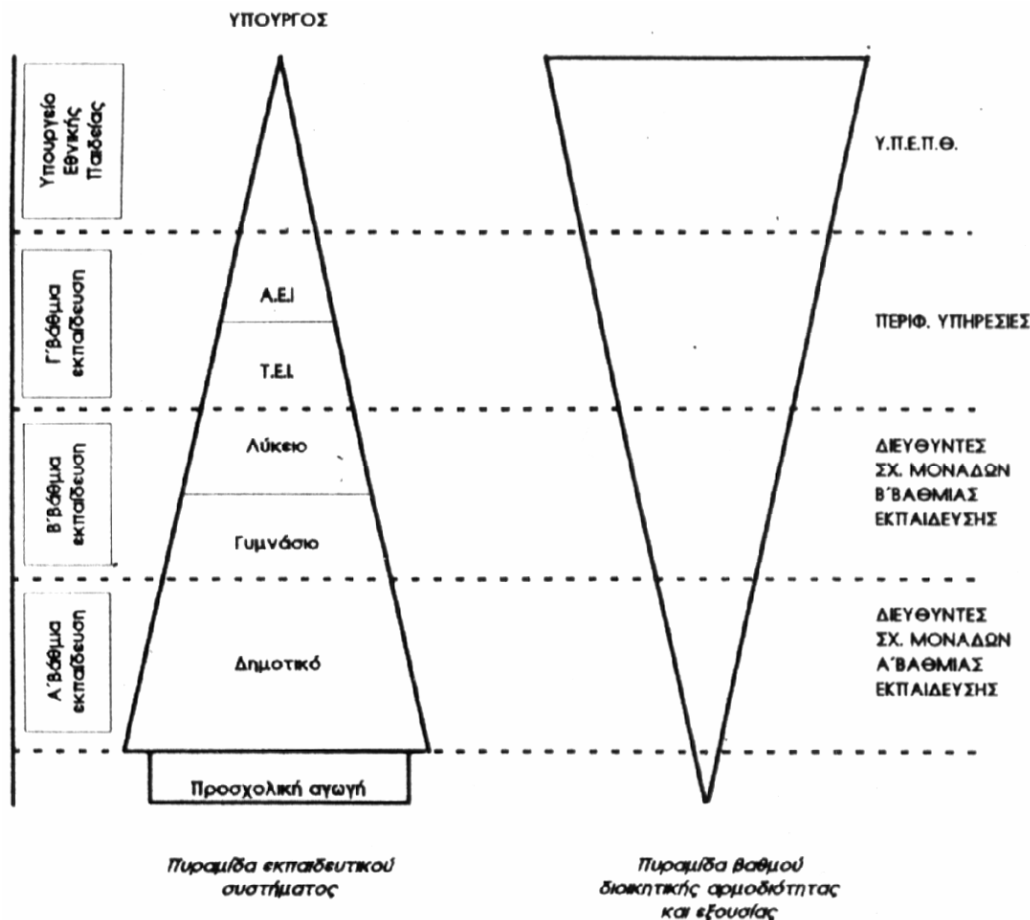
Κυρίαρχο όργανο λήψης αποφάσεων είναι ο Υπουργός Παιδείας, ο οποίος βοηθείται στο έργο του από τις αρμόδιες υπηρεσίες του υπουργείου του. Ο Υπουργός δεν εισηγείται μόνο τα βασικά νομοσχέδια στη Βουλή προς ψήφιση, αλλά έχει και την αποκλειστική αρμοδιότητα για την υλοποίησή τους, αφού ο ίδιος εξουσιοδοτείται από το νόμο να εκδώσει τα απαραίτητα προεδρικά διατάγματα με τα οποία ασκείται η όλη εκπαιδευτική πολιτική της Πολιτείας. Τα προεδρικά διατάγματα αυτά τα οποία προβλέπει για έκδοση ο νόμος είναι εκείνα, με τα οποία γίνονται οι αναγκαίες και επιθυμητές διορθωτικές παρεμβάσεις¹⁶ και χρησιμοποιούνται ως μέσο χάραξης και άσκησης της εκπαιδευτικής πολιτικής από την εκάστοτε κυβέρνηση μέσω του Υπουργού Παιδείας.

Συγκεκριμένα, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, από άποψη δομής της διοίκησής του, είναι ιεραρχικά δομημένο (γραμμική οργάνωση) και σχηματικά παρουσιάζεται ως μία πυραμίδα, στην κορυφή της οποίας βρίσκεται ο Υπουργός Παιδείας και Θρησκευμάτων, που προΐσταται του Υπουργείου Παιδείας, δηλαδή, της κεντρικής διοίκησης και όλου του εκπαιδευτικού συστήματος. Στη βάση της πυραμίδας βρίσκεται το σύνολο των δημοτικών σχολείων και νηπιαγωγείων της χώρας.

Επειδή η βάση της ιεραρχικής πυραμίδας παρουσιάζει τεράστιο εύρος, αφού αποτελείται από τα δημοτικά σχολεία όλης της χώρας, θεωρείται ότι είναι το μεγαλύτερο και πιο εκτεταμένο σύστημα διοίκησης της χώρας με εκπρόσωπο και στο πιο απομακρυσμένο χωριό, γεγονός που το καθιστά το πιο αξιόλογο από άποψη στρατηγικής σημασίας για τη δημόσια διοίκηση.

Οι διοικητικές αρμοδιότητες στη δομή της πυραμίδας, ως προς την ποσότητα, βαραίνουν κυρίως την κορυφή της πυραμίδας και μειώνονται όσο κατεβαίνουμε προς τη βάση, η οποία έχει «αποκλειστικά εκτελεστικές αρμοδιότητες και μηδαμινή εξουσία στο επίπεδο μόνο του διευθυντή της σχολικής μονάδας. Ο βαθμός δηλαδή της διοικητικής υπευθυνότητας, αν θέλαμε να την παραστήσουμε σχηματικά, θα αποτελούσε μια αντεστραμμένη πυραμίδα με την κορυφή σαν βάση η αστάθεια της οποίας είναι δεδομένη.¹⁷ Η απεικόνιση της λειτουργικής πυραμίδας του εκπαιδευτικού συστήματος σε απλή μορφή παρουσιάζεται στο διάγραμμα 2.2.2.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.2.2



• **Ιεραρχική Οργάνωση και Βαθμός Εξουσίας του Εκπαιδευτικού Συστήματος.**

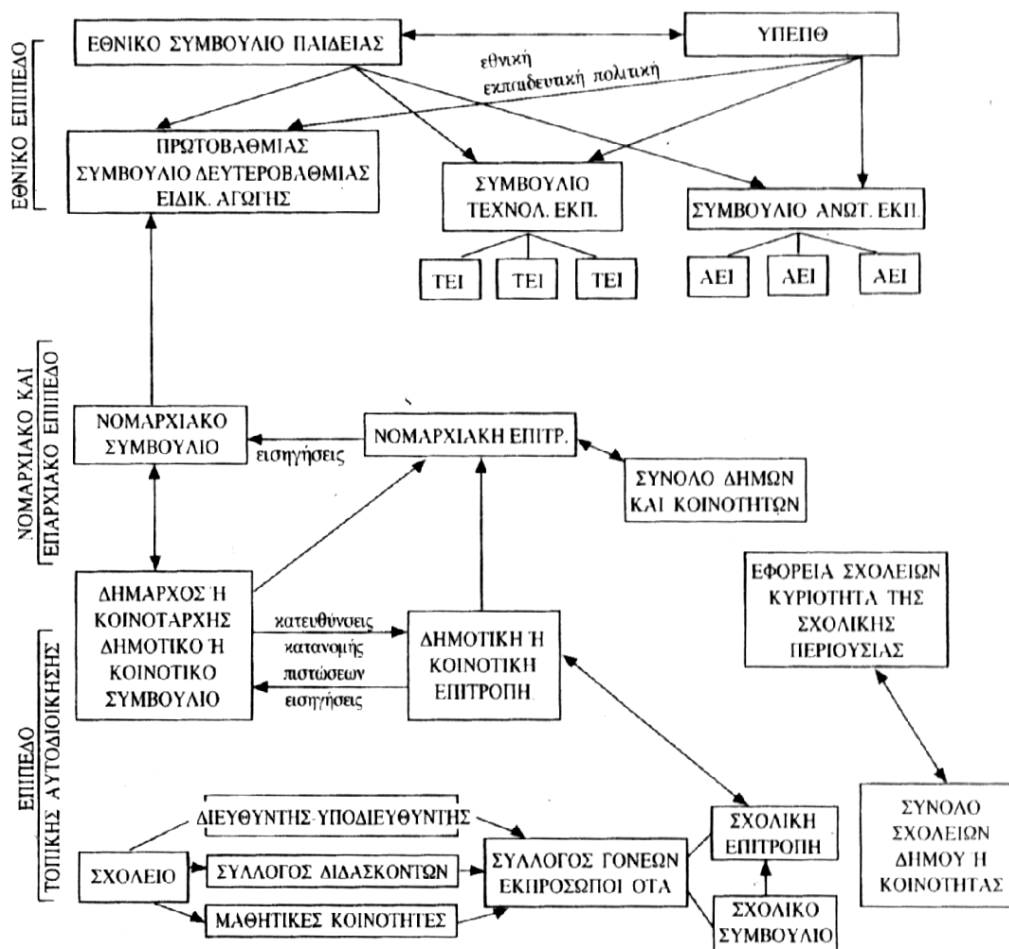
Ο Ν.1566/85 που ρυθμίζει τα θέματα οργάνωσης και διοίκησης της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης καθιέρωσε τρεις κύριους άξονες, οι οποίοι χαρακτηρίζουν την όλη δομή του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος: Τη διοίκηση, τη λαϊκή συμμετοχή και την επιστημονική - παιδαγωγική υποστήριξη.¹⁸ Η διοίκηση ακολουθεί τη διοικητική διαίρεση της χώρας. Η λαϊκή συμμετοχή ή ο δημοκρατικός προγραμματισμός στην εκπαίδευση πραγματοποιείται μέσω του νόμου σε τρία επίπεδα: σε επίπεδο δήμου ή κοινότητας με συγκρότηση δημοτικής ή κοινοτικής επιτροπής παιδείας, σχολικού συμβουλίου και σχολικής επιτροπής, σε επίπεδο νομαρχίας ή επαρχίας με τη συγκρότηση νομαρχιακής ή επαρχιακής επιτροπής και σε εθνικό επίπεδο, με τη συγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου Παιδείας.

Η επιστημονική-παιδαγωγική υποστήριξη μορφοποιείται μέσα από τα συμβούλια της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, όπου γίνεται σύζευξη της λαϊκής συμμετοχής με την επιστήμη και εξασφαλίζεται η συμμετοχή

και η αλληλεπίδραση των κοινωνικών και επιστημονικών φορέων, στην επιτυχή τροφοδότηση του επιτελικού επιστημονικού οργάνου της πολιτείας, που είναι το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.2.3

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ - ΠΑΙΔΕΙΑ (10)



• **Διάγραμμα των οργάνων και των διαδικασιών του δημοκρατικού προγραμματισμού στην εκπαίδευση-παιδεία.**

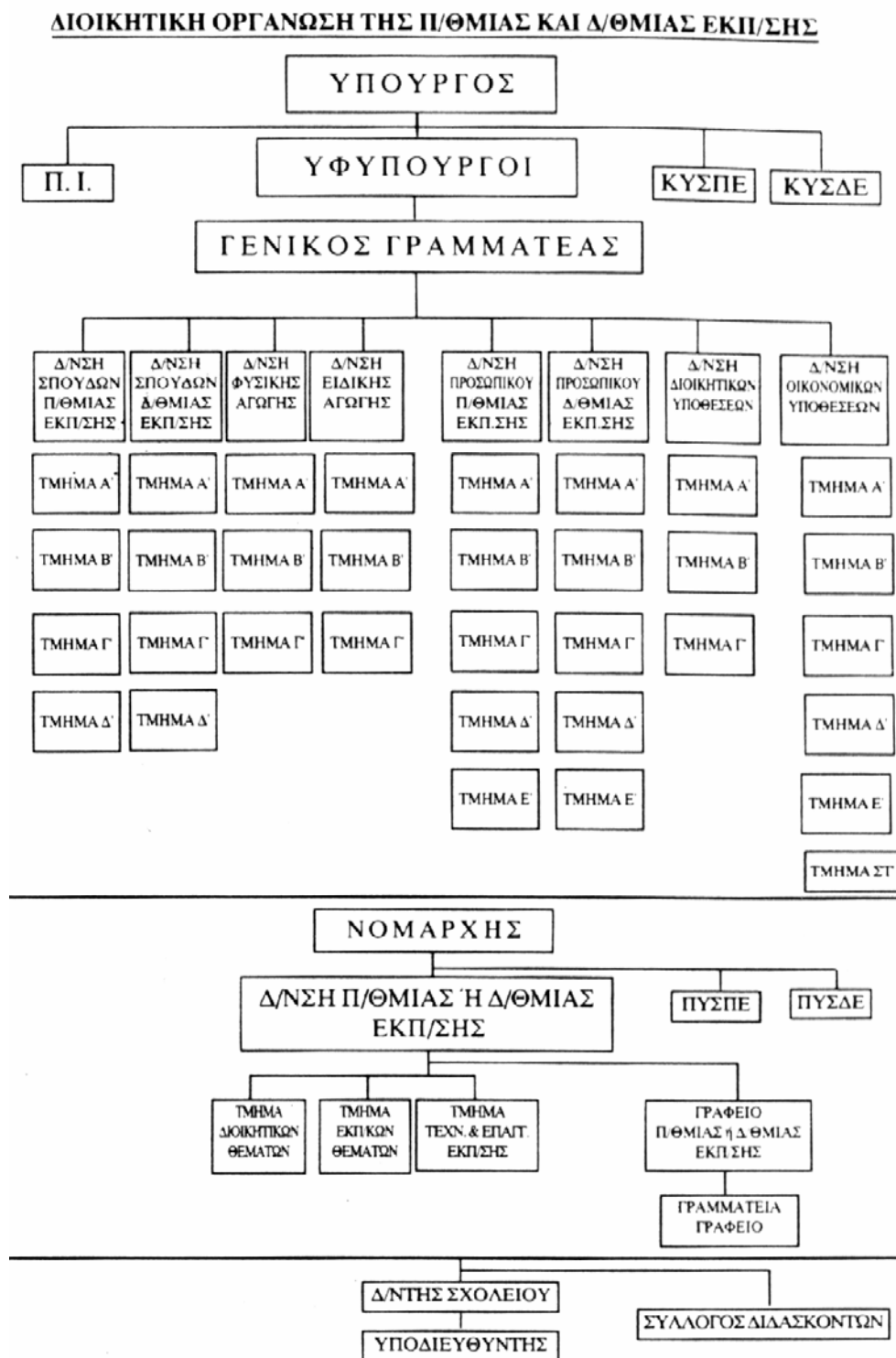
Πηγή: Μπουζάκης Σηφ., Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις..., σελ. 275.

Η διοικητική οργάνωση των δύο πρώτων βαθμίδων εκπαίδευσης διακρίνεται σε τρία επίπεδα διοίκησης (βλ. διάγραμμα 2.2.4.):

- το εθνικό επίπεδο που περιλαμβάνει την κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, τα κεντρικά υπηρεσιακά, πειθαρχικά και γνωμοδοτικά συμβούλια και βοηθητικούς οργανισμούς της εκπαίδευσης, (όπως π.χ. ο ΟΣΚ και ο ΟΕΔΒ),

- β) το νομαρχιακό επίπεδο που αποτελείται από τις Διευθύνσεις - Γραφεία εκπαίδευσης, τα περιφερειακά συμβούλια και τα νομαρχιακά συμβούλια και
- γ) το επίπεδο σχολικής μονάδας, που περιλαμβάνει το διευθυντή, υποδιευθυντή και το σύλλογο διδασκόντων.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.2.4



• Διοικητική οργάνωση της Π/θμιας και Δ/μιας εκπαίδευσης.
 Πηγή: ΥΠ.Ε.Π.Θ.

3.1 Διοικητική Οργάνωση σε Εθνικό Επίπεδο

Η οργάνωση του Υπουργείου Παιδείας είναι γραμμική, ιεραρχική με χρήση Συμβουλίων-Επιτελείων τα οποία αναφέρονται στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου.

Ως γνωστόν, η εκπαίδευση στην Ελλάδα διοικείται και εποπτεύεται από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Ιστορικά το Υπουργείο αυτό (ΥΠ.Ε.Π.Θ) συστήθηκε το έτος 1822 με την Α' Εθνοσυνέλευση στην Επίδαυρο και ήταν αρμόδιο για όλα τα θέματα που αφορούσαν την εκκλησία και την παιδεία.¹⁹ Σήμερα η εκπαιδευτική πολιτική εξακολουθεί να ασκείται από τον ίδιο κρατικό φορέα.

Σύμφωνα με τον οργανισμό του ΥΠΕΠΘ (Π.Δ. 147/15-3-76), ο οποίος ισχύει σήμερα με ορισμένες τροποποιήσεις αλλά δεν είναι απόλυτα ενεργοποιημένος,²⁰ η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου αποτελείται από τον Υπουργό, τους δύο Υφυπουργούς και το γενικό Γραμματέα. Στους δύο Υφυπουργούς κατανέμονται από τον Υπουργό συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Αυτοί ουσιαστικά αναλαμβάνουν να διευθύνουν και να εποπτεύουν το Υπουργείο. Η πολιτική ηγεσία πλαισιώνεται από τα Συμβούλια-Επιτελεία τα οποία ορίζονται στην πλειοψηφία τους από αυτή, αλλά μπορεί να αποτελούνται και από υπαλλήλους του Υπουργείου.

Η διάρθρωση της κεντρικής υπηρεσίας του ΥΠΕΠΘ, παρουσιάζει τη μορφή πυραμίδας, με βάση τα τμήματα και αυτοτελή γραφεία και κορυφή, όπως αναφέρθηκε, τον Υπουργό και τους Υφυπουργούς, δηλαδή την πολιτική ηγεσία. Συμπληρώνοντας τη διοικητική πυραμίδα του ΥΠΕΠΘ, μετά το Γενικό Γραμματέα υπάρχουν πέντε Γενικές Διευθύνσεις, οι οποίες έχουν μόνο εκπαιδευτικές αρμοδιότητες και αυτή υπήρξε η «βασική καινοτομία του Οργανισμού»²¹ με το σαφή διαχωρισμό του εκπαιδευτικού από το διοικητικό έργο.

Με βάση τον ισχύοντα οργανισμό του ΥΠΕΠΘ (Π.Δ. 147/1976, ΦΕΚ 56, τ. Α') και όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, οι βασικές υπηρεσιακές μονάδες που έχουν την ευθύνη όλων των θεμάτων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι οι εξής διευθύνσεις:

- Διεύθυνση σπουδών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, που είναι αρμόδια για θέματα που αναφέρονται στις σπουδές, όπως π.χ. στα προγράμματα και στις

- μεθόδους διδασκαλίας, στη μετεκπαίδευση και επιμόρφωση του διδακτικού προσωπικού κ.τ.λ., για όλα τα δημοτικά σχολεία και νηπιαγωγεία της χώρας.
- Διεύθυνση προσωπικού πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, που είναι υπεύθυνη για θέματα που αφορούν στο διορισμό και την υπηρεσιακή κατάσταση του πάσης φύσεως εκπαιδευτικού προσωπικού της πρώτης βαθμίδας εκπαίδευσης.
 - Διεύθυνση διοικητικών υποθέσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης που είναι αρμόδια για θέματα που αναφέρονται στην ίδρυση και οργάνωση των σχολείων και σχολών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και των αντίστοιχων διοικητικών υπηρεσιών, στη σύσταση θέσεων εκπαιδευτικού προσωπικού, στη μαθητική μέριμνα (εκτός από τα οικονομικά), στα σχολικά κυλικεία και κάθε άλλο θέμα διοικητικής λειτουργίας των δημόσιων σχολείων και σχολών, σε συνεργασία με τις διευθύνσεις σπουδών.
 - Διεύθυνση εποπτικών μέσων διδασκαλίας, που είναι αρμόδια για την επεξεργασία προγραμμάτων κατασκευής και επισκευής εποπτικών μέσων διδασκαλίας, εισήγηση επί των πηγών και μεθόδων χρηματοδότησής τους, κατανομή των δημοσίων επενδύσεων ως προς τα εξοπλιστικά μέσα και κοστολόγηση των εποπτικών μέσων.
 - Διεύθυνση οικονομικών υποθέσεων, που είναι αρμόδια και για τα οικονομικά θέματα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, όπως π.χ. την κατάρτιση και παρακολούθηση της εκτέλεσης των δαπανών του προϋπολογισμού, την μέριμνα για την προμήθεια μηχανικού εξοπλισμού των σχολείων κ.τ.λ.

Τέλος, ολοκληρώνοντας την ιεραρχική πυραμίδα του ΥΠΕΠΘ, η κάθε Διεύθυνση χωρίζεται σε Τμήματα και Γραφεία τα οποία αποτελούν τη βάση της πυραμίδας.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω η ηγεσία του Υπουργείου πλαισιώνεται από Συμβούλια και Επιτελεία όπως το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο και τα Συμβούλια της Κεντρικής Υπηρεσίας του ΥΠΕΠΘ.

- Παιδαγωγικό Ινστιτούτο

Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο (Π.Ι.) αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία και αποτελεί το βασικότερο επιτελικό όργανο που υπάγεται απευθείας στον

Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Η αποστολή και οι δραστηριότητές του περιλαμβάνουν κυρίως την επιστημονική έρευνα και μελέτη των θεμάτων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την κατάρτιση και υποβολή προτάσεων για τη χάραξη κατευθύνσεων και το σχεδιασμό και προγραμματισμό της εκπαιδευτικής πολιτικής για την επίτευξη των σκοπών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και το σχεδιασμό και τη μέριμνα και την εφαρμογή των προγραμμάτων επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών.²²

Δεδομένου ότι, το Π.Ι. κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, δέχεται κατευθύνσεις από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας μπορούμε να δεχθούμε την άποψη ότι «η πολιτική ηγεσία είναι εκείνη που θα καθορίσει, αν θα καταστήσει το Π.Ι. ένα «νεκρόφιλο» θεσμό ή θα του δώσει τη θέση που του αξίζει, ως ανώτατο συμβουλευτικό όργανο του ΥΠΕΠΘ».²³

– Συμβούλια στην Κεντρική Υπηρεσία του ΥΠΕΠΘ.

Στην κεντρική υπηρεσία του ΥΠΕΠΘ συνιστώνται κεντρικά υπηρεσιακά και πειθαρχικά συμβούλια για θέματα υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Τα συμβούλια αυτά είναι: το Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης (Κ.Υ.Σ.Π.Ε.) και το Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Κ.Υ.Σ.Δ.Ε.). Τα συμβούλια αυτά συγκροτούνται από:

- α) δύο εκπαιδευτικούς της αντίστοιχης βαθμίδας που ορίζονται με ισάριθμους αναπληρωτές και έχουν δεκαπενταετή τουλάχιστον συνολική εκπαιδευτική υπηρεσία και βαθμό Α΄,
- β) έναν εκπαιδευτικό με τον αναπληρωτή του με τα ίδια παραπάνω προσόντα για την επιλογή και το διορισμό του οποίου ζητείται η γνώμη του οικείου συνδικαλιστικού οργάνου των εκπαιδευτικών, και
- γ) δύο τακτικούς αιρετούς εκπροσώπους του κλάδου των εκπαιδευτικών της αντίστοιχης βαθμίδας με ισάριθμους αναπληρωματικούς.²⁴

Τα παραπάνω συμβούλια έχουν αρμοδιότητες όπως, την κατάρτιση πινάκων προϊσταμένων Διευθύνσεων και Γραφείων, την κατάρτιση πινάκων διευθυντών σχολικών μονάδων και εκδικάζουν τις σχετικές ενστάσεις κατά αποφάσεων ΠΥΣΠΕ ή ΠΥΣΔΕ, την εκδίκαση πειθαρχικών υποθέσεων, εκδικάζουν εφέσεις των εκπαιδευτικών κατά πειθαρχικών αποφάσεων νομαρχών, τη γνωμοδότηση για τις τοποθετήσεις και μεταθέσεις των διευθυντών σχολικών

μονάδων σ' άλλο νομό ή νομαρχιακό διαμέρισμα, τη γνωμοδότηση για αποσπάσεις εκπαιδευτικών από νομό ή νομαρχιακό διαμέρισμα, την εξέταση θεμάτων υπηρεσιακής κατάστασης εκπαιδευτικών κ.τ.λ.²⁵

Άλλα συμβούλια εξαρτώμενα από την πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΠΘ είναι:

- Το Συμβούλιο Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης (Σ.Π.Ε.).
- Το Συμβούλιο Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Σ.Δ.Ε.).
- Το Συμβούλιο Ανώτατης Παιδείας (Σ.Α.Π.).
- Το Συμβούλιο Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Σ.Τ.Ε.).
- Το Ινστιτούτο Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Ι.Τ.Ε.).
- Το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας (Ε.ΣΥ.Π.).

εκτός των δύο πρώτων τα υπόλοιπα δε λειτούργησαν ποτέ.²⁶

Μετά τη διοικητική οργάνωση σε εθνικό επίπεδο (κεντρική υπηρεσία του ΥΠΕΠΘ), πάμε στη διοικητική οργάνωση σε επίπεδο νομού, διότι σε περιφερειακό επίπεδο δεν υπάρχει επίσημα καμιά αρμοδιότητα, παρά το γεγονός ότι η περιφερειακή οργάνωση της χώρας είναι σε ισχύ σχεδόν δύο δεκαετίες. Οι δεκατρείς περιφέρειες της χώρας δεν έχουν αρμοδιότητες διοικητικές στη λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος.

3.2 Διοικητική Οργάνωση σε νομαρχιακό επίπεδο

Σε κάθε νομό ή νομαρχιακό διαμέρισμα λειτουργούν διοικητικά όργανα εκπαίδευσης (μονομελή ή συλλογικά) καθώς και όργανα λαϊκής συμμετοχής για θέματα που αφορούν την εκπαίδευση.

α) Διευθύνσεις και Γραφεία Εκπαίδευσης

Η εκπαιδευτική νομοθεσία προβλέπει ότι η διοίκηση και η εποπτεία λειτουργίας των σχολείων ασκείται από τους προϊσταμένους των Διευθύνσεων και των Γραφείων Εκπαίδευσης.²⁷ Οι Διευθύνσεις Εκπαίδευσης λειτουργούν στην πρωτεύουσα του νομού ή νομαρχιακού διαμερίσματος. Τα Γραφεία Εκπαίδευσης έχουν έδρα είτε σε περιοχές της πρωτεύουσας του νομού ή νομαρχιακού διαμερίσματος, είτε σε άλλες πόλεις ή κωμοπόλεις αυτών.

Σε κάθε Διεύθυνση Εκπαίδευσης του νομού ή νομαρχιακού διαμερίσματος υπάγονται τα Γραφεία Εκπαίδευσης που λειτουργούν αντίστοιχα στο νόμο ή νομαρχιακό διαμέρισμα. Στο νομάρχη υπάγεται η Διεύθυνση Εκπαίδευσης, στον οποίο εισηγείται θέματα εκπαίδευσης ο προϊστάμενός της.

Οι προϊστάμενοι των Διευθύνσεων Εκπαίδευσης ασκούν διοίκηση και εποπτεία της λειτουργίας των σχολείων της περιφέρειάς τους, συντονίζουν τα Γραφεία Εκπαίδευσης της νομαρχίας τους, επιβλέπουν τους διευθυντές των σχολείων και συντονίζουν τα σχολεία της περιοχής τους. Επιβλέπουν και συντονίζουν τη συντήρηση των σχολικών κτιρίων και τη βελτίωση του εξοπλισμού των σχολικών μονάδων. Τοποθετούν το εκπαιδευτικό προσωπικό στα σχολεία (μεταθέσεις, αποσπάσεις, τοποθετήσεις κ.τ.λ.), επιβλέπουν τη λειτουργία των ιδιωτικών σχολείων της περιφέρειάς τους. Παρουσιάζουν προτάσεις για τη βελτίωση των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων στο νομάρχη και το ΥΠΕΠΘ. Παράλληλα είναι διοικητικοί και πειθαρχικοί προϊστάμενοι των δημόσιων και ιδιωτικών εκπαιδευτικών.

Προϊστάμενος της Διεύθυνσης πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης ορίζεται εκπαιδευτικός των κλάδων δασκάλων και νηπιαγωγών με βαθμό Α' και εξαετή υπηρεσία σ' αυτό το βαθμό. Η επιλογή των προϊσταμένων των Διευθύνσεων Εκπαίδευσης διενεργείται σύμφωνα με το Ν.1304/82, όπως αντικαταστάθηκε από το Ν.1566/85 και τροποποιήθηκε στη συνέχεια από το Ν.2043/92.

Οι προϊστάμενοι των Γραφείων της Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης, προϊστανται των γραφείων αυτών ασκούν τη διοίκηση και τον έλεγχο λειτουργίας των σχολείων της περιφέρειας τους είναι διοικητικοί και πειθαρχικοί προϊστάμενοι των εκπαιδευτικών (δημόσιων και ιδιωτικών) της περιφέρειας τους καθώς και των διοικητικών υπαλλήλων. Ασκούν για τα σχολεία της περιοχής τους τις αρμοδιότητες που αναφέρουμε παραπάνω για τους προϊστάμενους των Διευθύνσεων Εκπαίδευσης. Ενημερώνουν αμέσως τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης για κάθε θέμα ιδιαίτερης σημασίας των σχολείων της περιοχής τους, τη λειτουργία τους, την κατάσταση των διδακτηρίων και τη σχολική περιουσία.

Προϊστάμενος του Γραφείου Π.Ε. ορίζεται εκπαιδευτικός των κλάδων δασκάλων ή νηπιαγωγών με βαθμό Α' και πενταετή υπηρεσία στο βαθμό αυτό.

Με κριτήριο τις αρμοδιότητές τους οι προϊστάμενοι των Διευθύνσεων και Γραφείων Εκπαίδευσης δεν ασχολούνται ιδιαίτερα με τη διοίκηση των σχολείων, με την οποία ασχολούνται άλλα κρατικά όργανα, που προβλέπονται από το Ν.1566/85, αλλά έχουν εποπτικά καθήκοντα, για να εξασφαλίσουν τη σωστή λειτουργία των σχολείων της περιφέρειάς τους.²⁸

β) Υπηρεσιακά Συμβούλια

Σε επίπεδο νομαρχίας υπάρχουν και λειτουργούν υπηρεσιακά και πειθαρχικά συμβούλια όπως: το Περιφερειακό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης (Π.Υ.Σ.Π.Ε.) και το αντίστοιχο της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Π.Υ.Σ.Δ.Ε.).

Τα αμέσως προαναφερόμενα συμβούλια συγκροτούνται όπως και τα αντίστοιχα κεντρικά συμβούλια, για τα οποία μιλήσαμε, σύμφωνα με το Ν.2188/94 άρθρο 3, και έχουν τις παρακάτω αρμοδιότητες:

- Προτείνουν την τοποθέτηση των διευθυντών των σχολείων, αφού πρώτα συντάσσουν πίνακες υποψηφίων διευθυντών και υποδιευθυντών σχολικών μονάδων.
- Προτείνουν τις μεταθέσεις και αποσπάσεις των εκπαιδευτικών στα πλαίσια της νομαρχίας ή νομαρχιακού διαμερίσματος.
- Προτείνουν την πρόσληψη αναπληρωτών των εκπαιδευτικών.
- Προτείνουν την τοποθέτηση νεοδιορισθέντων.
- Συντάσσουν πίνακες υποψηφίων προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης.
- Συντάσσουν αξιολογικούς πίνακες των εκπαιδευτικών λειτουργών της περιφέρειας των για την επιλογή τους ως σχολικών συμβούλων.
- Εκδικάζουν πειθαρχικές υποθέσεις του εκπαιδευτικού προσωπικού της Νομαρχίας.
- Εκδικάζουν εφέσεις του εκπαιδευτικού προσωπικού κατά προηγούμενων αποφάσεων των προϊσταμένων Διευθύνσεων και Γραφείων της Εκπαίδευσης.
- Εξετάζουν θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των εκπαιδευτικών που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, καθώς και κάθε άλλο εκπαιδευτικό

θέμα που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, εφόσον αυτά δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα του Κ.Υ.Σ.Π.Ε. ή Κ.Υ.Σ.Δ.Ε.

- Τέλος, κάθε αρμοδιότητα που προβλέπεται από τη νομοθεσία.

γ) Όργανα Λαϊκής Συμμετοχής

Παράλληλα με τα προηγούμενα συλλογικά περιφερειακά όργανα τα οποία έχουν διοικητικές και πειθαρχικές αρμοδιότητες, λειτουργούν και άλλα όργανα τα οποία έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα.

- Νομαρχιακές και επαρχιακές επιτροπές παιδείας. Σε κάθε νομαρχία ή επαρχία λειτουργεί επιτροπή του νομαρχιακού ή επαρχιακού συμβουλίου: η νομαρχιακή ή επαρχιακή επιτροπή παιδείας, που μελετά και εισηγείται στο οικείο συμβούλιο θέματα παιδείας. Αποτελείται από : το νομάρχη ή εκπρόσωπό του, ως πρόεδρο, ένα σχολικό σύμβουλο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ένα σχολικό σύμβουλο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, τους προϊσταμένους των διευθύνσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, εκπρόσωπο της ένωσης δήμων και κοινοτήτων του νομού καθώς και από εκπροσώπους των τοπικών, εκπαιδευτικών κοινωνικών και επαγγελματικών φορέων του νομού.

Οι κύριες αρμοδιότητές της σύμφωνα με το Ν.1566/85, άρθρο 49, έγκεινται στην παρουσίαση προτάσεων σχετικών με τη δημιουργία, το κλείσιμο και την κατανομή των σχολικών μονάδων, την κατανομή των χρηματοδοτικών μέσων, τα οποία έχει η νομαρχία μέσω του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, τη διαχείριση των βιβλιοθηκών, την ανάπτυξη εκπαιδευτικών προγραμμάτων και την οργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων.

Από τη σύντομη παρουσίαση προκύπτει²⁹ ότι οι νομαρχιακές και επαρχιακές επιτροπές παιδείας:

- α) αποτελούνται κυρίως από μονομελή διοικητικά όργανα εκπαίδευσης του νομού ή της επαρχίας. Αντίθετα διαπιστώνεται χαμηλή εκπροσώπηση των παραγωγικών τάξεων, γεγονός που μας αναγκάζει να υποστηρίξουμε την άποψη ότι «η πληροφόρηση είναι ελλιπής για θέματα όπως προσθήκη νέων τομέων και τμημάτων στα Τ.Ε.Λ. ή νέων κύκλων και κλάδων στα Ε.Π.Λ. που

σχετίζονται άμεσα με την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στο νομό».³⁰

β) φαίνεται να στερούνται ουσιαστικής εξουσίας και ευθύνης και επομένως τη δυνατότητα της λήψης αποφάσεων που να διαμορφώνουν την εκπαιδευτική πράξη και διαδικασία.

Επιπλέον, δε δικαιολογούν απόλυτα τον τίτλο τους, αφού η λαϊκή συμμετοχή την οποία επαγγέλλονται, εξαντλείται στην εκπροσώπηση «οργανώσεων συμφερόντων».³¹

3.3 Διοικητική οργάνωση σχολικής μονάδας

Τις νομοθετικές ρυθμίσεις για τη διοίκηση των σχολείων ως αυτοτελών μονάδων περιλαμβάνει ο Ν.1566/85. Στο προοίμιό του ορίζονται ως όργανα διοίκησης των σχολείων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ο διευθυντής, ο υποδιευθυντής και ο σύλλογος των διδασκόντων.³² Ο νόμος απαριθμεί τα τυπικά προσόντα των διευθυντών και υποδιευθυντών και στη συνέχεια περιγράφει αναλυτικά τη διαδικασία επιλογής και τοποθέτησης των παραπάνω οργάνων στις διάφορες σχολικές μονάδες, ενώ στο τέλος ασχολείται με την υπηρεσιακή τους κατάσταση.

α) Διευθυντές σχολικών μονάδων

Διευθυντές των τετραθέσιων και πάνω δημοτικών σχολείων ορίζονται εκπαιδευτικοί του κλάδου δασκάλων με βαθμό Α΄.

Προϊστάμενοι μονοθέσιων, διθέσιων και τριθέσιων δημοτικών σχολείων και την νηπιαγωγείων είναι εκπαιδευτικοί των κλάδων δασκάλων και νηπιαγωγών αντίστοιχα, με οποιοδήποτε βαθμό.

Ο διευθυντής του σχολείου, σύμφωνα με το Ν.1566/85, είναι υπεύθυνος για την ομαλή λειτουργία του σχολείου, το συντονισμό της σχολικής ζωής, την τήρηση των νόμων, των εγκυκλίων και την υπηρεσιακών εντολών, καθώς και για την εφαρμογή των αποφάσεων του συλλόγου των διδασκόντων, που εκδίδονται, σύμφωνα με υπουργική απόφαση, για τις αρμοδιότητες του συλλόγου των διδασκόντων. Επίσης μετέχει στην αξιολόγηση του έργου των εκπαιδευτικών³³ και συνεργάζεται με τους σχολικούς συμβούλους.

Ο διευθυντής της σχολικής μονάδας αναπληρώνεται, όταν δεν υπάρχει, απουσιάζει ή κωλύεται, από τον υποδιευθυντή. Εάν υπηρετούν υποδιευθυντές περισσότεροι του ενός ο διευθυντής ορίζει τον αναπληρωτή του. Αν δεν υπάρχει διευθυντής, ο αναπληρωτής διορίζεται με απόφαση του νομάρχη. Ο υποδιευθυντής βοηθά το διευθυντή στην άσκηση των καθηκόντων του και είναι υπεύθυνος για τη διεξαγωγή της διοικητικής εργασίας του σχολείου.

Ο διευθυντής του σχολείου, σύμφωνα με το άρθρο 35 του Ν.1566/85, μπορεί να κατανέμει το διοικητικό έργο του σχολείου μεταξύ του υπάρχοντος διδακτικού προσωπικού. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη την «αρχή της διατήρησης της υπευθυνότητας από τον εξουσιοδοτούντα». Στην πράξη αυτό σημαίνει πως ο διευθυντής του σχολείου θα πρέπει να εκχωρήσει τη διοικητική εργασία μεταξύ του διδακτικού προσωπικού κατά τρόπο που να εξασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία του σχολείου. Επιπλέον η εκχώρηση αρμοδιοτήτων και ευθύνης πρέπει να καθορίζεται εγγράφως και με σαφήνεια.

Οι διευθυντές των σχολικών μονάδων έχουν πολλά και διάφορα καθήκοντα,³⁴ σύμφωνα με τις υπ' αριθμ. 25124 και 52091/1978 εγκυκλίους του Υπουργού Εθνικής Παιδείας. Ορισμένα από αυτά είναι:

- Έχουν την άμεση επίβλεψη και τη γενική διεύθυνση του σχολείου τους που το εκπροσωπούν σ' όλες τις σχέσεις.
- Φροντίζουν να τηρούνται σε καλή κατάσταση και πάντοτε ενημερωμένα τα υπηρεσιακά βιβλία του σχολείου.
- Είναι υπεύθυνοι για τη διεκπεραίωση της υπηρεσιακής αλληλογραφίας και για την πιστή εφαρμογή των νόμων και των προϊστάμενων αρχών.
- Εκδίδουν και υπογράφουν τους τίτλους σπουδών τους οποίους συνυπογράφει και ο υποδιευθυντής.
- Φροντίζουν, ώστε οι διδάσκοντες να εφαρμόζουν το επίσημο αναλυτικό πρόγραμμα.
- Συγκαλούν το Σύλλογο Διδασκόντων σε τακτικές και έκτακτες συνεδριάσεις, τις οποίες διευθύνουν ως πρόεδροι και εισηγούνται τα προς συζήτηση θέματα.
- Μεριμνούν για τη συντήρηση και επισκευή του διδακτηρίου και των σχολικών επίπλων και σκευών σε συνεργασία με τις αρχές των Ο.Τ.Α. κ.ά.

β) Σύλλογος διδασκόντων

Το σύλλογο διδασκόντων αποτελούν όλοι όσοι διδάσκουν στο σχολείο με οποιαδήποτε σχέση εργασίας και έχει ως πρόεδρό του το διευθυντή του σχολείου.

Ο σύλλογος διδασκόντων, ύστερα από πρόσκληση του προέδρου του, συνεδριάζει τακτικά τουλάχιστον μια φορά πριν από την έναρξη των μαθημάτων και μια φορά στο τέλος κάθε τριμήνου και έκτακτα, όταν το κρίνει σκόπιμο ο πρόεδρος ή το ζητήσει εγγράφως για συγκεκριμένα θέματα τουλάχιστον το ένα τρίτο των μελών του. Οι συνεδριάσεις γίνονται μέσα στο ωράριο εργασίας, και σε καμιά περίπτωση σε ώρες διδασκαλίας των μαθημάτων.

Ο σύλλογος διδασκόντων χαράσσει τις κατευθύνσεις για την εφαρμογή της εκπαιδευτικής πολιτικής και τη λειτουργία του σχολείου, έχει δε επιπλέον την ευθύνη για την τήρηση του ωρολογίου προγράμματος και του αναλυτικού προγράμματος, την υγεία και την προστασία των μαθητών, την καθαριότητα των σχολικών χώρων και την οργάνωση της σχολικής ζωής. Ιεραρχεί τις σχολικές ανάγκες και φροντίδες για την αντιμετώπισή τους.

Οι λεπτομέρειες ως προς τη λειτουργία του συλλόγου των διδασκόντων και οι αρμοδιότητες ορίζονται με απόφαση του Υπουργού Παιδείας.

Στην πραγματικότητα, όμως, δεν υπάρχει σαφής καθορισμός αρμοδιοτήτων και καθηκόντων μεταξύ των οργάνων διοίκησης της σχολικής μονάδας. Με αποτέλεσμα να δημιουργείται σύγχυση και σύγκρουση αρμοδιοτήτων, σε βάρος πάντα της αποτελεσματικής διοίκησης.

γ) Όργανα λαϊκής συμμετοχής

- Δημοτικές ή κοινοτικές επιτροπές παιδείας.

Σε κάθε δήμο ή δημοτικό διαμέρισμα ή τμήμα του ή κοινότητα λειτουργεί δημοτική ή κοινοτική επιτροπή παιδείας, που είναι επιφορτισμένη με αντίστοιχα καθήκοντα με τις νομαρχιακές επιτροπές παιδείας. Συγκεκριμένα εισηγείται στο δήμαρχο ή στον πρόεδρο της κοινότητας και στο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο θέματα σχετικά με την καλύτερη οργάνωση και λειτουργία των σχολείων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την κατανομή των πιστώσεων για λειτουργικές δαπάνες των σχολείων, την ίδρυση, κατάργηση και συγχώνευση σχολείων και παρακολουθεί την ανέγερση των σχολικών κτιρίων.

Σύμφωνα με τον Επικ. Καθηγητή Σαίτη Χρίστο, η έλλειψη αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, της προαναφερόμενης επιτροπής, περιορίζει το ρόλο της σε εισηγητικό μόνο επίπεδο όσον αφορά τα όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης.

- Σχολική Επιτροπή.

Κάθε σχολική επιτροπή καλύπτει ένα ή περισσότερα δημόσια σχολεία της πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες. Σε επίπεδο σχολικής μονάδας η επιτροπή αυτή αποτελείται από έναν εκπρόσωπο του δήμου ή της Κοινότητας, έναν εκπρόσωπο του συλλόγου γονέων και το διευθυντή του σχολείου.

Κάθε σχολική επιτροπή έχει ως έργο της τη διαχείριση των πιστώσεων, που διατίθενται για τις λειτουργικές δαπάνες, την ανάθεση της εκμετάλλευσης των κυλικείων, μετά από πλειοδοτικό διαγωνισμό, την αμοιβή καθαριστριών, τη διαχείριση των εσόδων από την ενδεχόμενη εκμετάλλευση των σχολικών κυλικείων, τον εφοδιασμό του σχολείου με τα μέσα που είναι απαραίτητα για τη λειτουργία του, καθώς και τη λήψη κάθε άλλου μέτρου που κρίνεται αναγκαίο για τη στήριξη της διοικητικής λειτουργίας των σχολικών μονάδων.

Από την παραπάνω σύντομη παρουσίαση γίνεται φανερό, σε αντίθεση με τις επιτροπές παιδείας, ότι η σχολική επιτροπή:

- α) έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες στη διαχείριση των πιστώσεων που διατίθενται για τις λειτουργικές δαπάνες των σχολείων και
- β) συνδέει την τοπική αυτοδιοίκηση με το σχολείο και αποτελεί μια μορφή κοινωνικού ελέγχου και δημοκρατικής διοίκησης των σχολικών μονάδων.

4. Η ισχύουσα εκπαιδευτική νομοθεσία

Η παιδεία είναι μια σύνθετη λειτουργία που έχει ως σκοπό να εντάξει τα νεαρά άτομα της κοινωνία σε ένα ιστορικά καθορισμένο κοινωνικο-πολιτιστικό και οικονομικό σύστημα.³⁵ Ο νέος άνθρωπος στην εκπαίδευση αντιμετωπίζει ένα πλήθος αξιών, που είναι διάχυτες στο άμεσο οικογενειακό και κοινωνικό περιβάλλον. Η σημαντικότερη όμως πηγή παιδείας παραμένει το σχολείο, στο οποίο η μύηση του παιδιού γίνεται με μέθοδο και εφαρμόζεται ένα πρόγραμμα, το οποίο έχει μελετηθεί και οργανωθεί μέχρι και τις τελευταίες λεπτομέρειές του.³⁶ Το

σχολείο δηλαδή παρέχει την προγραμματισμένη και οργανωμένη μορφή παιδείας, την εκπαίδευση. Έτσι, εξηγείται γιατί συχνά η παιδεία ταυτίζεται με την εκπαίδευση, ενώ έχει στην πραγματικότητα ευρύτερο περιεχόμενο. Η εκπαίδευση αποτελεί τη βασική φροντίδα κάθε σύγχρονου κράτους· γι' αυτό οργανώνεται και πραγματοποιείται με τις γνωστές μεθόδους και τα παραδοσιακά μέσα της νομικής και της οργανωτικής επιστήμης.

Όταν χρησιμοποιούμε τον όρο εκπαιδευτική νομοθεσία, εννοούμε τους κανόνες εκείνους που ρυθμίζουν την οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης, καθώς και τις διάφορες φάσεις και τις εναλλακτικές μορφές της. Παρακάτω εξετάζουμε τους κανόνες αυτούς ξεκινώντας από το Θεμελιώδη Νόμο, το Σύνταγμα.

4.1 Το άρθρο 16 του Συντάγματος

Το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 αφιερώνει στην παιδεία και τις άλλες μορφές πνευματικής δράσης και δημιουργίας ένα εκτεταμένο άρθρο, το άρθρο 16. Ο συνταγματικός νομοθέτης επιχείρησε να συγκεντρώσει όσες διατάξεις αναφέρονται σε μια σειρά δραστηριοτήτων, όπως τέχνη, επιστήμη, έρευνα, διδασκαλία, παιδεία και εκπαίδευση και τις κατέταξε στο κεφάλαιο των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Έτσι, υπερτονίσθηκε ο δικαιωματικός χαρακτήρας που έχει η εκπαίδευση, δηλαδή το «δικαίωμα στη μόρφωση, που καθιερώνεται ως συνταγματικό δικαίωμα και εξοπλίζεται με τις ανάλογες συνταγματικές εγγυήσεις».³⁷

Σε αντίθεση με τα άλλα ατομικά δικαιώματα, τα οποία προστατεύει το Σύνταγμα η αποτελεσματική άσκηση των ελευθεριών του άρθρου 16, προϋποθέτει οπωσδήποτε την κρατική συνδρομή: «η τέχνη και η επιστήμη, η έρευνα και η διδασκαλία είναι ελεύθερες· η ανάπτυξη και η παραγωγή τους αποτελεί υποχρέωση του κράτους». Η διάταξη αυτή καθιερώνει κατ' αρχήν της ελευθερία των κύριων μορφών πνευματικής δράσης και δημιουργίας, και στη συνέχεια αναθέτει τη φροντίδα για την ανάπτυξή τους στο κράτος. Με μεγαλύτερη έμφαση απευθύνεται αποκλειστικά στην πολιτεία και αποκαλεί την παιδεία βασική αποστολή του κράτους.

Σήμερα, η μόρφωση δεν αντιμετωπίζεται απλώς ως δικαίωμα, αλλά συνιστά παράλληλα και θεμελιώδη συνταγματική υποχρέωση, επειδή η εκπαίδευση έχει πρωταρχική σημασία για την εξέλιξη και την ολοκλήρωση της ανάπτυξης του ατόμου. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, τα έτη υποχρεωτικής φοίτησης είναι τουλάχιστον εννέα, και αυτό, επειδή ο συνταγματικός νομοθέτης δεν εμπιστεύεται την εκπαίδευση στην αγαθή πρόθεση των μαθητών και των γονέων τους, αλλά κρίνει απαραίτητο να θεσπίσει την υποχρεωτική φοίτηση. Είναι φυσικό, ότι η υποχρέωση αφορά βέβαια στους μαθητές, αλλά απευθύνεται κατά κύριο λόγο, στους γονείς και τους κηδεμόνες τους, οι οποίοι οφείλουν να συμμορφωθούν με τη συνταγματική επιταγή. Η εκπαίδευση απευθύνεται σε περισσότερες κατηγορίες ατόμων και προϋποθέτει τη συμμετοχή και τη συνεργασία τους. Απευθύνεται αφ' ενός στους μαθητές, στους οποίους αναγνωρίζεται το δικαίωμα στη μόρφωση αλλά και τους επιρρίπτεται η αντίστοιχη υποχρέωση και αφετέρου στους γονείς των μαθητών, οι οποίοι πρέπει να φροντίσουν για την ανατροφή και τη μόρφωση των παιδιών τους.³⁸

Αποφασιστικό ρόλο, στην εκπαιδευτική διαδικασία διαδραματίζουν και όσοι έχουν ως αποστολή να μεταδίδουν τη γνώση, δηλαδή οι εκπαιδευτικοί, «στους οποίους η αναγνώριση πλήρους και απόλυτης ελευθερίας της διδασκαλίας και φυσικά και ο καθορισμός τους περιεχομένου της, δε συμβιβάζεται με ένα σύστημα οργανωμένης παιδείας».³⁹

Το Σύνταγμα, στο άρθρο 16, θεσπίζει και την ελευθερία της διδασκαλίας καθιερώνοντας ως μοναδική δέσμευση το καθήκον υπακοής στο Σύνταγμα. Αν και η ελευθερία της διδασκαλίας συνδέεται παραδοσιακά με την ακαδημαϊκή ελευθερία και τη λειτουργία των ανώτατων εκπαιδευτικών, ιδρυμάτων κυρίως, δεν παύει να μνημονεύεται χωριστά και μάλιστα δύο φορές στη βασική διάταξη του άρθρου 16. Η ρυθμιστική επέμβαση της πολιτείας και στις άλλες βαθμίδες της εκπαίδευσης, ιδιαίτερα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας, δεν επιτρέπεται να πάρει τέτοιες διαστάσεις, ώστε να αναιρεί το δικαίωμα της ελεύθερης διδασκαλίας για τους διδάσκοντες.⁴⁰

Πέρα από τις ατομικές ελευθερίες, το άρθρο 16 του Συντάγματος περιλαμβάνει και διατάξεις που αφορούν στην παιδεία και στην εκπαίδευση ενώ οι υπόλοιπες διατάξεις θίγουν το ειδικό καθεστώς της ανώτατης εκπαίδευσης. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις προσδιορίζουν τα παρακάτω συγκεκριμένα θέματα

παιδείας και εκπαίδευσης: τους σκοπούς της παιδείας, το δικαίωμα στην παιδεία, τη συνταγματική αποστολή του κράτους στο χώρο της παιδείας και τη συνταγματική θέση της ιδιωτικής εκπαίδευσης στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Το άρθρο 16 του Συντάγματος, όπως αναφέρθηκε, δεν καθορίζει μόνο την παιδεία ως βασική αποστολή του κράτους, αλλά προσδιορίζει τους σκοπούς που επιδιώκει, αφού αποβλέπει στην ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης και τη διάπλασή τους σε ελεύθερους και υπεύθυνους πολίτες. Οι εκφράσεις αυτές υπογραμμίζουν απλώς τη σημασία, που αποδίδει ο συνταγματικός νομοθέτης στο μεγάλο αγαθό της παιδείας και όχι ότι επιθυμεί να νομιμοποιήσει επεμβάσεις της πολιτείας στα εκπαιδευτικά προγράμματα, προκειμένου να εξασφαλισθεί η ηθική αγωγή των Ελλήνων ή να προαχθεί, η εθνική και θρησκευτική τους συνείδηση.⁴¹

4.2 Οι θεσμικοί νόμοι και η λοιπή νομοθεσία

Η διάρθρωση και η λειτουργία του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος προσδιορίζεται από ένα πλέγμα θεσμικών και άλλων νόμων, νομοθετικών και προεδρικών διαταγμάτων, καθώς επίσης και Υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων, που καθορίζουν μέχρι και την τελευταία λεπτομέρεια,⁴² όλες τις πτυχές της εκπαιδευτικής διαδικασίας.

Η πρωτοβάθμια και η δευτεροβάθμια εκπαίδευση, οι οποίες αποτελούν τη βάση της εκπαίδευσης που παρέχεται από το κράτος, διέπονται από τους θεσμικούς νόμους 1566/85 και 2525/97, ενώ στον ιδιαίτερο τομέα της επιστημονικής και παιδαγωγικής καθοδήγησης αναφέρεται ο νόμος 1304/82. Θα πρέπει εδώ να προσθέσουμε και το νόμο 682/77 για τα ιδιωτικά σχολεία γενικής εκπαίδευσης.

Οι βασικοί αυτοί νόμοι συμπληρώνονται με πλήθος προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων, δεδομένου ότι οι δύο πρώτες βαθμίδες έχουν οργανωθεί, όπως αναφέρθηκε, διεξοδικά μέχρι και τις πιο ασήμαντες λεπτομέρειές τους.

Για την τριτοβάθμια εκπαίδευση ισχύουν κυρίως οι θεσμικοί νόμοι 1268/82 και 1404/83, οι οποίοι αναφέρονται αντίστοιχα στα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και στα τριτοβάθμια τεχνολογικά ιδρύματα.

4.3 Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής εκπαιδευτικής νομοθεσίας

Όπως είδαμε, το κράτος αναλαμβάνει διαρκώς όλο και περισσότερες υποχρεώσεις στο χώρο της εκπαίδευσης και γι' αυτό η σχετική νομοθεσία εμφανίζει τα προβλήματα, που συνοδεύουν κάθε αύξηση της κρατικής δραστηριότητας. Οι ρυθμίσεις γίνονται όλο και πιο λεπτομερειακές στο χώρο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, αφήνοντας όλο και λιγότερα περιθώρια για την ανάπτυξη δημιουργικών πρωτοβουλιών, γι' αυτό χρειάζονται συχνές προσαρμογές, για να συμβαδίζουν με τις ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες. Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της ελληνικής εκπαιδευτικής νομοθεσίας σε επίπεδο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι:

- Οι κρατικές παροχές και το δικαίωμα δωρεάν παιδείας.
- Η υποχρεωτική εκπαίδευση και η αποκλειστικότητα του κράτους στην έκδοση τίτλων σπουδών.
- Η ειδική αγωγή και η ειδική επαγγελματική εκπαίδευση, και
- Η συνύπαρξη δημόσιας και ιδιωτικής εκπαίδευσης.

Παρακάτω θα εξετάσουμε το ρόλο και γενικότερα την αποτελεσματικότητα της εξουσίας ως μορφής ηγεσίας στο υφιστάμενο εκπαιδευτικό σύστημα, σε όρους αλληλεπίδρασης και παρακίνησης των υφισταμένων.

5. Η εξουσία στο εκπαιδευτικό σύστημα

Η εξουσία είναι η βάση λειτουργίας των οργανώσεων και ο Grozier, μελετώντας την εξουσία στις οργανώσεις, θεωρεί ότι αυτή είναι η βάση κάθε οργανωμένης δράσης. Γενικότερα σ' ένα σύστημα (όπως το εκπαιδευτικό ως βασικό χαρακτηριστικό στοιχείο λειτουργίας του είναι η εξουσία⁴³ η οποία προγραμματίζει, οργανώνει, ελέγχει, συντονίζει και διευθύνει τη λειτουργία του συστήματος.

Η εξουσία παρουσιάζεται σ' όλη τη διοικητική πυραμίδα του εκπαιδευτικού συστήματος και την ασκούν πρόσωπα τα οποία διευθύνουν άλλα άτομα, που είναι υποχρεωμένα να υπακούουν και να δραστηριοποιούνται, ανάλογα με τις οδηγίες τις οποίες δέχονται από τα πρόσωπα που κατέχουν τις θέσεις εξουσίας στην ιεραρχία.

Η εξουσία και η οργάνωση ενός συστήματος μπορούν σε ορισμένες περιπτώσεις να εξασφαλίσουν την ισορροπία του συστήματος, την εξέλιξη και την ανάπτυξή του, μειώνοντας της αβεβαιότητα στη λειτουργία της διοίκησής του.⁴⁴

Στην οργανωτική και διοικητική επιστήμη η εξουσία ως φαινόμενο και πραγματικότητα αναλύεται ορισμένες φορές από την πλευρά του ατόμου που την ασκεί και ορίζεται ως ηγεσία στο εσωτερικό πάντα της οργάνωσης.

Η ηγεσία αναφέρεται κυρίως όταν γίνεται ανάλυση της τυπικής ιεραρχικής οργάνωσης της διοίκησης ενός οργανισμού, ενός συστήματος. «Η οργανωτική-βιομηχανική ψυχολογία ξεκινάει από την παραδοχή ότι η άσκηση της διοίκησης αποτελεί μορφή ηγεσίας, γιατί έχει χαρακτηριστικά της επιρροής και της αλληλεπίδρασης προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της ομάδας».⁴⁵

Σύμφωνα με του Katz και Kahn⁴⁶ η ηγεσία είναι η αύξηση της επίδρασης, χωρίς να υπολογίζεται η αυτόματη υποταγή στις συνηθισμένες οδηγίες της οργάνωσης. Σύμφωνα μ' αυτή την άποψη, η εξουσία, με την έννοια της υποβολής και της υποταγής σ' αυτή, συνυπάρχει με την ύπαρξη της ιεραρχικής οργάνωσης ενός συστήματος, αφού τα μέλη είναι υποχρεωμένα για την επιτυχία του στόχου που επιδιώκουν να υπακούουν στην οργάνωση. Η ηγεσία παρουσιάζεται ως μια αυξημένη επίδραση και υποταγή των υφισταμένων στα πρόσωπα που ασκούν την εξουσία ώστε να επιτυγχάνεται μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στο σύστημα και ευκολότερα ο στόχος λειτουργίας του. Με άλλα λόγια, αν τα άτομα που ασκούν εξουσία λόγω θέσεως δεν ασκούν αυξημένη επίδραση στους υφισταμένους τους ή στα πρόσωπα που διοικούν, αλλά απλώς εφαρμόζουν τους κανόνες της ιεραρχικής γραφειοκρατικής οργάνωσης, τότε αμφισβητείται το φαινόμενο της ηγεσίας ή για τα αντίστοιχα άτομα ο χαρακτηρισμός του ηγέτη.

Στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, το οποίο παρουσιάζει μεγάλο συγκεντρωτισμό στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας και μεγάλη πειθαρχία στη λήψη και κυρίως στην εφαρμογή των αποφάσεων της εξουσίας του Υπουργείου Παιδείας, είναι δύσκολο να αναλύσουμε τη λειτουργία της εξουσίας μέσα από το φαινόμενο της ηγεσίας και των ηγετικών στελεχών κατά μήκος της ιεραρχίας. Διότι οι διευθυντές, οι προϊστάμενοι και οι τμηματάρχες της κεντρικής εξουσίας του Υπουργείου Παιδείας καθώς και οι προϊστάμενοι διευθύνσεων και γραφείων σε επίπεδο νομαρχίας, όπως και οι διευθυντές και προϊστάμενοι των σχολικών μονάδων, δεν έχουν τα περιθώρια επιπλέον επιρροής έναντι των υφισταμένων.

Επίσης, λόγω μεγάλης απομάκρυνσης και απόστασης από τα σημεία λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού της εκπαιδευτικής πολιτικής, ο ρόλος των διοικητικών στελεχών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης περιορίζεται σ' αυτόν που υπαγορεύεται από το νομικό και θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του εκπαιδευτικού συστήματος.

Όμως, θα πρέπει να επισημανθεί ότι υπάρχουν εξαιρέσεις στον κανόνα και κυρίως στα κατώτερα κλιμάκια της γραφειοκρατικής ιεραρχικής οργάνωσης του εκπαιδευτικού μας συστήματος. Υπάρχουν διευθυντές σχολικών μονάδων, οι οποίοι για λόγους προσωπικούς και από προσωπικό ενδιαφέρον προσπαθούν να κάνουν κυρίως σε θέματα προβολής του έργου της σχολικής μονάδας, αξιοποίησης των προσόντων των υφισταμένων, εκδήλωση ενδιαφέροντος για τους υφισταμένους, διατήρηση φιλικών σχέσεων με τους υφισταμένους στο χώρο εργασίας και έξω από αυτόν, εξασφάλισης καλών σχέσεων με το περιβάλλον του σχολείου (γονείς, τοπική αυτοδιοίκηση, κ.τ.λ.).

6. Η ηγεσία και ο ρόλος των βασικών στελεχών στην εκπαίδευση

Η εκπαίδευση σήμερα, αλλά και το σχολείο ειδικότερα, αντιμετωπίζεται ως ανοικτό κοινωνικό σύστημα.⁴⁷ Είναι κοινωνικό σύστημα η εκπαίδευση, επειδή είναι δημιούργημα του ανθρώπου, δηλαδή της κοινωνίας και είναι ανοικτό κοινωνικό σύστημα, επειδή βρίσκεται σε συνεχή αλληλεπίδραση με κάποιο άλλο σύστημα (την κοινωνία) ή υποσύστημα.

Επομένως η εκπαίδευση είναι βασική κοινωνική λειτουργία⁴⁸ και ως γνωστό οργανώνεται σε ιδιαίτερα εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα σχολεία που παρέχουν τα μέσα και τις συνθήκες, ώστε η εκπαιδευτική διαδικασία να είναι όσο γίνεται πιο αποτελεσματική. Το σχολείο ως βασική μονάδα, είναι μια τυπική οργάνωση, γιατί δρα μέσα στον κοινωνικό χώρο, επιδιώκει συγκεκριμένους στόχους και βασίζεται σ' ένα σύνολο αρχών και κανόνων που αποσκοπούν στη δόμηση, στο συντονισμό, στη συνοχή και στη συνάφεια των δραστηριοτήτων του, που είναι απαραίτητες για την επίτευξη των σκοπών του.⁴⁹

Από τη σχετική βιβλιογραφία γίνεται αντιληπτό, ότι το σχολείο είναι σημαντικός παράγοντας για την ατομική, κοινωνική και εθνική πρόοδο.⁵⁰ Το

σχολείο προσανατολίζεται προς την επίτευξη των σκοπών και στόχων του. Για την πραγματοποίηση των στόχων του σχολείου, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι παρακάτω παράγοντες:⁵¹

- η προσωπικότητα και η επιστημονική κατάρτιση των εκπαιδευτικών λειτουργών,
- τα αναλυτικά προγράμματα, τα σχολικά βιβλία, η υλικοτεχνική υποδομή, τα μέσα διδασκαλίας και η σωστή χρήση τους,
- η δημιουργία γόνιμου παιδαγωγικού κλίματος,
- η σχολική ηγεσία που οφείλει να εμψυχώνει το ανθρώπινο δυναμικό, να προσπαθεί αδιάκοπα για την ύπαρξη και διατήρηση του ευνοϊκού εργασιακού κλίματος της σχολικής μονάδας και να συντονίζει όλους τους παράγοντες που συμμετέχουν στην εκπαιδευτική διαδικασία και
- οι κανόνες λειτουργίας, σύμφωνα με τους οποίους τα μέλη της σχολικής οργάνωσης θα πρέπει να προσαρμόσουν τη συμπεριφορά τους στα δεδομένα του σχολικού περιβάλλοντος.

Η ηγεσία στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση ασκείται από τα βασικά της στελέχη όπως από τον διευθυντή της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης του Υπουργείου Παιδείας, από το διευθυντή εκπαίδευσης και τον προϊστάμενο του γραφείου εκπαίδευσης σε νομαρχιακό επίπεδο, το σχολικό σύμβουλο της περιφέρειας και το διευθυντή του σχολείου. Το καθένα από αυτά τα στελέχη της εκπαίδευσης ασκεί ένα ρόλο, που τον διαμορφώνουν οι προσδοκίες του συστήματος, η αντίληψη του στελέχους για το ρόλο του και η ικανότητά του να εξουδετερώνει τις διάφορες συγκρούσεις, που αναπόφευκτα δημιουργούνται κατά την άσκηση του ρόλου του. Η συμπεριφορά του στελέχους, γενικότερα, είναι συνάρτηση του ρόλου όπως τον αναμένει και που προσδοκά το σύστημα και της προσωπικότητας του φορέα του ρόλου. Κατά τους Getzels και Cuba,⁵² η συμπεριφορά του φορέα του ρόλου έχει δύο διαστάσεις: τη νομοθετική διάσταση, δηλαδή την οργανωσιακή επίσημη δομή του σχολείου ως οργανισμού, ή τη γραφειοκρατική δομή καλύτερα⁵³ και την ιδιογραφική διάσταση, την προσωπική.

Σημαντικό ρόλο στην ιεραρχική οργάνωση των στελεχών της εκπαίδευσης διαδραματίζει ο διευθυντής του σχολείου και μάλιστα υποστηρίζεται ότι ο ρόλος του είναι παραμελημένος,⁵⁴ γιατί η κεντρική διοίκηση δε φρόντισε⁵⁵ για:

- το σαφή καθορισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ του διευθυντή σχολείου και του συλλόγου διδασκόντων, έτσι ώστε να υπάρχει και η αντίστοιχη ευθύνη στα διοικητικά αυτά όργανα,
- την παροχή ουσιαστικής εξουσίας στον διευθυντή για να μπορεί να αναλαμβάνει δημιουργικές πρωτοβουλίες, σήμερα που το σχολείο βρίσκεται σε αμφίδρομη σχέση με το περιβάλλον,
- τη θέσπιση συστήματος ανάπτυξης διευθυντικών στελεχών στην εκπαίδευση, έτσι ώστε οι διευθυντές σχολείων να έχουν την κατάλληλη κατάρτιση σε βασικά θέματα (π.χ. στον χειρισμό του ανθρώπινου παράγοντα, λήψη αποφάσεων, κ.ά.) του σύγχρονου management,
- την παροχή κινήτρων (υλικών και μη) έτσι ώστε η θέση του διευθυντή σχολικής μονάδας να είναι ελκυστική.

Σχετικά με το ότι ο ρόλος του διευθυντή της σχολικής μονάδας είναι παραμελημένος επιβεβαιώνεται ως ένα βαθμό και από τα μέλη της σχολικής κοινότητας, που θεωρούν το διευθυντή «λιγότερο ως εκπρόσωπο της εξουσίας μέσα στο σχολείο και περισσότερο ως θύμα της γραφειοκρατίας...» και ως συνάδελφο, «ο οποίος επωμίζεται τις ευθύνες του σχολείου και τη διοικητική εργασία ρουτίνας και απαλλάσσει τους δασκάλους από το ρόλο αυτό».⁵⁶

Σύμφωνα με τη γνώμη του Χρ. Σαίτη που μας βρίσκει απόλυτα συμπαράτασσομένους, γίνεται αντιληπτό ότι ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου της σχολικής ηγεσίας από την κεντρική διοίκηση κρίνεται αναγκαίος.

6.1 Ο διευθυντής ως ηγέτης του σχολείου

Κύριο στοιχείο στην επιτυχία των σκοπών του σχολείου ως οργανισμού αποτελεί ο ρόλος του διευθυντή που έχει και την ευθύνη της διεύθυνσης και ηγεσίας του. Ο διευθυντής είναι αναγκαίο να δρα ως ηγέτης για την αποτελεσματικότερη επίτευξη των στόχων του σχολείου. Έτσι λοιπόν ως ηγέτης θα προσπαθεί να ενεργεί σύμφωνα με τις προσδοκίες της ομάδας που ηγείται, δηλαδή των εκπαιδευτικών και των μαθητών, ως διορισμένος όμως υπάλληλος προσπαθεί να συμπεριφέρεται σύμφωνα με τις προσδοκίες των ιεραρχικά ανωτέρων του στην εκπαιδευτική πυραμίδα. Ως μέλος της κοινωνικής ομάδας τού σχολείου ο διευθυντής υπόκειται στους ίδιους κανόνες, όπως και οποιοδήποτε

άλλο μέλος, δηλαδή επηρεάζει και επηρεάζεται ανάλογα με τα προσωπικά του χαρακτηριστικά και τις ιδιαίτερες ικανότητές του. Ως διορισμένο όμως διοικητικό στέλεχος καθορίζει τη δράση των μελών του προσωπικού και των μαθητών, σύμφωνα με τις οδηγίες που δίνονται από άλλους.⁵⁷

Το γεγονός ότι ο διευθυντής είναι διορισμένος από την ανώτερη αρχή, του δίνει μια ιδιαίτερη θέση μέσα στην ομάδα του σχολείου, βρίσκεται ιεραρχικά πιο ψηλά από τα άλλα μέλη και έτσι έχει το πλεονέκτημα να ασκεί μεγαλύτερη επίδραση στο σχολείο. Η ίδια όμως αυτή θέση έχει συγχρόνως και το μειονέκτημα να εμποδίζει τα άλλα μέλη να τον δεχθούν ως ίσο ανάμεσά τους, γεγονός που αποτελεί εμπόδιο στην ελεύθερη επικοινωνία τους. Ο διευθυντής, στο πλαίσιο αυτής της διπλής ιδιότητας καλείται να προωθήσει την επιτυχία των σκοπών του σχολείου, που είναι τόσο γενικοί όσο και ειδικοί. Οι γενικοί καθορίζονται από την πολιτεία και τις εκπαιδευτικές αρχές, οι ειδικοί όμως εμπίπτουν στη διαδικασία του διευθυντή, από τον οποίο εξαρτάται η πλήρης αξιοποίηση των πηγών-ανθρώπινων και υλικών- για την επιτυχία των γενικών σκοπών του σχολείου.

Ευθύνη του διευθυντή του σχολείου, για την επίτευξη των στόχων του, είναι να μετατρέψει το σχολείο σε μια κοινότητα αλληλοεπηρεαζόμενων προσώπων, μέσα στην οποία εκπαιδευτικοί και μαθητές αφενός, σχολείο και κοινότητα αφετέρου, θα συνεργάζονται για την επιτυχία των γενικών και ειδικών σκοπών της παιδείας.⁵⁸ Ο διευθυντής για να πετύχει τους σκοπούς του, πρέπει να δώσει ιδιαίτερη σημασία και έμφαση στην ανάπτυξη των διαπροσωπικών σχέσεων μέσα στο σχολείο, ώστε να δημιουργηθεί το κατάλληλο παιδαγωγικό κλίμα, που είναι απαραίτητο για να προάγονται οι ανθρώπινες σχέσεις και να διατηρείται η συνοχή των εκπαιδευτικών και των μαθητών της συνεργαζόμενης ομάδας.

Ο διευθυντής πρέπει να είναι ο ηγέτης του σχολείου, ο οποίος γνωρίζει πώς να εμπνέει και να καθοδηγεί τα μέλη της ομάδας που ηγείται. Γι' αυτό ο ηγέτης-διευθυντής χρειάζεται ορισμένες προσωπικές ικανότητες και χαρακτηριστικά, τα οποία ως ένα βαθμό έμφυτα και ως ένα βαθμό επίκτητα, όπως είναι για παράδειγμα, η ικανότητα να παίρνει αποφάσεις, να προγραμματίζει, να συντονίζει, να εμπνέει, να έχει σταθερότητα αλλά και προσαρμοστικότητα στην εκτέλεση όσων προγραμματίστηκαν, να έχει ψυχική δύναμη ώστε να αντέχει σε πιέσεις και κυρίως να είναι ειλικρινής, αμερόληπτος και δίκαιος. Έτσι λοιπόν ο διευθυντής για

την απόκτηση γνώσεων θεωρητικών και πρακτικών σε θέματα οργάνωσης και διοίκησης χρειάζεται εκπαίδευση και επιμόρφωση στα εν λόγω θέματα.

Το κύρος, η αποδοχή και η σταθερότητα του διευθυντή ως ηγέτη επηρεάζονται κυρίως από την αξία του ως επιστήμονα και ηγέτη, σε σύγκριση με τις ικανότητες και τα προσόντα των άλλων μελών του σχολείου. Η ελευθερία του και η ανεξαρτησία του εξαρτάται, τόσο από τις σχέσεις του προς το σύλλογο των διδασκόντων και προς το σύλλογο των γονέων, όσο και από τις σχέσεις του προς τις προϊστάμενες αρχές. Τέλος η αποδοχή του ως ατόμου εξαρτάται από τα προσωπικά του κυρίως χαρακτηριστικά, τα οποία λίγο-πολύ είναι γνωστά στους υπόλοιπους εκπαιδευτικούς της σχολικής μονάδας, οι οποίοι κατά τη γνώμη μας πρέπει να έχουν σχετική γνωμοδοτική αρμοδιότητα για την κάλυψη της διευθυντικής θέσης της μονάδας που υπηρετούν.

7. Εποπτεία και παιδαγωγική καθοδήγηση

Τα τελευταία χρόνια στον τομέα της επιστημονικής οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης, έχουν αναθεωρηθεί οι όροι, που χρησιμοποιούνταν παλαιότερα για την εποπτεία και τον έλεγχο των σχολείων. Αντί των γνωστών όρων: επιθεωρητής (inspector) και επόπτης (supervisor) έχει πάρει τη θέση τους ο όρος συνεργάτης (cooperator), στην Ελλάδα εισήχθη ο όρος σχολικός σύμβουλος από το 1982.

Ο όρος εποπτεία στο χώρο της εκπαίδευσης είχε συνδεθεί στο παρελθόν με το θεσμό του επιθεωρητή και του επόπτη της εκπαίδευσης, οι οποίοι είχαν ταυτόχρονα διοικητικές και παιδαγωγικές αρμοδιότητες. Η εποπτεία απέβλεπε στην αξιολόγηση και τον έλεγχο του εκπαιδευτικού, ενώ πολλές φορές ήταν έκδηλος ο αυταρχισμός,⁵⁹ που συνδεόταν με το έργο της εποπτείας.

Με την πάροδο όμως του χρόνου, η έννοια της εποπτείας διευρύνθηκε και μεταβλήθηκε με την επίδραση πολλών παραγόντων, όπως ο κοινωνικός ρόλος της εκπαίδευσης, η αρχή του σεβασμού, της προσωπικότητας και της αξιοπρέπειας του ανθρώπου και τα νέα συστήματα δημοκρατικής διοίκησης, που στηρίζονται στις ανθρώπινες σχέσεις, στη συνεργασία και στην συνυπευθυνότητα των ατόμων, στην αξία της ατομικής πρωτοβουλίας, στην τάση για αυτοαξιολόγηση και αυτοεποπτεία, στις σύγχρονες εξελίξεις της παιδαγωγικής ψυχολογίας, στην

απομάκρυνση από το σχολείο του αυταρχισμού, του εξαναγκασμού και της τυποποίησης της διδασκαλίας και μάθησης.⁶⁰

Σήμερα υπάρχει διαχωρισμός των τομέων εποπτείας, σε θέματα διοικητικής φύσεως και σε θέματα παιδαγωγικής και επιστημονικής κατάρτισης. Για τα πρώτα θέματα η άσκηση εποπτείας ανατίθεται από το νόμο⁶¹ στον προϊστάμενο εκπαίδευσης (για κάθε περιφέρεια) και στο διευθυντή του σχολείου, ενώ για τα δεύτερα η εποπτεία ανατίθεται στους σχολικούς συμβούλους.

Τα θέματα της εποπτείας της εκπαίδευσης παρόλη τη νομοθετική τους θέσπιση και κατοχύρωση δε λειτούργησαν στο χώρο της εκπαίδευσης, γιατί ο νόμος τα άφηνε στη διακριτική ευχέρεια των εκτελεστικών οργάνων της πολιτείας για την έκδοση των αντίστοιχων διοικητικών πράξεων. Για παράδειγμα δεν καταρτίστηκαν τα προεδρικά διατάγματα τα σχετικά με την εποπτεία της εκπαίδευσης.

Παρακάτω θα μείνουμε περισσότερο στην εποπτεία στο υποκεφάλαιο για την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου.

8. Το περιεχόμενο του διοικητικού έργου

Με τον όρο περιεχόμενο του διοικητικού έργου στην εκπαίδευση εννοούμε το αντικείμενο ενασχόλησης όσων ασκούν εξουσία και διοίκηση στο εκπαιδευτικό σύστημα. Το περιεχόμενο του διοικητικού έργου καθορίζει και το έργο της εξουσίας σ' ένα ιεραρχικό, συγκεντρωτικό σύστημα. Το περιεχόμενο τους εκπαιδευτικού διοικητικού έργου χωρίζεται στις παρακάτω κατηγορίες:

- α) Τη διοίκηση και διαχείριση των παιδαγωγικών υποθέσεων του συστήματος, που αφορούν την επιλογή των στόχων και των παιδαγωγικών προτεραιοτήτων, το σχεδιασμό της εκπαιδευτικής και διδακτικής πράξης, την κατάρτιση αναλυτικών προγραμμάτων και την εφαρμογή τους. Την έρευνα και την ανάπτυξη μέσων και μεθόδων αξιολόγησης, την επίβλεψη και προβολή των παιδαγωγικών προγραμμάτων και μαθημάτων.
- β) Τη διοίκηση του προσωπικού καθώς και της διαχείριση των σχετικών με το προσωπικό υποθέσεων, που αφορούν το διορισμό νέων εκπαιδευτικών, την εξέλιξη του ήδη υπάρχοντος προσωπικού, την επίλυση των διαφορών μεταξύ προσωπικού και διοίκησης, τη μετακίνηση του προσωπικού, τον καθορισμό

και την περιγραφή των καθηκόντων και των υποχρεώσεων των εκπαιδευτικών και τέλος την αξιολόγηση και το ρυθμό επιμόρφωσης του προσωπικού.

- γ) Τη διοίκηση των εκπαιδευομένων. Το έργο αυτό αφορά τη διαχείριση των υποθέσεων των εκπαιδευομένων (μαθητών), τον ορισμό των προϋποθέσεων εκπαίδευσης των νέων, τον καθορισμό των προϋποθέσεων εξέλιξης και προόδου των μαθητών, την καταγραφή, αξιολόγηση θέσεων εξέλιξης και προόδου των μαθητών, την καταγραφή, αξιολόγηση και ικανοποίηση των αναγκών των εκπαιδευομένων, τον καθορισμό των διαδικασιών εξετάσεων, την αξιολόγηση των προσφερομένων υπηρεσιών στους εκπαιδευομένους.
- δ) Τη διοίκηση και τη διαχείριση των οικονομικών και χρηματοδοτικών μέσων του συστήματος. Το διοικητικό αυτό έργο περιλαμβάνει την κατάρτιση πλάνου διαχείρισης των οικονομικών υποθέσεων, την προετοιμασία των ετήσιων προϋπολογισμών του εκπαιδευτικού συστήματος, την προετοιμασία πλάνων κατανομής των χρηματοδοτικών πόρων, τη διαχείριση των έργων που εκτελούνται στο εκπαιδευτικό σύστημα, καθώς και τον έλεγχο αυτών των έργων που εκτελούνται από άλλους αλλά αφορούν τον καθορισμό των προϋποθέσεων και όρων αγοράς και προμήθειας εξοπλισμού και άλλου διδακτικού υλικού και τέλος την κατάρτιση και εφαρμογή προγραμμάτων διαχείρισης και συντήρησης των εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού.
- ε) Τη διαχείριση των υποθέσεων που αφορούν το περιβάλλον του εκπαιδευτικού συστήματος. Το έργο αυτό αφορά κυρίως την ανάπτυξη προγραμμάτων προβολή και αποκατάστασης των προϊόντων του εκπαιδευτικού συστήματος, την ανάπτυξη σχέσεων του εκπαιδευτικού συστήματος με άλλους οργανισμούς και επιχειρήσεις. Τη διαχείριση των υποθέσεων του συστήματος με την Ευρωπαϊκή Ένωση και τους άλλους διεθνείς οργανισμούς. Την παροχή βοήθειας για την ανάπτυξη σχέσεων του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος με άλλα συστήματα και κατά βαθμίδα εκπαίδευσης. Τέλος, την ανάπτυξη προγραμμάτων μεταφοράς των εκπαιδευομένων καθώς και τη διαπραγμάτευση των όρων μεταφοράς των μαθητών (συγχώνευση σχολείων, ανάγκη μεταφοράς των μαθητών σε καθημερινή βάση στο σχολείο της περιοχής όπου έγινε η συγχώνευση.

Ανάλογες με το περιεχόμενο της διοίκησης είναι οι λειτουργίες και οι δραστηριότητες της εξουσίας του εκπαιδευτικού συστήματος.

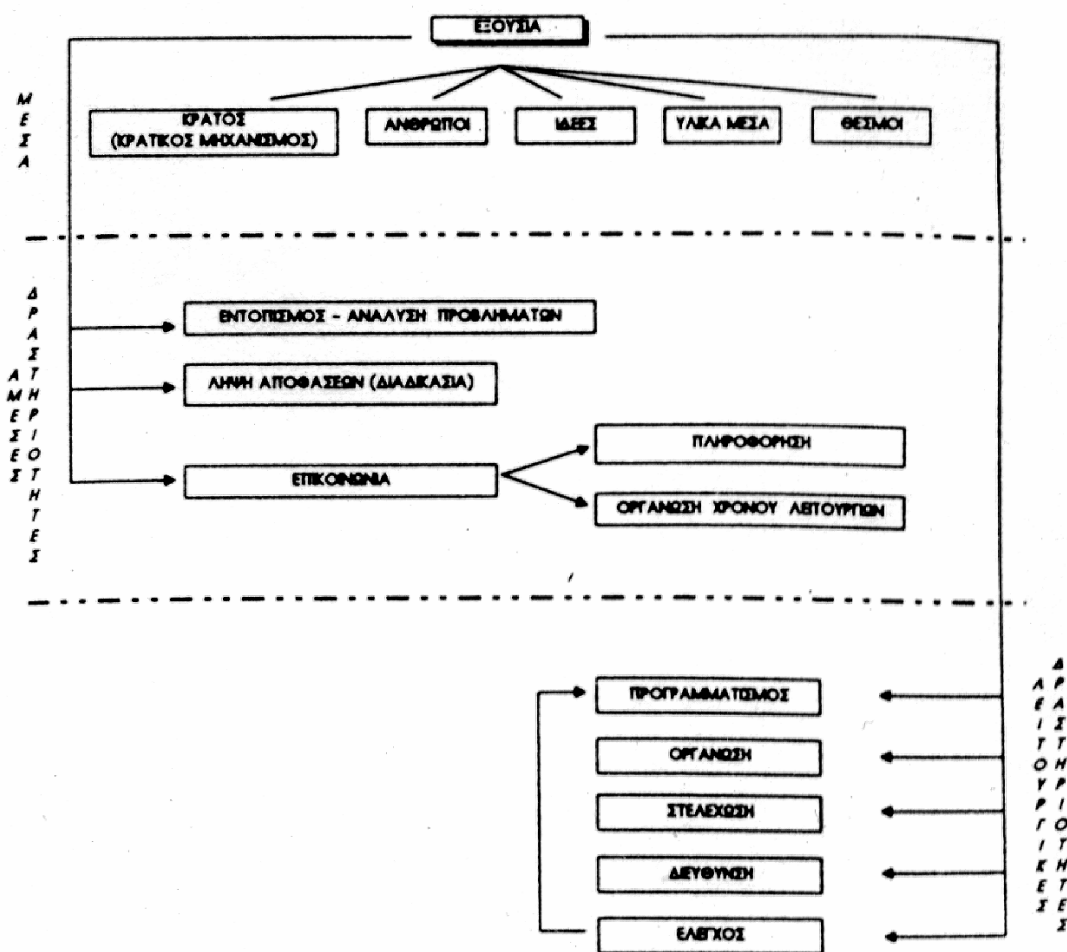
8.1 Βασικές λειτουργίες της οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης

Η διοίκηση της εκπαίδευσης ως μορφή εξουσίας του κράτους, για να επιτελέσει την εκτέλεση του έργου που έχει αναλάβει χρησιμοποιεί τα διάφορα παρεχόμενα μέσα εκ μέρους του κράτους και κατά δεύτερο λόγο σημαντική κατηγορία έργου της αποτελούν οι διάφορες λειτουργίες (δραστηριότητες) στις οποίες προβαίνει, για την πραγματοποίηση των σκοπών που έχουν τεθεί. Η διοίκηση χρησιμοποιώντας τους θεσμούς και τον κρατικό μηχανισμό, επιβάλλει τις απόψεις, τις θέσεις και τη βούληση της πολιτικής εξουσίας.

Στο διάγραμμα (2.2.5) που ακολουθεί φαίνονται, χαρακτηριστικά, οι λειτουργίες της εξουσίας και της διοίκησης, καθώς και τα μέσα που χρησιμοποιούνται για να εκτελέσουν το έργο τους.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.2.5

Δραστηριότητα της Διοίκησης



• Δραστηριότητα της Διοίκησης

Α. Ειδικότερα, στην περίπτωση που εξετάζουμε, αναφερόμαστε στη διοικητική εξουσία του ΥΠ.Ε.Π.Θ., η οποία διαθέτει ως μέσα για την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων της:

α) Τον κρατικό μηχανισμό, την οργάνωση και τη διοικητική ιεραρχία του εκπαιδευτικού συστήματος, που μέσα από τη νομική ρύθμιση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων, εξασφαλίζει την ομοιομορφία και την ομοιογένεια στον τομέα των δραστηριοτήτων της διοίκησης και κατ' επέκταση στην εκπαιδευτική πολιτική

- β) Τους θεσμούς. Η εξουσία έχει οργανώσει και διευθύνει ένα σύστημα θεσμών στο χώρο της εκπαίδευσης που χρησιμοποιούνται, διαρκώς ή κατά περίπτωση, για την επιβολή της κυριαρχίας τους κράτους.
- γ) Τους ανθρώπους οι οποίοι στελεχώνουν τον κρατικό μηχανισμό στον τομέα της εκπαίδευσης και αποτελούν τα υποκείμενα της διοίκησης και τους εντολοδόχους της εξουσίας. Είναι αυτοί οι οποίοι θα πρέπει να δεχθούν την ουδετερότητα του κράτους, που αποτελεί και τη βασική ιδεολογία του,⁶² αφού θα πρέπει η διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος να είναι ουδέτερη, αντικειμενική εκπρόσωπος της γενικής θέλησης και κινητήρια δύναμη της αποτελεσματικότητας του συστήματος.
- δ) Οι ιδέες της εξουσία, οι οποίες είτε προέρχονται από το ίδιο το σύστημα της εκπαίδευσης είτε αποτελούν εμπειρίες άλλων εκπαιδευτικών συστημάτων είτε προέρχονται από τα συμβουλευτικά όργανα της εξουσίας είτε, τέλος, προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον της εκπαίδευσης.
- ε) Τα υλικά μέσα, τα οποία αποτελούν και έναν από τους βασικούς μοχλούς υλοποίησης των στόχων της εξουσίας, που αποτελούν και στόχους του εκπαιδευτικού συστήματος.

Β. Τη δεύτερη μεγάλη κατηγορία έργου της εξουσία του εκπαιδευτικού συστήματος και της διοίκησης αποτελούν οι δραστηριότητες οι οποίες μπορούν να χωρισθούν σε δύο κατηγορίες:

- α. τις επιτελικές άμεσες δραστηριότητες και
- β. τις λειτουργικές δραστηριότητες

Οι άμεσες επιτελικές δραστηριότητες που χαρακτηρίζουν τη διοικητική εξουσία του εκπαιδευτικού συστήματος και του δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα είναι:

- α1. **Εντοπισμός ανάλυσης προβλημάτων:** Η δυναμικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος, η συνεχής εξέλιξή του, η εσωτερική δυναμική των δομών καθώς και η αναγκαία και συνεχής προσαρμογή του στο περιβάλλον που αναπτύσσεται, δημιουργούν προβλήματα και ανισορροπίες. Η διοίκηση μέσω των διοικητικών οργάνων, οφείλει να εντοπίζει έγκαιρα τα προβλήματα, να τα αξιολογεί και να τα αναλύει, ώστε να διαπιστώνει τη σοβαρότητα, το μέγεθός τους και σε δεύτερη φάση να τα επιλύει.

- α2. **Λήψη αποφάσεων** : Είναι δεδομένο ότι η επιτυχία του εκπαιδευτικού συστήματος, όπως και η ορθολογική λειτουργία κάθε οργάνωσης, εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη λήψη των αποφάσεων της εξουσίας τους συστήματος. Στην πορεία ανάπτυξης του συστήματος δημιουργούνται προβλήματα, τα οποία καλείται να λύσει η εξουσία και τις αποφάσεις να εφαρμόσει η διοίκηση, μέσω της ιεραρχικής κατανομής της εξουσίας. Τη σημαντικότερη ίσως φάση λήψης απόφασης για ένα εντοπισμένο πρόβλημα αποτελεί η διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί μέχρι να ληφθεί η απόφαση. Οι αποφάσεις που λαμβάνει η διοίκηση μπορεί να είναι συνεχείς και να αποτελούν επίλυση των καθημερινών προβλημάτων λειτουργίας του συστήματος ή να είναι αποφάσεις επίλυσης των διαφορών ή το σημαντικότερο, οι αποφάσεις να αφορούν την αναπτυξιακή πορεία του συστήματος ή τη μεταβολή κάποιας δομής ή του συνόλου των δομών, αναφερόμαστε βέβαια στις εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις.
- α3. **Επικοινωνία**: Η δραστηριότητα αυτή της διοίκησης του συστήματος είναι ιδίως η πιο σημαντική⁶³, γιατί δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση, μέσα από τα κανάλια πληροφόρησης του συστήματος να παρέχει στην εξουσία τις πληροφορίες που χρειάζονται για να μπορέσει να λειτουργήσει το σύστημα. Με τα σημερινά δεδομένα λειτουργίας του εκπαιδευτικού μας συστήματος η πληροφόρηση γίνεται μέσω της ιεραρχίας, είναι τυποποιημένη και παρέχεται σε συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα. Το θεσμικό πλαίσιο είναι αυτό που καθορίζει επακριβώς το είδος και το περιεχόμενο της επικοινωνίας. Αυτός ο formalισμός δημιουργεί προβλήματα στον εντοπισμό των προβλημάτων και στην επίλυσή τους, αφού το κέντρο που πρέπει να λάβει τις αποφάσεις, δεν έχει σαφή εικόνα της πραγματικότητας. Ιδιαίτερη υστέρηση στο σύστημα επικοινωνίας, δημιουργεί την έλλειψη της επανατροφοδότησης των κέντρων λήψης αποφάσεων για την πραγματική κατάσταση και για την πορεία εκτέλεσης του εκπαιδευτικού έργου. Ένα άλλο στοιχείο σημαντικό στην επικοινωνία είναι ότι η πληροφόρηση, όταν κινείται από την κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας προς τη βάση ή αντίστροφα, περνά από ορισμένους κόμβους (Γραφεία Εκπαίδευσης, Νομαρχιακές

Διευθύνσεις) και αλλάζει μορφή, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται παραπονήσεις και όταν φθάνει στον προορισμό της να μην είναι σαφής, ακριβής και έγκαιρη.

Η δεύτερη μεγάλη κατηγορία δραστηριοτήτων είναι οι λειτουργίες της διοίκησης του εκπαιδευτικού μας συστήματος, για τις οποίες γίνεται λόγος στη συνέχεια.

8.1.1 Προγραμματισμός

Ο προγραμματισμός ως λειτουργία της διοίκησης στην εκπαίδευση μπορεί να αφορά το εσωτερικό του συστήματος, δηλαδή, σε ετήσια βάση, πόσο διδακτικό προσωπικό απαιτείται για να λειτουργήσει αρμονικά το σύστημα, πόσες αίθουσες απαιτούνται και πόσος εξοπλισμός, πως πρέπει να οργανωθούν τα μαθήματα, ώστε να επιτευχθούν οι εκπαιδευτικοί στόχοι. Επίσης ο προγραμματισμός μπορεί να αφορά το προϊόν, τις εκροές του συστήματος. Ένα ακόμα σημαντικό τμήμα του προγραμματισμού αφορά τους χρηματοδοτικούς και οικονομικούς πόρους για τη λειτουργία του συστήματος. Η κεντρική εξουσία θα πρέπει να προβλέψει τα χρήματα που χρειάζονται για να λειτουργήσει άμεσα το σύστημα, τα μέσα που χρειάζονται για να λειτουργήσει τα επόμενα χρόνια, εκτιμώντας τις νέες ανάγκες του συστήματος όχι μόνο σε επίπεδο ολόκληρου του συστήματος αλλά τόσο κατά βαθμίδα εκπαίδευσης, όσο και κατά ίδρυμα και σχολική μονάδα.

Ο προγραμματισμός σε επίπεδο μιας οργάνωσης είναι δυνατό να γίνεται σε ετήσια βάση ή σε μακροχρόνιες περιόδους, όπως τριετίας, πενταετίας ή και δεκαετία. Τα χαρακτηριστικά του προγραμματισμού πρέπει να είναι: α) υπεύθυνο είναι μόνο ένα άτομο, β) συμμετοχή όλων των μελών του οργανισμού μέσα από συγκεκριμένες διαδικασίες συμμετοχής (δημοκρατικός προγραμματισμός), γ) ορθολογική οργάνωση των πόρων του συστήματος και δ) προσαρμογή του προγραμματισμού στην πραγματική κατάσταση του συστήματος.

Στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα ο προγραμματισμός είναι σχεδόν ανύπαρκτος,⁶⁴ αν εξαιρέσει κανείς τον προγραμματισμό διάθεσης των χρηματοδοτικών πόρων. Ο προγραμματισμός γίνεται από μια Διεύθυνση του ΥΠ.Ε.Π.Θ., η οποία αναφέρεται και εξαρτάται από το Γενικό Γραμματέα και τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας. Η αυξημένη, όμως, χρησιμοποίηση στη διοίκηση

συμβούλων και πολυάριθμων συμβουλίων φαίνεται να έχει ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση του ρόλου της Διεύθυνσης Προγραμματισμού. Στην πραγματικότητα ο προγραμματισμός τόσο στο λειτουργικό μέρος του εκπαιδευτικού συστήματος, όσο και στο αναπτυξιακό⁶⁵ φαίνεται ανύπαρκτος και οφείλεται, κυρίως, στην έλλειψη σαφώς καθορισμένων εκπαιδευτικών σκοπών, στην έλλειψη βασικής έρευνας στην εκπαίδευση, η οποία θα παρέχει τις πληροφορίες για την εφαρμογή νέων προγραμμάτων βελτίωσης του συστήματος, στη συχνή αλλαγή των προσώπων (Υπουργού και του επιτελείου του). Οι αλλαγές που προτείνονται για το εκπαιδευτικό σύστημα είναι απρογραμμάτιστες, ευκαιριακές, πράγμα που τις καθιστά ανορθολογικές.⁶⁶ Τέλος, οι εργαζόμενοι καλούνται μέσα από το διοικητικό μηχανισμό να εφαρμόσουν αλλαγές και μεθόδους, για τις οποίες αφ' ενός δεν έχουν εκφράσει τη γνώμη τους και αφ' ετέρου δεν είναι κατάλληλα εκπαιδευμένοι ή καταρτισμένοι να τις εφαρμόσουν.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε, ότι ο προγραμματισμός στο εκπαιδευτικό σύστημα, ως λειτουργική δραστηριότητα της διοίκησης, είναι υποβαθμισμένος και δραστηριοποιείται σημαντικά στις περιπτώσεις που πρέπει να παρουσιάσει λειτουργικά προγράμματα για χρηματοδότηση από διάφορους διεθνείς οργανισμούς, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Διεθνής Τράπεζα.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας ενεργοποίησης είναι τα Π.Ε.Κ. (περιφερειακά εκπαιδευτικά κέντρα). Από την άλλη, χαρακτηριστικό παράδειγμα έλλειψης προγραμματισμού είναι η αναποτελεσματική πλήρωση οργανικών και λειτουργικών κενών στις σχολικές μονάδες από εκπαιδευτικούς, κάθε χρόνο κατά την έναρξη των μαθημάτων.

Ο προγραμματισμός ως όργανο της διοίκησης μπορεί να συμβάλλει αποτελεσματικά στην υλοποίηση των σκοπών της, επίσης, δημιουργεί τις προϋποθέσεις ορθολογικής λειτουργίας της οργάνωσης και διοίκησης ενός συστήματος. «Η κατάρτιση του προγράμματος είναι το πρώτο βήμα του ορθού Μάνατζμεντ, η πρώτη απόφαση για μια ορθολογική αφετηρία όλων των άλλων ενεργειών που θα επακολουθήσουν».⁶⁷ Η επιτυχία του προγραμματισμού εξαρτάται άμεσα από τον ανθρώπινο παράγοντα, ο οποίος αφ' ενός δημιουργεί το πρόγραμμα και αφ' ετέρου συντονίζεται και το πραγματοποιεί.

8.1.2 Οργάνωση

Στο εκπαιδευτικό σύστημα ο ρόλος της οργάνωσης είναι στρατηγικής σημασίας για την επιτυχία των στόχων του συστήματος.

Τα είκοσι τελευταία χρόνια περίπου, πολλοί είναι αυτοί που αμφισβήτησαν το εκπαιδευτικό σύστημα και την αποτελεσματικότητά του και το μεγάλο βάρος της αμφισβήτησης προερχόταν από τον τρόπο οργάνωσης του συστήματος. Ο μεγάλος συγκεντρωτισμός, η μη συμμετοχή του προσωπικού στις αποφάσεις, η έλλειψη κινήτρων του προσωπικού ήταν μερικοί από τους λόγους που δημιούργησαν ανισορροπίες στο σύστημα.

Όσον αφορά το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, και συγκεκριμένα την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, την οργάνωση τους έχει ολοκληρωτικά αναλάβει η κεντρική εξουσία του συστήματος και προωθεί την οργανωτική δομή που της επιτρέπει να ελέγχει αποτελεσματικά το σύστημα.

8.1.3 Στελέχωση

Η στελέχωση του εκπαιδευτικού συστήματος είναι μία από τις σημαντικότερες λειτουργίες της εξουσίας και της διοίκησής του. Η στελέχωση είναι η πιο βασική λειτουργία⁶⁸ του Μάνατζμεντ γιατί από την εκλογή του κατάλληλου προσωπικού θα εξαρτηθεί η δραστηριότητα, η επίδοση και η επιτυχία του φορέα.

Η στελέχωση αντιστοιχεί στην κάλυψη των θέσεων που δημιουργεί η οργανωτική δομή του εκπαιδευτικού συστήματος. Ο ρόλος της εξουσίας και της διοίκησης στη στελέχωση του συστήματος έγκειται:

- στον καθορισμό των θέσεων απασχόλησης,
- στον καθορισμό των κριτηρίων πρόσληψης του προσωπικού,
- στον καθορισμό των προσόντων των στελεχών,
- στον καθορισμό των τεχνικών και των κριτηρίων αξιολόγησης του προσωπικού και
- στον καθορισμό των αμοιβών.

Στο εκπαιδευτικό μας σύστημα την ευθύνη της στελέχωσής του έχει η κεντρική εξουσία του συστήματος, η οποία, ανάλογα με τις ανάγκες τις οποίες εκτιμά, ανάλογα με την πολιτική της στην εκπαίδευση, προχωρά σε προσλήψεις προσωπικού σε επίπεδο δομών-εκπαιδευτικών βαθμίδων. Τα προσόντα και οι διαδικασίες πρόσληψης του προσωπικού, επίσης, είναι καθορισμένα από την

κεντρική εξουσία και κατά πάγια τακτική γινόταν βάσει επετηρίδας στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

Η επετηρίδα είναι ένας θεσμός αντικειμενικός στο διορισμό των εκπαιδευτικών, κατά το διάστημα λειτουργίας αυτού του θεσμού απαλλάχθηκαν οι εκπαιδευτικοί από πελατειακές σχέσεις πολιτικού και κομματικού τύπου. Ταυτόχρονα όμως ο θεσμός της επετηρίδας δημιουργούσε προβλήματα γήρανσης και αναξιοκρατίας στη στελέχωση της εκπαίδευσης. Το 1990, ο τότε Υπουργός Παιδείας Β. Κοντογιαννόπουλος ήταν ο πρώτος που πρόβαλε το θεσμό της επετηρίδας σαν το «υπ' αριθμόν ένα πρόβλημα της εκπαίδευσης και προσπάθησε να προωθήσει την κατάργησή της. Στα ίδια περίπου πλαίσια κινήθηκε και ο αμέσως επόμενος Υπουργός Παιδείας Γ. Σουφλιάς και αργότερα ο Γ. Παπανδρέου ο οποίος υποστήριξε σε λόγο του στη Βουλή (20-3-1995) ότι η επετηρίδα «δεν προωθεί την αξιοκρατία, δεν θεραπεύει την ανεργία, δεν τιμά το επάγγελμα του εκπαιδευτικού».⁶⁹

Την ίδια περίπου περίοδο ο πρόεδρος του Κέντρου Εκπαιδευτικής Έρευνας του ΥΠ.Ε.Π.Θ Μ. Κασσωτάκης υποστήριξε ότι «ο διορισμός με βάση την επετηρίδα είναι αναχρονιστικό μέτρο που αποτελεί σημαντική τροχοπέδη για την ανανέωση του ανθρώπινου δυναμικού των σχολείων».⁷⁰

Στην ίδια πάντα κατεύθυνση, στις αρχές του 1996, η έκθεση των εμπειρογνομώνων του ΟΟΣΑ υπογράμμιζε ότι η «γήρανση του σώματος των εκπαιδευτικών είναι συνέπεια του συστήματος της επετηρίδας».⁷¹

Πρέπει να σημειωθεί ότι πολλοί πανεπιστημιακοί⁷² ήταν αυτοί που επιχειρηματολογούσαν με άρθρα τους στον τύπο εναντίον της επετηρίδας, ο φιλόλογος και κριτικός θεάτρου Κώστας Γεωργουσόπουλος σε άρθρο του⁷³ δήλωνε ότι «αξίζει η κυβέρνηση να δώσει τη μάχη μέχρις εσχάτων με τα συντεχνιακά συμφέροντα για την κατάργηση της επετηρίδας».

Από την άλλη πλευρά υπήρξαν υποστηρικτές της διατήρησης του θεσμού της επετηρίδας για το διορισμό των εκπαιδευτικών. Γιατί όπως επικαλούνται «η επετηρίδα είναι το μόνο αδιάβλητο και δίκαιο σύστημα που προάγει σταθερές και αξιοπρεπείς εργασιακές σχέσεις απαραίτητες για τον ευαίσθητο χώρο της εκπαίδευσης».⁷⁴

Σύμφωνα με το νόμο 2525/97,⁷⁵ την 31^η Δεκεμβρίου 1997 έκλεισαν οι πίνακες των διοριστέων εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας

εκπαίδευσης. Με τον προαναφερόμενο νόμο καταργείται η επετηρίδα ως σύστημα διορισμού των εκπαιδευτικών.

Μέχρι το έτος 2003 οι διορισμοί των εκπαιδευτικών θα γίνονται κατά ένα ποσοστό (το οποίο ορίζεται επακριβώς) στο Ν.2525/97, άρθρο 6, παρ.2) των πληρουμένων οργανικών θέσεων από τους εγγεγραμμένους στους πίνακες διοριστέων (επετηρίδα) και κατά σειρά εγγραφής τους σ' αυτούς και κατά το υπόλοιπο από τους μετέχοντες επιτυχώς σε διαγωνισμό που διεξάγεται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) ο νόμος ορίζει ακριβώς το χρόνο διεξαγωγής του διαγωνισμού και τα τυπικά προσόντα που πρέπει να έχουν οι υποψήφιοι.

Από το έτος 2004 οι διορισμοί των εκπαιδευτικών θα γίνονται βάση διαγωνισμού του Α.Σ.Ε.Π. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι αντιδράσεις των συνδικαλιστικών οργανώσεων των εκπαιδευτικών ήταν ιδιαίτερα έντονες.

Στεκόμενοι κριτικά στο νέο σύστημα διορισμού των εκπαιδευτικών θα μπορούσαμε να πούμε «ότι η πολιτεία έχει το δικαίωμα να προσλαμβάνει για τα δημόσια σχολεία τους καλύτερους εκπαιδευτικούς». ⁷⁶ Το ζητούμενο όμως είναι αν το νεοεπιλεγέν σύστημα διορισμού παρέχει τα εχέγγυα για να γίνει κάτι τέτοιο. Αν δηλαδή ο τρόπος διορισμού που επιλέχθηκε είναι ο πλέον ενδεδειγμένος. Κατά τη γνώμη μας, που είναι σύμφωνη με του καθηγητή Σ. Παπακώστα, ⁷⁷ δεν είναι και να γιατί: με το να μελετήσει ο υποψήφιος ένα, δύο ή πέντε βιβλία του γνωστικού αντικείμενου, που καλείται να εξετασθεί είναι βεβαίως κάτι. Αλλά μόνον κάτι. Γιατί η καταφυγή σε κάποια βιβλιογραφία και η επιτυχία στις εξετάσεις δεν παρέχουν κανένα εχέγγυο ότι ο εν λόγω εκπαιδευτικός είναι κατάλληλος και για το έργο που καλείται να εκτελέσει. Σίγουρα περισσότερες πιθανότητες επιτυχίας έχουν οι πρόσφατα αποφοιτήσαντες από τα Πανεπιστήμια γιατί έχουν πιο πρόσφατη την εξεταστέα ύλη και γνωρίζουν περισσότερο τη σχετική βιβλιογραφία. Σίγουρα η γνώση του διδακτέου αντικείμενου από τον εκπαιδευτικό είναι απαραίτητη προϋπόθεση αλλά όχι και ικανή για να είναι κάποιος καλός εκπαιδευτικός. Κατά την πλήρωση μιας θέσεως εκπαιδευτικού θα πρέπει να διερευνάται και η καταλληλότητά του για το έργο αυτό.

Θεωρούμε ότι για όλη τη διαδικασία διορισμού των εκπαιδευτικών θα μπορούσε να ακολουθηθεί διαφορετική πορεία, η οποία θα αναλυθεί και θα παρουσιασθεί στα συμπεράσματα και τις προτάσεις της παρούσας μελέτης. Η

ανάγκη διαφορετικής πορείας φάνηκε ήδη και από την αποτυχία του θεσμού των εξετάσεων, όσον αφορά την ένταση, την προσέλευση των υποψηφίων και την επίδοσή τους. Η υψηλή αποτυχία των υποψηφίων σ' αυτές τις εξετάσεις είναι όμως και ενδεικτική, όπως δήλωσε και ο Πρωθυπουργός Κ. Σημίτης, της ακαταλληλότητας του θεσμού της επετηρίδας.

Αντικείμενο της στελέχωσης, ως λειτουργίας της διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος, πλην του διορισμού των εκπαιδευτικών είναι και η επιμόρφωση των στελεχών της εκπαίδευσης και η επιλογή τους.

Σε σχέση με τον τρόπο επιλογής των στελεχών της εκπαίδευσης σύμφωνα με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο θα λέγαμε ότι το 1985 με το Ν.1566/85 τέθηκε σε νέα βάση η διαδικασία εκλογής και τοποθέτησης των στελεχών της εκπαίδευσης.

Συγκεκριμένα: όλες οι θέσεις στελεχών - διευθυντών και υποδιευθυντών σχολικών μονάδων,⁷⁸ προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων και σχολικών συμβούλων - μετατράπηκαν αυτοδίκαια σε θέσεις με θητεία. Ορίστηκε για πρώτη φορά (εκτός των χρόνων υπηρεσίας) μια σειρά από κριτήρια αξιολόγησης των υποψηφίων στελεχών εκπαίδευσης όπως π.χ. το εκπαιδευτικό έργο, η κοινωνική προσφορά, οι μεταπτυχιακές σπουδές, η υπηρεσιακή κατάσταση κ.ά., παρόλο όμως που τα παραπάνω κριτήρια δεν είναι αντικειμενικά μετρήσιμα, που αυτό παραπέμπει σε μη αξιοκρατικό σύστημα στελέχωσης, καθώς και οι έννοιες όπως η κοινωνική προσφορά και η αξιόλογη συγγραφική εργασία δε βοηθούν στην επιλογή του κατάλληλου στελέχους, είναι γεγονός ότι έγινε ένα σημαντικό βήμα για μια πιο αξιοκρατική στελέχωση χωρίς όμως να θεωρείται κατάλληλη. Ένα επιπλέον θέμα είναι και η συγκρότηση των Υπηρεσιακών Συμβουλίων Π.Υ.Σ.Π.Ε. και Κ.Υ.Σ.Π.Ε., στα οποία ανατέθηκε η επιλογή των στελεχών. Κατά πόσο δηλαδή η επιλογή των μελών αυτών των συμβουλίων, πλην των αιρετών, γίνεται με αξιολογικά και αξιοκρατικά κριτήρια.

Το 1992 με την αλλαγή της πολιτικής κατάστασης, επανήλθε και πάλι η μονιμότητα των στελεχών εκπαίδευσης, γιατί όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του Ν.2043/1992 είναι αναγκαίο «να εξασφαλιστεί η συνέχεια στη διοίκηση που είναι απαραίτητος όρος για την αποτελεσματικότητά της». Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η πολιτική αυτή ήταν αντίθετη με τη θέση της Διδασκαλικής Ομοσπονδίας Ελλάδος (Δ.Ο.Ε.) η οποία υποστήριξε ότι «η επιλογή με θητεία που

ανανεώνεται αξιοκρατικά, εξασφαλίζει το δημοκρατικό χαρακτήρα της εκπαίδευσης...». ⁷⁹

Με τον ίδιο νόμο καθιερώθηκαν νέα «μετρήσιμα» κριτήρια για την επιλογή και τοποθέτηση των στελεχών της εκπαίδευσης. Με τη νομοθετική αυτή ρύθμιση «επιδιώκεται περισσότερο διαφανής και ανοικτή διαδικασία επιλογής διευθυντικών στελεχών, ώστε να εξασφαλίζεται η πλήρωση των θέσεων από τους κάθε φορά ικανότερους. Παρόλα αυτά ο νομοθέτης δεν αναθεωρεί το ρόλο του διευθυντή του σχολείου (π.χ. δεν του καθορίζει με σαφήνεια το νομικό πλαίσιο εξουσίας και ευθύνης) κι ούτε καθορίζει σαφή κριτήρια για την επιλογή των μελών των συμβουλίων που θα κρίνουν τους υποψήφιους...». ⁸⁰

Με την αλλαγή πάλι της κυβέρνησης (επαναφορά κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ) το 1994 με το Ν.2188/94 άρθρο 3, καταργήθηκε η μονιμότητα των διευθυντικών στελεχών της εκπαίδευσης, στη συνέχεια με το Π.Δ. 398/31-10-1995 (ΦΕΚ 223, τ.Α') καθορίστηκαν νέα προσόντα, κριτήρια και διαδικασίες επιλογής στελεχών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Σε ότι αφορά την επιλογή των διευθυντικών στελεχών τα κριτήρια που ορίζονται στο παραπάνω Π.Δ. διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες:

- στην παιδαγωγική- επιστημονική κατάρτιση και συγκρότηση, που συνιστούν σπουδές, συγγραφικό και ερευνητικό έργο,
- στην διδακτική εμπειρία και υπηρεσιακή κατάσταση και
- στην ικανότητα άσκησης διοικητικών καθηκόντων και καθοδηγητικού έργου - κοινωνική δραστηριότητα.

Στα κριτήρια επιλογής υπάρχουν αντικειμενικά μετρήσιμα (χρόνια υπηρεσίας, τίτλοι σπουδών, συγγραφική δράση, κ.ά.) και συνεκτιμώμενα (συνέντευξη και μάλιστα σε πολύ υψηλό ποσοστό, αν σκεφτεί κάποιος ότι ο μέσος όρος των μορίων των υποψηφίων διευθυντικών στελεχών για την περιοχή της Αθήνας το 1997-8 ήταν 37 μόρια και 27 μόρια που είναι το άριστα στη συνέντευξη). Παρατηρούμε ότι παρόλη την λεπτομερειακά απαρίθμηση - αποτίμηση των επιμέρους κριτηρίων βασικά αρνητικά σημεία τρόπου επιλογής και τοποθέτησης των στελεχών της εκπαίδευσης δεν έχουν αρθεί ακόμα, όπως οι πελατειακές σχέσεις, το έντονο κομματικό στοιχείο, η ημετεροκρατία κ.ά.

Επίσης με τις νομοθετικές ρυθμίσεις της τελευταίας δεκαετίας γίνεται φανερό η προσπάθεια της πολιτικής για «αμερόληπτη και αξιοκρατική» επιλογή

των στελεχών της εκπαίδευσης. Στην πράξη όμως η αποτελεσματικότητα των διοικητικών αυτών οργάνων είναι σχετική και περιορισμένη. Η ανάλυση που οδηγεί στο παραπάνω συμπέρασμα θα παρουσιασθεί στα συμπεράσματα της παρούσας εργασίας.

Πριν εξετάσουμε το θέμα της επιμόρφωσης των στελεχών της εκπαίδευσης θα πρέπει να αναφερθεί ότι ως στελέχη της εκπαίδευσης είναι όσοι-ες κατέχουν διοικητική, πειθαρχική, εποπτική και καθοδηγητική θέση στο εκπαιδευτικό σύστημα. Σύμφωνα με την υφιστάμενη νομοθεσία⁸¹ είναι οι διευθυντές και οι υποδιευθυντές των σχολικών μονάδων, προϊστάμενοι διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης και οι Σχολικοί Σύμβουλοι.

Το θέμα της επιμόρφωσης των στελεχών, άρχισε σταδιακά να θίγεται τα τελευταία χρόνια. Στις προτάσεις της Επιτροπής για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση που συγκροτήθηκε στο Υ.Π.Ε.Π.Θ. το 1991 περιλαμβανόταν και πρόταση για την εισαγωγή των ταχύρυθμων επιμορφωτικών προγραμμάτων στα Περιφερειακά Επιμορφωτικά Κέντρα (Π.Ε.Κ.) για τα στελέχη της εκπαίδευσης.⁸²

Στο πόρισμα της ομάδας εργασίας που συγκροτήθηκε και λειτούργησε στο ΥΠ.Ε.Π.Θ το 1994⁸³, για τον επανακαθορισμό του ρόλου και των κριτηρίων επιλογών των στελεχών της εκπαίδευσης προτάθηκε η επιμόρφωση των στελεχών της εκπαίδευσης αφού επιλεγούν. Παρόλο τη συγκεκριμένη πρόταση αυτή δεν πραγματοποιήθηκε.

Τέλος, στο πρόγραμμα του ΥΠΕΠΘ το 1996 για την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών⁸⁴ προβλέφθηκαν «Προγράμματα για στελέχη της εκπαίδευσης (προϊσταμένους διευθύνσεων και γραφείων, σχολικούς συμβούλους, διευθυντές σχολικών μονάδων)». Τα επιμορφωτικά προγράμματα για τους προϊσταμένους διευθύνσεων και γραφείων και τους σχολικούς συμβούλους προτάθηκε να ανατίθενται στο Παιδαγωγικό Ινστιτούτο (Π.Ι.). Τα επιμορφωτικά προγράμματα για τους διευθυντές σχολικών μονάδων στα Π.Ε.Κ. και τη ΣΕΛΕΤΕ. Επίσης προτάθηκαν στα «Καινοτομικά επιμορφωτικά προγράμματα μορφής και περιεχομένου» ή ανάπτυξη, παραγωγή ή προσαρμογή, διάθεση και χρήση αξιόπιστου και έγκυρου επιμορφωτικού υλικού κατάλληλου για «εξ αποστάσεως επιμόρφωση» για τη διοίκηση και οργάνωση της εκπαίδευσης.⁸⁵ Και με αυτό το

πρόγραμμα επιμόρφωσης στελεχών της εκπαίδευσης ένα μικρό ποσοστό⁸⁶ στελεχών επιμορφώθηκε όπως μάλιστα προκύπτει και από την έρευνα.

Είναι προφανές λοιπόν πως δεν έχουν τεθεί ακόμη εκείνες οι αναγκαίες προϋποθέσεις⁸⁷ για μια κατάλληλη και συνολική επιμόρφωση των στελεχών της εκπαίδευσης.

8.1.4 Διεύθυνση - Ηγεσία

Η λειτουργική αυτή δραστηριότητα είναι πολυσύνθετη και σχετίζεται με την καθοδήγηση και δραστηριοποίηση του οργανισμού στα πλαίσια της οργάνωσης για την επιτυχία των στόχων του συστήματος.

Η λειτουργία της διεύθυνσης είναι κυρίως μια λειτουργία ανάληψης πρωτοβουλίας για τη διαμόρφωση και εφαρμογή της πολιτικής, των πλάνων εργασίας, των μεθόδων εργασίας και της εφαρμογής των κανονισμών λειτουργίας.

Η διεύθυνση είναι δραστηριότητα κατανεμημένη σ' όλη την ιεραρχική κλίμακα με συγκεκριμένες αρμοδιότητες δράσης τόσο στο εσωτερικό του συστήματος όσο και σε σχέση με το εξωτερικό περιβάλλον. Μελετώντας τους τρόπους κινητοποίησης του σχολείου προς επίτευξη των στόχων του, διακρίνουμε πέντε αρχές που πρέπει να έχει η διεύθυνση.

- Τεχνική: Διοίκηση και διαχείριση. Ο διευθυντής πρέπει να ενεργεί ως επαγγελματίας της διοίκησης κατανοώντας τη θεωρία και εφαρμόζοντάς την στην πράξη, με στόχο να εξασφαλίσει τη μέγιστη αποτελεσματικότητα της εκπαίδευσης.
- Ανθρώπινη: Η αρχή αυτή συνεπάγεται ότι ο διευθυντής παίζει το ρόλο του ειδικού στις ανθρώπινες σχέσεις. Ο διευθυντής πρέπει να γνωρίζει τις τεχνικές παρακινήσεις της ομάδας ή των υφισταμένων για εργασία να ευνοεί την εργασία σε ομάδες και την ανάπτυξη διαπροσωπικών σχέσεων.
- Παιδαγωγική: Ο διευθυντής συμπεριφέρεται και είναι ειδικός στην εφαρμογή παιδαγωγικών μεθόδων, ευνοεί την εφαρμογή νέων μεθόδων από τους εκπαιδευτικούς, δίνει ελευθερία κίνησης στους εκπαιδευτικούς για την επιλογή των μεθόδων διδασκαλίας τους.
- Πνευματική - μορφωτική; Δημιουργία της πραγματικής εικόνας του σχολείου ως πνευματικού και μορφωτικού θεσμού της κοινωνίας.

Στο εκπαιδευτικό μας σύστημα και ιδιαίτερα στις δύο πρώτες βαθμίδες εκπαίδευσης την ευθύνη της εξεταζόμενης λειτουργίας έχει η κεντρική εξουσία μέσα από την κατανομή των ευθυνών σε περιφερειακό-νομαρχιακό επίπεδο και σε επίπεδο σχολικών μονάδων. Όμως, η άκαμπτη ιεραρχική γραφειοκρατία που αναπτύσσεται στο σύστημα δε δίνει τη δυνατότητα στους διευθυντές όλης της διοικητικής ιεραρχίας να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες, διότι δε διαθέτουν τα μέσα ούτε η εξουσία τους συμβαδίζει με την ευθύνη τους και έτσι παραμένουν απλά όργανα «παρακολούθησης προαποφασισμένων ενεργειών και δραστηριοτήτων».⁸⁸

8.1.5 Έλεγχος

Η λειτουργία αυτή της διοίκησης αποτελεί ίσως τη βασικότερη για την ορθολογική λειτουργία και συντονισμό των δράσεων και ενεργειών στο σύστημα.

Ο έλεγχος με βάση τη νομοθεσία στο εκπαιδευτικό μας σύστημα ιδιαίτερα στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση ασκείται από τις διευθύνσεις τόσο της κεντρικής υπηρεσίας, όσο και των νομαρχιακών υπηρεσιών και έγκειται στην επίβλεψη της εφαρμογής των κανονισμών και των προγραμμάτων από την ιεραρχία, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι του συστήματος. Επίσης ο έλεγχος διαπιστώνει τυχόν αποκλίσεις από τους ενδιάμεσους και τελικούς στόχους και ενεργεί προληπτικά και κατασταλτικά αφ' ενός για να μην υπάρξουν αποκλίσεις και αφ' ετέρου να διορθώσει αποκλίσεις και να εξασφαλίσει την επιτυχία των προγραμμάτων και των στόχων.

Ο έλεγχος είναι η μόνο λειτουργία η οποία δεν ασκείται άμεσα από την κεντρική εξουσία, αλλά κατανέμεται στα αντίστοιχα όργανα σε όλο το μήκος της ιεραρχικής κλίμακας. Όμως στο σημείο αυτό διαπιστώνεται μια αντίφαση. Ενώ δεν ελέγχει άμεσα η κεντρική εξουσία την εφαρμογή της πολιτικής και των προγραμμάτων της, από την ανασφάλεια του ελέγχου, όμως, του συστήματος έχει δημιουργήσει τόσο πολύπλοκες και πολυσύνθετες όσο και τυπικές ή σημαντικά φορμαλιστικές διαδικασίες, που συνθέτουν ένα δύσκαμπτο γραφειοκρατικό σύστημα ελέγχου.

Έτσι, λοιπόν οι τυχόν διαπιστωθείσες ατέλειες στην εφαρμογή των κανονισμών ή οι αποκλίσεις στην εφαρμογή των προγραμμάτων, θα πρέπει να

γνωστοποιούνται μέσα από πολύπλοκους μηχανισμούς του συστήματος στην κεντρική εξουσία, η οποία είναι η μόνη αρμόδια, όπως ήδη αναφέρθηκε στον προγραμματισμό λειτουργίας του συστήματος, να διορθώσει τις αποκλίσεις ή να επαναπροσδιορίσει τους συγκεκριμένους στόχους. Σύμφωνα με τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι η όλη διαδικασία είναι χρονοβόρα και αναποτελεσματική.

Πρέπει να σημειωθεί ότι τον έλεγχο στο εκπαιδευτικό σύστημα μέχρι το 1982, τον ασκούσαν οι Επιθεωρητές και οι Γενικοί Επιθεωρητές με αυξημένες αρμοδιότητες. Με το νόμο 1304/82 καταργήθηκε ο θεσμός του Επιθεωρητή και καθιερώθηκε ο θεσμός του Σχολικού Συμβούλου. Το 1984 εκδόθηκε το Προεδρικό Διάταγμα⁸⁹ για τα «καθήκοντα και αρμοδιότητες των Σχολικών Συμβούλων».

Σύμφωνα με το νόμο,⁹⁰ ο ρόλος του Σχολικού Συμβούλου είναι «η επιστημονική παιδαγωγική καθοδήγηση και η συμμετοχή στην αξιολόγηση και την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, καθώς και η ενθάρρυνση κάθε προσπάθειας για επιστημονική έρευνα στο χώρο της εκπαίδευσης». Αναζητώντας περισσότερα για το ρόλο του Σχολικού Συμβούλου, όπως διαμορφώνεται μέσα από το πλαίσιο των νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων, διαπιστώνουμε ότι είναι: Επιμορφωτικός,⁹¹ συντονιστικός,⁹² συμβάλλει στον προγραμματισμό,⁹³ συμμετέχει στη αξιολόγηση των εκπαιδευτικών,⁹⁴ καθοδηγητικός⁹⁵ και συμβάλλει στη διοίκηση.

Στην πράξη όμως ο ρόλος των Σχολικών Συμβούλων ήταν αρκετά περιορισμένος και επισημαίνεται χαρακτηριστικά από τον Θ. Γέρου,⁹⁶ ο οποίος αναφέρει ότι η δυνατότητα διαφοροποιήσεων (των Σχολικών Συμβούλων) φτάνει μέχρι το βαθμό της εισήγησης «για μια προσαρμογή της διδακτέας ύλης και του αναλυτικού προγράμματος στις τοπικές συνθήκες» που «θα είναι ευπρόσδεκτη και καλοδεχούμενη στα ανώτερα κλιμάκια».⁹⁷

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε σε σχέση με την παραπάνω ανάλυση, ότι η λειτουργία του ελέγχου στο χώρο της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης θεωρείται αναποτελεσματική λόγω της γενικότητας και της ασάφειας των στόχων. Αυτή, όμως η λειτουργική δραστηριότητα για να είναι αποτελεσματική θα πρέπει:⁹⁸

1. Να εντοπίζει και να καθορίζει τις παραμέτρους επιτυχίας και επιθυμητής απόδοσης των δραστηριοτήτων της εκπαίδευσης,
2. να εκτιμά τις επιμέρους αποδόσεις των παραμέτρων σε συγκεκριμένες περιόδους ή σε διαρκή βάση,
3. να διαπιστώνει τις αποκλίσεις όσο και τους λόγους που τις προκάλεσαν,
5. Τέλος, να

προβαίνει σε λήψη αποφάσεων που θα διορθώνουν τις αποκλίσεις ή σε έσχατη περίπτωση θα μεταβάλλουν ή θα τροποποιούν το στόχο ή τους στόχους της εκπαιδευτικής δραστηριότητας που αποκλίνει.

Ολοκληρώνοντας τις βασικές λειτουργίες του Μάνατζμεντ της εκπαίδευσης, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η απόλυτα αποτελεσματική διοίκηση στο χώρο της εκπαίδευσης επικεντρώνεται συνοπτικά σε τρεις παραμέτρους:⁹⁹ Προγραμματισμός-Εκτέλεση-Έλεγχος. Δηλαδή, τα κέντρα εξουσίας σε όλα τα επίπεδα προγραμματίζουν (καθορισμός σκοπών-στόχων και μέσων δράσης με χρονικές προδιαγραφές, εκτελούν-εφαρμόζουν (κινητοποίηση πόρων και ενεργειών), ελέγχουν (παρακολούθηση-έλεγχος επιδόσεων).

Η οργάνωση η διοίκηση αλλά και η εποπτεία της εκπαίδευσης δεν αρκούν για την ολοκλήρωση του σκοπού της· χρειάζεται οπωσδήποτε και η εκτίμηση και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, που προκύπτουν για την ορθή ανατροφοδότηση του φορέα.

9. Αξιολόγηση των εκπαιδευτικών και του εκπαιδευτικού έργου

Πολλοί πίστευαν ότι «η κακοδαιμονία του ελληνικού σχολείου είναι αποτέλεσμα της έλλειψης αξιολόγησης - ελέγχου εκπαιδευτικών και εκπαιδευομένων».¹⁰⁰ Ιδιαίτερα την τελευταία δεκαετία, η κοινή γνώμη «διαμορφώνεται» και εθίζεται σταθερά σε μια λογική, σύμφωνα με την οποία η αποδιάρθρωση και η αποτελεσματικότητα του ελληνικού σχολείου αναπτύσσονται και τροφοδοτούνται «από την ιδεολογία του εξισωτισμού, της χαλαρότητας, της ιστοπέδωσης και της ήσσονος προσπάθειας που έχουν επικρατήσει...».¹⁰¹ Επίσης στην τελευταία Έκθεση των Εμπειρογνομώνων του ΟΟΣΑ αναφέρεται ότι «Η αξιολόγηση του έργου είναι απαραίτητη, για να εξασφαλιστεί η καλύτερη ποιότητα μέσα από την εξωτερική επιτήρηση και αυτοκριτική».¹⁰²

Πρέπει να επισημάνουμε ότι η αυξανόμενη δυσαρέσκεια των γονέων που αναγκάζονται να πληρώνουν άμεσα από τη τσέπη τους μια ολόκληρη περιουσία για την εκπαίδευση των παιδιών τους σε καθεστώς «Δημόσιας και Δωρεάν Παιδείας» καθώς και η ελάχιστη - σε πολλές περιπτώσεις - αποδοτικότητα της «επένδυσης» στην εκπαίδευση των παιδιών τους, υποχρέωσε το ΥΠ.Ε.Π.Θ. να

επικεντρώσει τον όγκο των επιχειρημάτων του και να κατευθύνει τη συζήτηση για το ζήτημα της ποιότητας της εκπαίδευσης ενοχοποιώντας¹⁰³ τους εκπαιδευτικούς και συγκλίνοντας τις κριτικές σε βάρος τους, εμφανίζοντας την αποτελεσματικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος σαν αποτέλεσμα της έλλειψης αξιολόγησης των εκπαιδευτικών.

Αποτέλεσμα του κλίματος, που διαμορφώθηκε τελευταία και περιγράφηκε παραπάνω, ήταν ο νόμο 2525/97 για την εκπαίδευση.

Αν κανείς ανιχνεύσει το σώμα της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης Αρσένη (Ν.2525/97) θα διαπιστώσει ότι δύο είναι στην πραγματικότητα οι ρυθμίσεις: η αξιολόγηση των μαθητών και η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών. Παρακάτω θα εξετάσουμε το θέμα της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών.

Με το νέο νόμο η αξιολόγηση είναι διπλή: εσωτερική και εξωτερική. Η εσωτερική θα ασκείται από τους Διευθυντές, τους Προϊσταμένους, τους Σχολικούς Συμβούλους και από την Επιτροπή Αξιολόγησης Σχολικής Μονάδας. Όσο για την εξωτερική αξιολόγηση θα ασκείται από τα μέλη του Ειδικού Σώματος Αξιολογητών (Ε.Σ.Α.), κατά την εισηγητική έκθεση η Σ.Μ.Α (Σώμα Μονίμων Αξιολογητών) κατά το νόμο.

Πρόκειται για 400 μόνιμους αξιολογητές με «αυξημένα επιστημονικά προσόντα, σημαντική διδακτική προϋπηρεσία» και όπως αναφέρεται στο νόμο¹⁰⁴ θα επιλέγονται ύστερα από «γραπτή εξέταση» αλλά και «δημόσια συνέντευξη» η οποία κατά τη γνώμη μας δεν πληρεί τις προϋποθέσεις της αξιοκρατίας - σχετικό παράδειγμα υπάρχουν κατά τις κρίσεις των διοικητικών στελεχών της εκπαίδευσης κατά το παρελθόν, μάλιστα για τα 400 μέλη του Σ.Μ.Α οι αμοιβές θα είναι πλουσιοπάροχες.¹⁰⁵

Πάνω από τους 400 του Σ.Μ.Α. θα υπάρχει η Επιτροπή Αξιολόγησης Σχολικής Μονάδας (Ε.Α.Σ.Μ.Α.), αποτελούμενη από «προσωπικότητες κύρους, που επιλέγονται....» ελεύθερα και δημοκρατικά από το ΥΠ.Ε.Π.Θ στο οποίο και υπάγονται.

Κατά την αξιολόγηση εκτιμάται η επάρκεια των εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η απόδοση των σχολικών μονάδων (καινοτομία καθώς και γενικότερα η αποτελεσματικότητα του συστήματος ανά βαθμίδες εκπαίδευσης σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών γίνεται σε τρεις διαφορετικές χρονικές φάσεις: για τη

μονιμοποίησή της μετά από δύο χρόνια υπηρεσίας τους, για την επίδοση και απόδοσή τους κατά την εργασία τους και για την επιλογή τους σε θέση διοικητικών στελεχών.

Είναι γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια το εκπαιδευτικό σύστημα στις δύο πρώτες του βαθμίδες λειτουργούσε χωρίς καμιά οργανωμένη αξιολόγηση. Με τον παραπάνω νόμο δημιουργείται ένα μονοδρομικό (από την άποψη ότι η αξιολόγηση γίνεται μόνο από πάνω προς τα κάτω και ιδίως σε θέματα εκτέλεσης, εφαρμογής και απόδοσης και όχι σε όλα τα επίπεδα όπως σκοπών, μέσων, αναλυτικών προγραμμάτων, υλικοτεχνικής υποδομής, κατευθύνσεων λήψης αποφάσεων κ.τ.λ. επίσης παρατηρείται έλλειψη αξιολόγησης από τους ίδιους τους εκτελεστές και εφαρμοστές της εκπαιδευτικής πολιτικής) και πυραμιδωτό μοντέλου ασφυκτικού¹⁰⁶ ελέγχου, που βρίσκεται σε αρμονία με τον αυστηρά συγκεντρωτικό και ιεραρχικό χαρακτήρα της δομής του εκπαιδευτικού συστήματος.

Στα πλαίσια της παραπάνω ανάλυσης τα λόγια του Πρωθυπουργού Κ. Σημίτη ηχούν «περίεργα», που παλαιότερα για το Π.Δ. του τότε Υπουργού Παιδείας Γ. Σουφλιά (1933) δήλωνε ότι «η αξιολόγηση περιορίζεται στο διοικητικό έλεγχο των εκπαιδευτικών» και ότι «εναρμονίζεται πλήρως με τις κομματικές διαβλητές και αναξιοκρατικές επιλογές στελεχών της εκπαίδευσης που προηγήθηκαν».¹⁰⁷

10. Το γραφειοκρατικό φαινόμενο στην εκπαίδευση

Στην θεωρητική ανάλυση που προηγήθηκε επισημάνθηκε ότι η γραφειοκρατία και η κακοδιοίκηση είναι φαινόμενα της Δημόσιας Διοίκησης τα οποία καταπιέζουν και ταλαιπωρούν τον πολίτη,¹⁰⁸ παρουσιάστηκαν οι βασικές αρχές και τα χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού τύπου οργάνωσης. Ρίχνοντας μια εμπειριστατωμένη ματιά στο εσωτερικό του ελληνικού σχολικού συστήματος και συνδυάζοντας τον με την ανάλυση για την γραφειοκρατία, καταλήγουμε στο ότι τα γραφειοκρατικά χαρακτηριστικά είναι παρόντα με κάποιες μορφές και σε διαφορετικούς βαθμούς και έκταση στους εκπαιδευτικούς θεσμούς.

Πριν εξετάσουμε το περιεχόμενο και κατ' επέκταση τη σχέση των γραφειοκρατικών χαρακτηριστικών με το σχολείο και γενικότερα με το εκπαιδευτικό σύστημα θα αναφερθούμε στους λόγους και όρους που ευνόησαν

την εμφάνιση και την ανάπτυξη αυτών των χαρακτηριστικών. Ο R. Gorwin υπέδειξε ως τέτοιους όρους την αύξηση του πληθυσμού, την αστικοποίηση, την αυξημένη κινητικότητα τη μορφωτικής έκρηξη και την συνεχώς αυξανόμενη οικονομική σημασία της εκπαίδευσης.¹⁰⁹ Ο R. Glignet υπέδειξε την πίεση που ασκείται από το αίτημα για ισότητα στην εκπαίδευση, το οποίο απαιτεί, πολύ συχνά, την ομοιομορφία των προγραμμάτων και του περιεχομένου σπουδών. Ο M. Pusex υποστήριξε ότι οι γραφειοκρατικές οργανώσεις και ανάμεσα σ' αυτές και οι εκπαιδευτικές οργανώσεις έχουν την τάση να αυτοενισχύονται και με την αντίστασή τους στις αλλαγές να επιτρέπουν την ενίσχυση των γραφειοκρατικών χαρακτηριστικών, δηλαδή η «γραφειοκρατία γεννά γραφειοκρατία».¹¹⁰ Πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι η επιστημονικοποίηση του εκπαιδευτικού επαγγέλματος ενθάρρυνε τις γραφειοκρατικές τάσεις,¹¹¹ λόγω του ότι οι εκπαιδευτικοί είχαν ως στόχο τους την καθιέρωση προσόντων για την εισδοχή στον εκπαιδευτικό κλάδο τη μονιμότητα, τις δυνατότητες σταδιοδρομίας και την πίεση για την άσκηση ελέγχου εκ μέρους του ειδικού και όχι του ανειδίκευτου. Επίσης ο T.Husen υποστήριξε ότι «η διερεύνηση των στόχων και ο ισχυρός ρόλος του εκπαιδευτικού συστήματος, στις αξιοκρατικές κοινωνίες, στην κατανομή των θέσεων κοινωνικής ισχύος και στην επιλογή των ατόμων για τις ελκυστικές θέσεις συμβάλλουν στο ίδιο φαινόμενο, δηλαδή αυξάνουν την επιρροή του διοικητικού μηχανισμού».¹¹²

Αντιπαραβάλλοντας τις βασικές αρχές και τα χαρακτηριστικά ενός γραφειοκρατικού συστήματος από τη μια και τα ισχύοντα στις σχολικές μονάδες της χώρας μας από την άλλη μπορούμε να πούμε ότι οι σχολικές οργανώσεις, μέχρι ενός βαθμού, είναι γραφειοκρατικές¹¹³ και αυτό προκύπτει:

- Από το ότι η συνολική δραστηριότητα των σχολικών οργανώσεων κατανέμεται μεταξύ των μελών τους ανάλογα με την εξειδίκευση του κάθε μέλους.
- Από την ύπαρξη τυποποιημένων διοικητικών διαδικασιών και από τη διαφοροποίηση των λειτουργιών. Η λειτουργία των σχολικών οργανώσεων βασίζεται σ' ένα νομικό πλαίσιο λεπτομερειακού περιεχομένου (Νόμοι, Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις κ.τ.λ.), που τυποποιεί σε μεγάλο βαθμό τα διδακτικά και διοικητικά καθήκοντα του προσωπικού του σχολείου.
- Από το ότι η οργάνωση των θέσεων είναι σε ιεραρχική δομή εξουσίας. Τα μέλη των σχολικών μονάδων τελούν σε μια εξουσιαστική σχέση με κάποιο

άλλο άτομο που βρίσκεται σε ανώτερο κλιμάκιο ιεραρχίας. Συνήθως η ιεραρχία αυτή έχει το σχήμα της πυραμίδας.

- Από το ότι η ιεραρχική κλίμακα των εποπτικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων στηρίζεται κατά κανόνα στην αύξηση της διοικητικής υπευθυνότητας και όχι της παιδαγωγικής. Με άλλα λόγια η εποπτική και ελεγκτική εξουσία νομιμοποιείται από μια βάση διοικητική και όχι από επιστημονική.
- Από τον απρόσωπο χαρακτήρα των λειτουργιών των εκπαιδευτικών.
- Από την υπαλληλική ιδιότητα των εκπαιδευτικών και των στελεχών της εκπαίδευσης και
- Από τη συγκέντρωση εξουσιών και ισχύος στην κορυφή της ιεραρχίας.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι το πως γίνεται αντιληπτή η γραφειοκρατική οργάνωση στην εκπαίδευση. Ο G. Watson¹¹⁴ υποστήριξε ότι η γραφειοκρατική οργάνωση γίνεται αντιληπτή με τους παρακάτω όρους:

- α) Πολύπλοκη διάταξη οργάνωσης με μεγάλο βαθμό εξειδίκευσης και υψηλό καταμερισμό αρμοδιοτήτων.
- β) Χρονοβόρες διαδικασίες με καθυστερήσεις και παλινδρομήσεις στην διεκπεραίωση των εργασιών.
- γ) περιττές εργασίες, συγκρουόμενες αποφάσεις και σπατάλη πόρων.
- δ) Λάθη, παραλείψεις και αντιφάσεις στις αποφάσεις.
- ε) Αυστηροί τυπικοί και άκαμπτοι κανόνες, που δεν μπορούν να προσαρμοστούν σε ειδικές ανάγκες και εξαιρετικές περιπτώσεις.
- στ) Συγκέντρωση εξουσίας και ισχύος στην κορυφή της ιεραρχίας και ταυτόχρονα προσπάθεια να αυξηθεί και να επεκταθεί η εξουσία των διαφόρων θέσεων της ιεραρχίας και
- ζ) Πολιτική ευνοιοκρατία .

Τα όσα διαπίστωσε ο Watson το 1945 επαληθεύονται¹¹⁵ και από μια περιδιάβαση στα σχετικά δημοσιεύματα του ημερήσιου τύπου. Σε ότι αφορά τη γραφειοκρατική οργάνωση της εκπαίδευσης οι αντιλήψεις που διατυπώθηκαν ήταν: α) συγκέντρωση εξουσία στην κορυφή της ιεραρχίας και περιορισμός της ισχύος στη βάση, β) επεκτατισμός των διαφόρων τομέων της διοίκησης, γ) χρονοβόρες διαδικασίες και καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των εργασιών, δ)

πολυπλοκότητα στις ευθύνες και στον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων, ε) προσήλωση στην παράδοση και στ) πολιτική επιρροή.

Η εφαρμογή του γραφειοκρατικού συστήματος στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση έχει ως αποτέλεσμα την ιεραρχική εξουσιαστική δομή, η οποία συγκρούεται με την απαίτηση του εκπαιδευτικού για επαγγελματική αυτονομία στην τάξη του, καθώς και για συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Έτσι δημιουργούνται ισχυρές και αντίρροπες πιέσεις, που δρουν προς την κατεύθυνση της «απογραφειοκρατικοποίησης».

Σύμφωνα με το Χρ. Σαίτη,¹¹⁶ η χρησιμότητα της γραφειοκρατίας στις οργανώσεις της εκπαίδευσης δεν είναι μεγάλη. Γιατί όπως υποστηρίζεται, στην εκπαιδευτική γραφειοκρατία ο δάσκαλος σύμφωνα με την ιεραρχική δομή εξουσίας είναι στη βάση της πυραμίδας, ενώ θα έπρεπε να είναι στο κέντρο του συστήματος.

«Ο δάσκαλος είναι αποδοτικότερος στο έργο του όταν συνδέεται με τους μαθητές του ελεύθερα και δημιουργικά, όταν δεν περιορίζεται από κανόνες».¹¹⁷ Συμφωνούμε με τη γενική αντίληψη ότι οι κανονισμοί ενός συστήματος περιορίζουν τη δημιουργικότητα και τη φαντασία με τις οποίες το άτομο διαμορφώνει μόνο του τις κατευθύνσεις και την υπευθυνότητά του. Δεν μπορούμε όμως να πούμε ότι ο δάσκαλος πρέπει να είναι τελείως ελεύθερος στο έργο του, γιατί ως αλληλεξαρτώμενο στοιχείο του εκπαιδευτικού συστήματος, είναι υποχρεωμένο να τηρεί τους κανόνες που διέπουν αυτό το σύστημα.

Ο συγκεκριμένος τρόπος οργάνωσης και διοίκησης των εκπαιδευτικών θεσμών στο εκπαιδευτικό μας σύστημα συμβάλλει στην ομοιογένεια όλων των σχολικών μονάδων, ώστε να αποκλείεται η διαφοροποίηση. Η ομοιογένεια και ο υψηλός βαθμός προτυποποίησης ήταν και είναι χαρακτηριστική των εκπαιδευτικών μας θεσμών. Επακόλουθο αυτών είναι η διοίκηση να επιβάλλει την τυποποίηση της συμπεριφοράς των εκπαιδευτικών και των μαθητών και να προκαθορίζει τόσο τη στάση και το ρόλο τους μέσα από τα κανονιστικά κείμενα, όσο και από τις πρακτικές που αναπτύσσουν τα διοικητικά και εποπτικά στελέχη.

Οι συνέπειες-αποτελέσματα από την εφαρμογή του γραφειοκρατικού μοντέλου στο εκπαιδευτικό μας σύστημα είναι οι ακόλουθες:¹¹⁸

- α) προσκόλληση στην τήρηση των κανόνων,
- β) μεγάλη κοινωνική απόσταση ανάμεσα σε εκπαιδευτικούς και μαθητές,

- γ) οι σχέσεις ανάμεσα στα μέρη ή τα στρώματα του συστήματος εκφράζονται ως σχέσεις εξουσίας,
- δ) έλλειψη συνεργασίας και ομαδικού πνεύματος και
- ε) τα κίνητρα του συστήματος είναι συνήθως εξωτερικές αμοιβές, βαθμοί, μισθοί, προαγωγές για τους εργαζόμενους στην εκπαίδευση (και αυτά αρκετά περιορισμένα) και βαθμοί, «αμοιβές» υποτροφίες για τους μαθητές και όχι η επιθυμία για γνώση ή η απόλαυση της εργασίας.

Μία σημαντική, συνέπεια, με αρνητικό χαρακτήρα, του γραφειοκρατικού εκπαιδευτικού συστήματός μας είναι η πολυπλοκότητα και η πολυνομία που επικρατεί στο εκπαιδευτικό μας σύστημα. Λόγος για αυτό το φαινόμενο γίνεται στη συνέχεια.

10.1 Η πολυνομία και η πολυπλοκότητα των νόμων στην εκπαίδευση

Είναι γενικά παραδεκτό ότι η νομοθεσία δεν είναι κάτι στατικό και σταθερό. Κι αυτό, γιατί νομοθετικές διατάξεις, που σήμερα ισχύουν, είναι πολύ πιθανό αύριο να έχουν καταργηθεί ή αντικατασταθεί από άλλες νέες διατάξεις ή να έχουν μερικώς τροποποιηθεί. Το φαινόμενο της «πολυνομίας» ενισχύθηκε ιδιαίτερα στην ελληνική εκπαίδευση από το 1975 και μετά.

Ο νόμος 309/1976 «περί οργανώσεων και διοικήσεως της Γενικής Εκπαιδεύσεως» και ο νόμος 1566/1985 για τη «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας και άλλες διατάξεις» καθώς και ο πρόσφατος νόμος 2525/97, αποτελούν νόμους-πλαίσια. Κατά συνέπεια η εξειδίκευση τους και η υλοποίησή τους απαιτούσε και απαιτεί πληθώρα Προεδρικών Διαταγμάτων, Υπουργικών Αποφάσεων, Διοικητικών Πράξεων κ.τ.λ.

Σύμφωνα με τα παραπάνω καλείται η εκτελεστική εξουσία με την κρατική γραφειοκρατία και τις ομάδες των ειδικών συμβούλων να άρει αντιθέσεις, αντιφάσεις και επικαλύψεις. Έτσι, ο ρόλος αυτών των κλιμακίων αυξάνεται και από εκτελεστικός, όπως θεωρείται, γίνεται προγραμματικός και νομοθετικός. Εφόσον οι νόμοι που αναφέραμε είναι νόμοι-πλαίσια και απαιτείται η έκδοση διαφόρων διαταγμάτων και αποφάσεων, οδηγούμαστε στη διαμόρφωση μίας πολυνομίας «από την οποία δεν λείπουν ούτε οι αντιφάσεις ούτε οι

επικαλύψεις»,¹¹⁹ που όταν εμφανιστούν καλούνται πάλι τα ίδια κλιμάκια να επιλύσουν, δημιουργώντας έτσι ένα φαύλο κύκλο. Κι αυτό γιατί τις λεπτομέρειες, τις δυνατότητες και τα αδιέξοδα αυτής της νομοθεσίας τις γνωρίζουν μόνο τα στελέχη των κλιμακίων αυτών.

Το καθεστώς αυτό δίνει τη δυνατότητα στα κλιμάκια αυτά να δρουν ανασταλτικά σε πρωτοβουλίες, να δίνουν ερμηνείες αντίθετες από το νόμο κ.τ.λ. Όταν η ρύθμιση των εκπαιδευτικών θεμάτων, της σχολικής ζωής και πράξης γίνεται με πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας όπως: με Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις, Εγκυκλίους κ.τ.λ., τότε μπορούμε να πούμε ότι προσδιορίζεται σε σημαντικό βαθμό το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο πραγματοποιείται η εκπαιδευτική διαδικασία και επηρεάζεται η συμπεριφορά των εκπαιδευτικών.

Ο μεγάλος αριθμός των διοικητικών πράξεων, διαταγών και ερμηνευτικών εγκυκλίων, καθώς και η πολυπλοκότητά τους οφείλεται, κατά την άποψή μας, όπως προαναφέρθηκε, στο συγκεντρωτισμό της κεντρικής διοίκησης και στη χάραξη ασαφούς πολιτικής από το Υπουργείο Παιδείας. Η ασάφεια της εκφρασμένης κάθε φορά εκπαιδευτικής πολιτικής καθώς και η συχνή αλλαγή δημιουργούν κενά, τα οποία σπεύδει η κεντρική διοίκηση να καλύψει με την έκδοση διαδοχικών ερμηνευτικών εγκυκλίων και κανονισμών. Με αποτέλεσμα η εφαρμογή των διαταγών και της εγκεκριμένης πολιτικής από τη βάση να παρουσιάζει κενά, με τη μορφή παραλείψεων στην εκτέλεση των εντολών. Επιπλέον, λόγω έλλειψης του κατάλληλου μηχανισμού ελέγχου, η εξουσία αδυνατεί να επιβάλλει την πειθαρχία, και η έλλειψή της προκαλεί διαστρέβλωση της εκφρασμένης από την κεντρική εξουσία εκπαιδευτικής πολιτικής.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Ανδρέου Απ. - Παπακωνσταντίνου Γεώρ., Εξουσία και Οργάνωση-Διοίκηση του Εκπαιδευτικού Συστήματος, εκδ. Νέα Σύνορα - Λιβάνη Α., Αθήνα 1994, σελ. 126.
- ² Δερβίση Σ., Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης. Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης, Θεσσαλονίκη 1985, σελ. 256.
- ³ Κωτσίκης Βαγγ., Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης, εκδ. Έλλην, 2^η Έκδοση, Αθήνα 1993, σελ. 24.
- ⁴ Μουριάς Κ. και Παντέλης Αντ., Συνταγματικά Κείμενα, Ελληνικά και Ξένα, εκδ. Σάκκουλα Αντ., Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σελ. 323.
- ⁵ Σαίτης Χρ., Βασικά Θέματα της Σχολικής Διοίκησης, Αθήνα 1994, σελ. 50.
- ⁶ Ό.π., σελ. 50.
- ⁷ Παπάς Αθ., Σύγχρονη Θεωρία και Πράξη της Παιδείας, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1993, τομ. Α', σελ. 41.
- ⁸ Νόμος υπ' αριθ. 1566/1985, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, φύλ. 167, Αθήνα 30 Σεπτεμβρίου 1985.
- ⁹ Δενδρινού-Αντωνακάκη Ν., Οργάνωσις και Διοικήσις της Εκπαιδευσεως και ιδία, της Επαγγελματικής, Αθήνα 1991, σελ. 14.
- ¹⁰ Ό.π., σελ. 27.
- ¹¹ Σαίτης Χρ., ό.π., σελ. 47.
- ¹² Κωτσίκης Βαγγ., ό.π., σελ. 74.
- ¹³ Οι βασικοί νόμοι που ρυθμίζουν σήμερα την οργάνωση και λειτουργία των παραπάνω βαθμίδων εκπαίδευσης και καθορίζουν τους επιμέρους σκοπούς καθεμιάς είναι: Ν.1566/85 και 2525/97 (για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση), Ν.1268 (για τα ΑΕΙ) και Ν.1404/83 (για τα ΤΕΙ).
- ¹⁴ Θεοφανίδης Στ., Εγχειρίδιο Αξιολόγησης Επενδυτικών Σχεδίων, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 148 και Σαίτης Χρ., Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης, Αθήνα 1992, σελ. 103-107.
- ¹⁵ Ματθαίου Δ., Ελλάδα: Σύγχρονο Εκπαιδευτικό Σύστημα, στο Παιδαγωγική, Ψυχολογική Εγκυκλοπαίδεια Λεξικό, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 3^{ος} τόμος, σελ. 1793.
- ¹⁶ Κωτσίκης Βαγγ., ό.π., σελ. 213.
- ¹⁷ Ανδρέου Α., και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 137.
- ¹⁸ Εισηγητική έκθεση του Ν.1566/85: Γενικό μέρος Δ, κύριοι άξονες του σχεδίου νόμου, εκδ. Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. ιη', Σκουρή Β., Δίκαιο της Παιδείας, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1988, σελ. 15 και Μπουζάκης Σηφ., Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1994, σελ. 275-277.

- ¹⁹ Ανδρέου Απ., Η διοίκηση της εκπαίδευσης, στο περιοδικό Σύγχρονη Εκπαίδευση, (τ. 14), 1983, σελ. 14-18.
- ²⁰ Ανδρέου Α., και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 140.
- ²¹ Βλ. Π.Δ. 147/1976, ΦΕΚ 56, τ. Α', σελ. 4.
- ²² Λεπτομέρειες για την οργάνωση και λειτουργία του Π.Ι. Βλ.: άρθρα 23 και 24 του Ν.1566/85.
- ²³ Αθανασούλα-Ρέππα Α., Η δευτεροβάθμια τεχνικό-επαγγελματική εκπαίδευση και η περιφερειακή της διάσταση στην Ελλάδα, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα 1992, σελ. 126.
- ²⁴ Ν.2188/1994, άρθ. 3.
- ²⁵ Σχετικά με τις αρμοδιότητες των Κεντρικών Συμβουλίων Βλ.: Σαίτης Χρ., Βασικά θέματα της Σχολικής Διοίκησης, ό.π., σελ. 56-57.
- ²⁶ Ανδρέου Α., και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 141.
- ²⁷ Ν.1304/83, άρθρο 2, παρ. 1.
- ²⁸ Οι προϊστάμενοι των Διευθύνσεων και Γραφείων Εκπαίδευσης θα μπορούσαν να θεωρηθούν όργανα συντονισμού εποπτείας της εκπαίδευσης. Βλ.: Σκουρή Β., Δίκαιο της Παιδείας, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1988, σελ. 57.
- ²⁹ Σαίτης Χρ., ό.π., σελ. 60.
- ³⁰ Αθανασούλα-Ρέππα, ό.π., σελ. 173.
- ³¹ Σκουρή Β., ό.π., σελ. 67.
- ³² Ν.1566/85, άρθρο 11.
- ³³ Μέχρι το Νοέμβριο του 1998, κανένας διευθυντής δεν αξιολόγησε έργο των εκπαιδευτικών της σχολικής τους μονάδας.
- ³⁴ Σχετικά με τα καθήκοντα των διευθυντών σχολικών μονάδων βλ.: Σαίτης Χρ., ό.π., σελ. 61.
- ³⁵ Σκουρή Β., Δίκαιο της Παιδείας, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1988, σελ. 15.
- ³⁶ Παπανούτσου Ε., Φιλοσοφία και Παιδεία, Αθήνα 1958, σελ. 170.
- ³⁷ Σκουρή Β., ό.π., σελ. 18.
- ³⁸ Ό.π, σελ. 20.
- ³⁹ Κωτσίκης Βαγγ., ό.π., σελ. 119.
- ⁴⁰ Σκουρή Β., ό.π., σελ. 21.
- ⁴¹ Μάνεση Α., Η Συνταγματική Προστασία της Ακαδημαϊκής Ελευθερίας, στο Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσσαλονίκη, 1980, σελ. 674.
- ⁴² Κωτσίκης Βαγγ., ό.π., σελ. 120.
- ⁴³ Ανδρέου Απ. και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 151.
- ⁴⁴ Βλ. Σπανός Κ., Οργάνωση και εξουσία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1992, σελ. 37.

- ⁴⁵ Κάντας Α., Οργανωτική-βιομηχανική ψυχολογία, εκδ. Ελληνική Γράμματα, Αθήνα 1993, σελ. 130.
- ⁴⁶ Katz D., and Kahm R., The social psychology of organizations, εκδ. Wiley, New York 1978.
- ⁴⁷ Παντελίδης Χ., Οι ρόλοι των στελεχών της εκπαίδευσης, στο Νέα Παιδεία, τ.16/1981, Αθήνα, σελ. 58.
- ⁴⁸ Μπαλάσκας Κ., Κοινωνική Θεώρηση της Παιδείας, εκδ. Γρηγόρης, Αθήνα 1989, σελ. 128, επίσης Εξαρχάκου Θ., Διδακτική Μαθηματικών, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1988, σελ. 6 και Γλαμπεδάκη Μ.Α., Οικονομία και Εκπαίδευση, εκδ. Ίων, Αθήνα 1990, σελ. 41.
- ⁴⁹ Σαΐτης Χρ., Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης, Αθήνα 1992, σελ. 18-19.
- ⁵⁰ Μπουζάκης Σ., Παιδαγωγικοί και Κοινωνικοπολιτικοί Προβληματισμοί, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1986, σελ. 71.
- ⁵¹ Σαΐτης Χρ., Επαναπροσδιορισμός του ρόλου της Ηγεσίας στο Σύγχρονο Σχολείο, στη Διοικητική Ενημέρωση, τ. 7, 1997, σελ. 87.
- ⁵² Ζαβλανός Μ., Οργάνωση και Διοίκηση, τ. Α', εκδ. Ίων, σελ. 41.
- ⁵³ Κωτσίκης Βαγγλ. ό.π. σελ. 51.
- ⁵⁴ Σαΐτης Χρ., Επαναπροσδιορισμός του ρόλου, ό.π., σελ. 88.
- ⁵⁵ Βλ. Σαΐτης Χρ., Το χρονικό ενός θεσμού: ο διευθυντής του Δημοτικού σχολείου, στο περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τεύχ. 5, 1996, σελ. 100.
- ⁵⁶ Φρειδερίκος Α. και Τσερούλη - Φολερού Φ., Οι δάσκαλοι του δημοτικού σχολείου, εκδ. Ύψιλον/Βιβλία, Αθήνα 1991, σελ. 168-170.
- ⁵⁷ Μαραθεύτη Μ., Ο διευθυντής του σχολείου και ο ρόλος του, στο περιοδικό Νέα Παιδεία, τ. 16, Αθήνα 1981, σελ. 45.
- ⁵⁸ Ό.π., σελ. 45.
- ⁵⁹ Κωτσίκης Βαγγ., ό.π., σελ. 60.
- ⁶⁰ Ευαγγελόπουλος Σ., Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης. Οργάνωση και διοίκηση της Εκπαίδευσης, τ. Α' εκδ. Δανιά, Αθήνα 1989, σελ. 26.
- ⁶¹ Βλ. νόμο 1566/88, άρθρα 11, 56 και 57, και νόμο 2525/97, άρθρο 8, ο οποίος εισάγει και το θεσμό του Σώματος των Μονίμων Αξιολογητών (Σ.Μ.Α.).
- ⁶² Πουλατζάς Ν., Το κράτος, η Εξουσία, ο Σοσιαλισμός, εκδ. Θεμέλιο, β' έκδοση, Αθήνα 1984, σελ. 221-227.
- ⁶³ Ανδρέου Α., και Παπακωνταντίνου Γ., ό.π., σελ. 164.
- ⁶⁴ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 166.
- ⁶⁵ Παπακωνσταντίνου Γ., Εισήγηση στο 2^ο συνέδριο Πανοράματος Παιδείας με θέμα Μεταλυκειακή εκπαίδευση και αγορά εργασίας, Αθήνα 1992.
- ⁶⁶ Ανδρέου Απ. και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 167.

- ⁶⁷ Θεοφανίδης Στ., Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης Δημόσιων Υποθέσεων, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1989, σελ. 44.
- ⁶⁸ Ο.π., σελ. 45.
- ⁶⁹ Πρακτικά Βουλής, Δευτέρα 20 Μαρτίου 1995, 4490.
- ⁷⁰ Καζαμίας Α. και Κασσωτάκης Μ., Ελληνική Εκπαίδευση: Προοπτικές ανάπτυξης και εκσυγχρονισμού, Αθήνα 1995, σελ. 34.
- ⁷¹ ΟΟΣΑ, Επισκόπηση του Εκπαιδευτικού Συστήματος της Ελλάδας - Έκθεση Εμπειρογνομώνων, ΥΠ.Ε.Π.Θ., Αθήνα 1996, σελ. 25.
- ⁷² Φραγκουδάκη Άννα (Τα Νέα 16/8.1997), ο Γλάρος Δημήτριος (Έθνος 27/8/1997), ο Μαρκάτος Νίκος (Ελευθεροτυπία 5/8/1997), ο Αλαχιώτης Σταμάτης (Ελευθεροτυπία 5/8/1997), ο Πανούσης Γιάννης (Τα Νέα 2/8/1997), ο Γέμος Πέτρος (Το Βήμα 31/8/1997), ο Πανάρετος Γιάννης (Η Καθημερινή 31/8/1997) κ.ά.
- ⁷³ Τα Νέα 22/7/1997.
- ⁷⁴ Κασικάς Χ. και Καββαδίας Γ.Κ., Κρίση του Σχολείου και Εκπαιδευτική Πολιτική, Κριτική των Εκπαιδευτικών Αλλαγών (1990-1997), εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1998, σελ. 118.
- ⁷⁵ Ν.2525/1997, ΦΕΚ/188, 23 Σεπτεμβρίου 1997, άρθρο 6, παρ. 1.
- ⁷⁶ Το Βήμα 21 Ιουνίου 1998, άρθρο του Κονιδάρη Μ.Ι. με τίτλο της Παιδείας Παιδέματα.
- ⁷⁷ Βλ. άρθρο του Παπακώστα Ι. στο Βήμα της 21^{ης} Ιουνίου 1998, με τίτλο, Η αξιολόγηση των υποδιορισμού εκπαιδευτικών.
- ⁷⁸ Το θέμα των σχολικών συμβούλων ρυθμίζει ο νόμο 1304/82.
- ⁷⁹ Λεπτομέρειες για τις θέσεις της Δ.Ο.Ε. που αφορούν τον τρόπο επιλογής των διευθυντικών στελεχών της εκπαίδευσης, βλ. στο περιοδικό: Διδακταλικό Βήμα, Μαρτίου-Απριλίου 1992, σελ. 20.
- ⁸⁰ Σαίτης Χρ., Το Χρονικό ενός θεσμού: Ο Διευθυντής Δημοτικού Σχολείου, στο περιοδικό: Διοικητική Ενημέρωση, τεύχ. 5, Μάιος 1996, σελ. 103.
- ⁸¹ Νόμος 1304/82, 1566/85, Π.Δ. 340/83, 214/84, Υπουργικές Αποφάσεις ΥΠ.Ε.Π.Θ. Η/8353/22-10-1985, Γ2/4087/4-7-1996, Δ1/910/19-2-1987.
- ⁸² Προτάσεις της Επιτροπής για την Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, ΥΠΕΠΘ, Αθήνα 1991.
- ⁸³ Υπουργική Απόφαση του ΥΠ.Ε.Π.Θ. 1084/2-2-1994.
- ⁸⁴ ΥΠ.Ε.Π.Θ., Β' Κ.Π.Σ/Ε.Π.Ε.Α.Ε.Κ, Υποπρόγραμμα 1-Τεχνικό Δελτίο Ενέργειας. Μέτρο: 1.3 Εκπαίδευση εκπαιδευτικών και λοιπές υποστηρικτικές ενέργειες. Ενέργεια 1.3 α Επιμόρφωση εκπαιδευτικών, Αθήνα Αύγουστος 1996 (Υπεύθυνος ενέργειας : Μαυρογιώργος Γ.).
- ⁸⁵ Με το νόμο για «Αναμόρφωση του μισθολογίου προσωπικού της Δημόσιας διοίκησης και άλλες συναφείς διατάξεις» στο άρθρο 1.4 (επίδομα θέσης ευθύνης), παρ. Β', δίδεται μια προτεραιότητα σε ορισμένα στελέχη της εκπαίδευσης σ' ότι αφορά τις αποδοχές τους.

- ⁸⁶ Δεν υπάρχουν σαφή στοιχεία για τον ακριβή αριθμό των στελεχών που επιμορφώθηκαν με βάση παραπάνω πρόγραμμα.
- ⁸⁷ Ανδρέου Α., Η επιμόρφωση των στελεχών της εκπαίδευσης, στη Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 8, Αθήνα 1997.
- ⁸⁸ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., Εξουσία και οργάνωση - διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος, ό.π., σελ. 72.
- ⁸⁹ Π.Δ. 214/25-5-1984 (ΦΕΚ) τ.Α'.
- ⁹⁰ Νόμος 1304/1982 (Φ.Ε.Κ.Φ. 144/7-2-1982, τ.Α'), άρθρο 1, παρ. 2.
- ⁹¹ Νόμος 1566/85, άρθρο 2, παρ. δ, άρθρο 29, παρ. 2, άρθρο 24, παρ.1, Νόμος 1304/82, άρθρο 1, Π.Δ. 214/85, άρθρο 1, παρ. 7, 8.
- ⁹² Νόμος 1566/85, άρθρο 46, παρ. 1, Νόμος 1304/82, άρθρο 1, παρ. η, Π.Δ.214/85, άρθρο 1, παρ.11, εδ. α, β, παρ. 12.
- ⁹³ Π.Δ. 214/85 άρθρο 1, εδ. α.
- ⁹⁴ Νόμος 1304/82, άρθρο 2, Π.Δ. 214/85, άρθρο 1, παρ. 9, 13, εδ. α,β,γ.
- ⁹⁵ Συμπεριλαμβάνεται στο προαναφερθέν νομικό πλαίσιο.
- ⁹⁶ Η αναφορά στις απόψεις του Γέρου Θ. έχει ιδιαίτερη σημασία, γιατί είχε την ευθύνη των Σχολικών Συμβούλων στο Υπουργείο Παιδείας.
- ⁹⁷ Γέρου Θ. (χ.χ.), ο Σχολικός Σύμβουλος και η Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση, Παιδαγωγικά Μελετήματα, εκδ. Δίπυχο, Αθήνα, σελ. 17.
- ⁹⁸ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 173-174.
- ⁹⁹ Θεοφανίδης Στ., Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης, ό.π., σελ. 64-67.
- ¹⁰⁰ Βλ. μεταξύ άλλων Μαρίνου Γ., Επανάσταση επιπέδους στην εκπαίδευση, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 7/8/1997, σελ. 4-6, του ίδιου, γιατί πρέπει να εφαρμοσθεί η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 14/8/1997, σελ. 4-7.
- ¹⁰¹ Από το λόγο του Προέδρου της Ν.Δ. Έβερτ Μιλτιάδη στη Βουλή (Πρακτικά Βουλής) 20/3/95).
- ¹⁰² ΟΟΣΑ, Επισκόπηση....., ό.π., σελ. 18.
- ¹⁰³ Κατσίκας Χ. και Καββαδίας Γ. Κ., Κρίση του σχολείου και εκπαιδευτική πολιτική, ό.π., σελ. 102.
- ¹⁰⁴ Νόμος 2525/1997, ΦΕΚ 188/23-9-1997, άρθρο 8, παρ. 4, εδ. δ.
- ¹⁰⁵ Ο προϋπολογισμός για τους 400 αξιολογητές θα είναι 6, 5 δις δραχμές.
- ¹⁰⁶ Κατσίκας Χ. και Καββαδίας Γ.Κ., ό.π., σε. 107.
- ¹⁰⁷ Βλ. Κ. Σημίτης, δηλώσεις για το Π.Δ. για την «αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου», εφ. Τα Νέα, 1-9-93.
- ¹⁰⁸ Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισ., Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1998, σελ. 154.

- ¹⁰⁹ Gorwin R., A Sociology of Education, New York, 1965.
- ¹¹⁰ Pusey M., Dynamics of bureaucracy: A case analysis in education, New York 1976, σελ. 47.
- ¹¹¹ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., Εξουσία και Οργάνωση, ό.π. σελ. 341, επίσης Κωτσίκης Βαγγ., Οργάνωση και Διοίκηση..., ό.π., σελ. 46.
- ¹¹² Husen, Η αμφισβήτηση του σχολείου, «Προτάσεις», Αθήνα 1991.
- ¹¹³ Βλ. Ζαβλανός Μ., ό.π., σελ. 63, Σαίτης Χρ., Βασικά θέματα..., ό.π., σελ. 39, Μιχόπουλος Α.Β., ό.π., σελ. 99-101, Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 352 και Αλαμάνης Θαν., Ελληνικό σχολείο και γραφειοκρατικό σύστημα, όψεις και απόψεις, στο περιοδικό Διοικητική ενημέρωση, τεύχος 7, Ιανουάριος 1997, σελ. 70.
- ¹¹⁴ Watson G., Problems of bureaucracy, στο περιοδικό Journal of Social Issues, σελ. 1-73, 1985.
- ¹¹⁵ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 342.
- ¹¹⁶ Σαίτης Χρ. ό.π., σελ. 40.
- ¹¹⁷ Ζαβλανός Μ., ό.π., σελ. 65.
- ¹¹⁸ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 355.
- ¹¹⁹ Ό.π., σελ. 197 και 356.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

1. Οραματισμοί και προσδοκίες κατά τη διάρκεια του Αγώνα.

Κατά τη διάρκεια της επανάστασης του 1821 εκφράζεται καθαρά η επιθυμία για τη δημιουργία εκπαιδευτικού συστήματος. Από την αρχή της Επανάστασης η προσδοκία είναι καθαρή. Το έθνος μόνο με την εκπαίδευση θα μπορέσει ν' αποβάλλει τα ελαττώματα που το προσέδωσε η περίοδος της δουλείας.¹ Έτσι, από την πρώτη στιγμή είναι φανερός και ο οραματισμός: οι ραγιάδες πρέπει να γίνουν πολίτες και στη μεταμόρφωση αυτή η εκπαίδευση έχει να παίξει βασικό ρόλο.

Στα παραπάνω παρατηρούμε τον αντίλαλο των μηνυμάτων του νεοελληνικού διαφωτισμού που με έξαρχο τον Αδαμάντιο Κοραή, ο οποίος θεωρούσε το φωτισμό του γένους απαραίτητη προϋπόθεση για την αξιοποίηση της ελευθερίας που θα κερδιζόταν με τα όπλα. Η πεποίθηση αυτή στα χρόνια του Αγώνα δεν ήταν περιορισμένη μόνο στους κύκλους των λογίων. Παρόλο που έκφραση για τη γενικότερη διάδοσή της δε βρίσκεται στο πρώτο Σύνταγμα που ψηφίστηκε τον Ιανουάριο του 1822, έχουμε όμως αποδείξεις και το θέμα απασχόλησε τόσο την Κεντρική Διοίκηση όσο και τις τοπικές κυβερνήσεις.² Μάλιστα ο Οργανισμός των υπηρεσιών ο οποίος στηρίχτηκε στις διατάξεις του Συντάγματος του 1822, στο κεφάλαιο “περί καθηκόντων Μινίστρου των Εσωτερικών”, προβλέπει πως ο Υπουργός αυτός “ενασχολείται μετ’ επιμελείας εις την είσαξιν και διάδοσιν των φώτων, των τόσων αναγκαίων δια την επίδοσης του Ελληνικού Έθνους”. Από την πλευρά της η Πελοποννησιακή Γερουσία διακήρυξε κι αυτή, πριν καλά συμπληρωθεί χρόνος από την έναρξη του Αγώνα, όχι μόνο την προσήλωσή της στην πίστη αυτή, αλλά και την πρόθεσή της να προχωρήσει σ’ έργα: “... έλαβε παρατριωτικήν κηδεμονίαν δια της αγωγής της νεολαίας προθυμωμένη να συστήση σχολείον εις ταύτην την πόλιν, ανάλογα της παρούσης περιστάσεως, δια τον διωρισμένον επί τούτου εφόρου... προσκαλεί δε αξίους διδασκάλους δια να διδάξουν δια της Λαγκαστερίου μεθόδου³... προσκαλεί δε και φιλομαθή νεολαίαν αφ’ όλην την Πελοπόννησον να συντρέξει εδώ δια να διδαχθεί αμισθί...⁴. Όπως παρατηρούμε από το κείμενο της Πελοποννησιακής Γερουσίας, αυτή σχεδίαζε σχολεία “αρρένων τε και θηλαίων” όπου η φοίτηση θα γινόταν “αμισθί”, δηλαδή δωρεάν.

Αλλά ακόμη πιο σημαντική μπορεί να θεωρηθεί η απόφαση να εφαρμοστεί στη διδασκαλία η αλληλοδιδασκτική μέθοδος. Γιατί δεν πρέπει να μένει πια καμία αμφιβολία, πως η μέθοδος αυτή, όπου ένα δάσκαλος δίδασκε εκατοντάδες παιδιά με τη βοήθεια των πιο προχωρημένων μαθητών του, πέρα από τα πολύ σημαντικά οικονομικά της πλεονεκτήματα, είχε την εποχή εκείνη, θεωρηθεί

σημαντικό όπλο για την καταπολέμηση κάθε μορφής τυραννίας και για τη διάδοση των φιλελεύθερων αρχών⁵. Την ίδια σημασία πρέπει να αποδώσουμε και στο γεγονός πως τη διάδοση της μεθόδου σ' εθνική πια κλίμακα προβλέπει το Σύνταγμα του 1823 το πρώτο που έχει και γενική διάταξη για την εκπαίδευση.

Ωστόσο η αλληλοδιδασκτική μέθοδος, κατάλληλη για τις πρώτες βασικές γνώσεις, δεν αρκούσε για την ευρύτερη διάδοση της εκπαίδευσης στην καινούργια κοινωνία που θα διαμορφωνόταν στο ελεύθερο κράτος. Έτσι στα 1824, ένα από τα πιο σκληρά χρόνια του Αγώνα η βουλή του αγωνιζόμενου έθνους προχωρεί στη διατύπωση των ευχών της για το γενικότερο εκπαιδευτικό σχήμα, όπου υπάρχει πρόβλεψη και για τις τρεις βαθμίδες της εκπαίδευσης.⁶

Από την πλευρά της η διοίκηση προχωρεί στην οργάνωση των εκπαιδευτικών πραγμάτων. Στην Κυβέρνηση δεν προβλέπεται ακόμα Υπουργός της Παιδείας και οι σχετικές ευθύνες έχουν ανατεθεί, όπως είδαμε, στον Υπουργό Εσωτερικών. Αλλά η ανάγκη για την ύπαρξη κορυφαίου εκτελεστικού οργάνου οδηγεί, το Φεβρουάριο του 1825⁷, στον διορισμό ενός “Εφόρου της παιδείας και ηθικής ανατροφής των παιδών”.⁸ Η περιγραφή των αρμοδιοτήτων του Εφόρου αποκαλύπτει τη γενικότερη διάθεση να δοθεί ουσιαστικό περιεχόμενο στην εκπαιδευτική προσπάθεια.⁹

Παράλληλα με τη Διοίκηση εκδηλώνεται και η ιδιωτική δραστηριότητα. Ιδιαίτερα χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του παρθεναγωνείου που ίδρυσε στην Αθήνα η φιλόμουσος Εταιρεία¹⁰.

Σαν ολοκλήρωση όλης αυτής της κίνησης πρέπει να θεωρηθεί η πιο φιλελεύθερη διατύπωση των άρθρων των σχετικών με την εκπαίδευση στο Σύνταγμα του 1827 και η πρόβλεψη στο ίδιο κείμενο για θέση “Γραμματέως (Υπουργού) επί του Δικαίου και της Παιδείας”. Έτσι στο τέλος της περιόδου του Αγώνα, οι Έλληνες οραματίζονται για το ελεύθερο κράτος τους ένα εκπαιδευτικό σύστημα κλιμακωμένο σε τρεις βαθμίδες που θα προσφέρεται δωρεάν (τουλάχιστον στην πρώτη βαθμίδα) σε αγόρια και κορίτσια κάτω από την επίβλεψη της Βουλής, με υπεύθυνο στην Κυβέρνηση έναν ειδικά ορισμένο Υπουργό. Το δικαίωμα στη μόρφωση θα είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο και η εκπαίδευση θα αποβλέπει στη διαμόρφωση ελεύθερων πολιτών, που θα έχουν συνείδηση τόσο των καθηκόντων όσο και των δικαιωμάτων τους.

1.1. Η εκπαιδευτική κατάσταση κατά τη διάρκεια του απελευθερωτικού Αγώνα (1821-1828)

Για την εκπαιδευτική κατάσταση στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια του απελευθερωτικού Αγώνα, έχουμε τις παρακάτω πληροφορίες:

- α) «Κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Επανάστασης του 1821 όλα τα σχολεία κλείνουν. Όσο διαρκούσε ο πόλεμος, εννιά ολόκληρα χρόνια, πουθενά δε λειτουργούσε σχολείο».¹¹

β) Η έκρηξη της Ελληνικής Επανάστασης του 1821 ήταν επόμενο να ανακόψει την εκπαιδευτική ανάπτυξη, όχι όμως εντελώς. Στην επαναστατημένη Ελλάδα, εξαιτίας των σκληρών διωγμών άλλα σχολεία έκλεισαν, ενώ σε μερικά μειώθηκε ο αριθμός των μαθητών και των δασκάλων.

Κατά τον Α. Ισηγόνη «το πυρ και ο σίδηρος του πολέμου, δεν εξαφάνισαν την παροιμιώδη φιλομάθειαν των Ελλήνων, οι οποίοι και εν μέσω των φλογών δεν έπαυσαν μεριμνώντας δια την εκπαίδευσιν. Ήδη το 1822 η εν Άστρει Συνέλευσις εφήμισε: συστηματικώς να οργανωθεί η εκπαίδευσης της νεολαίας και να εισαχθή καθ' όλην την Επικράτειαν η αλληλοδιδασκτική μέθοδος από την Διοίκησιν, αναθέσασα δι' ιδιαίτερον άρθρον του πολιτεύματος, την δημοσίαν εκπαίδευσιν υπό την προστασίαν του βουλευτικού σώματος».¹²

Η δεύτερη πληροφορία «είναι πιο αντικειμενική»¹³ και με αυτή συμφωνούν οι Έλληνες Ιστορικοί και παιδαγωγοί. Η Πελοποννησιακή Γερουσία (1822) με προκήρυξή της καθιερώνει τη δωρεάν παιδεία για την υποχρεωτική φοίτηση στα σχολεία, προσκαλεί άξιους δασκάλους να διδάξουν σ' αυτά και διατάζει τους γονείς να μην παραμελήσουν την εκπαίδευση των παιδιών τους.

Άλλη πληροφορία, που συνηγορεί με τη άποψη αυτή, προέρχεται από την «Ιστορία του Ελληνικού Έθνους», όπου αναφέρονται σχετικά: «Αμέσως μετά την έκρηξη της Ελληνικής Επανάστασης τη σκέψη των πρωτεργατών της απασχόλησε σοβαρά το πρόβλημα της εκπαίδευσης των ελληνοπαίδων... Με την έναρξη του απελευθερωτικού αγώνα πολλοί Έλληνες λόγιοι και δάσκαλοι άρχισαν να φτάνουν στην αγωνιζόμενη Ελλάδα, για να προσφέρουν υπηρεσίες, άλλοι στα στρατόπεδα, άλλοι στη διοίκηση της χώρας και οι περισσότεροι στην εκπαιδευτική ανασυγκρότηση. Το 1823 η Εθνική Συνέλευση στο Άστρος αποφάσισε να οργανωθεί συστηματικά η εκπαίδευση της νεολαίας και να εισαχθεί σε όλη την Επικράτεια η αλληλοδιδασκτική μέθοδος από τη Διοίκηση».¹⁴ Ακόμη η Συνέλευση αυτή όρισε με συνταγματική διάταξη ότι «η δημόσιος εκπαίδευσιν είναι υπό την προστασίαν του βουλευτικού. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή καθιερώθηκε ο θεσμός του **Εφόρου** της Παιδείας και ηθικής ανατροφής των παιδιών».¹⁵

Ενδιαφέρον παρουσιάζει κατά το 1824 η συγκρότηση Πενταμελούς Επιτροπής με πρόεδρο τον Άνθιμο Γαζή για να κάνει προτάσεις σχετικές με την οργάνωση της εκπαίδευσης. Η Επιτροπή αυτή συνέταξε μελετημένο σχέδιο οργάνωσης «της κοινής παιδείας του Έθνους». Το σχέδιο το διαιρούσε σε τρεις κύκλους που περιλάμβαναν: τα Δημοτικά σχολεία, τα Λύκεια στις πρωτεύουσες των επαρχιών και το Πανεπιστήμιο. Επειδή όμως γνώριζε ότι ένα τέτοιο σχέδιο δεν μπορούσε να εφαρμοστεί εξαιτίας του αγώνα, πρότεινε την ίδρυση αλληλοδιδασκτικών σχολείων. Με πρόταση της Επιτροπής ιδρύθηκε στο Άργος «Εν πρότυπον Διδασκαλείον»¹⁶, για την εκπαίδευση των δασκάλων της δημοτικής εκπαίδευσης όλης της χώρας. Σε διάστημα έξι μηνών το Διδασκαλείο αυτό παρουσίασε ικανοποιητικά αποτελέσματα: Όπως αναφέρεται στην ίδια πηγή, 150 μαθητές, ήξεραν να διαβάζουν, να γράφουν και να λογαριάζουν. Επίσης από το σχολείο αυτό αποφοίτησε και σημαντικός αριθμός δασκάλων που ανέλαβαν να

συντελέσουν στη γενίκευση των φώτων στην Ελλάδα.¹⁷ Πρέπει να σημειωθεί ότι χρήματα δεν υπήρχαν, αφού η κυβέρνηση δε διέθετε τα' αναγκαία μέσα ούτε για τη διεξαγωγή του Αγώνα και γι' αυτό όλα γίνονταν με αυθόρμητες προσφορές των κατοίκων και των μοναστηριών. Το Φθινόπωρο του 1825 τη συντήρηση των σχολείων της Αθήνας όπως και την ίδρυση σχολείου για τα κορίτσια, ανέλαβε "η Φιλόμουσος Εταιρεία".¹⁸ Αξιόλογα σχολεία την εποχή εκείνη υπήρχαν συνολικά πέντε στην Αθήνα και στην Τήνο, Σίφνο, Σάμο, Πάτμο, Αίγινα, Ναύπλιο, Ύδρα, Τριπολιτσά, Άστρος, Δημητσάνα, Πάρο, Νάξο και αλλού.

Το 1827, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η Εθνική Συνέλευση στην Τροιζήνα χαρακτήρισε τον έλεγχο της εκπαίδευσης υποχρέωση του Κράτους και μάλιστα διόρισε τον πρώτο Υπουργό Παιδείας, αν και τα σχολεία ήταν περιορισμένα.

Αυτή ήταν με λίγα λόγια η εκπαιδευτική κατάσταση στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Επανάστασης του 1821-28. Μέσα στη δίνη του απελευθερωτικού αγώνα δεν μπορεί να γίνει λόγος για παιδαγωγική κίνηση στον ελληνικό χώρο, ούτε μπορούμε να πούμε ότι υπήρχε οργανωμένο εκπαιδευτικό σύστημα από την άποψη ίδρυσης και λειτουργίας σχολείων, προγραμμάτων και εκπαίδευσης, ύπαρξη εκπαιδευτικών με συγκεκριμένα προσόντα, οργανωμένη δομή και διοίκηση της εκπαίδευσης.¹⁹

Το 1828, μετά τους απελευθερωτικούς αγώνες αρχίζει η ανασυγκρότηση της παιδείας στην Ελλάδα, όσο βέβαια οι οικονομικό-πολιτικές συνθήκες το επιτρέπουν.

2. Η περίοδος του Καποδίστρια (1828-1831).

Κατά την άφιξη του Καποδίστρια στην Ελλάδα (Ιανουάριος 1828) την βρήκε, "εντελώς καταστραμμένη από τον επταετή αγώνα υπέρ της Ελευθερίας. Όλοι κατοικούσαν σε καλύβες και σκηνές και η Ελλάδα έμοιαζε με γενικό στρατόπεδο και αυτός ο Κυβερνήτης για αρκετούς μήνες δεν είχε μόνιμη στέγη, τα ορφανά, η μελλοντική ελπίδα του Έθνους, αλήτευαν, ζητιάνευαν και διαφθείρονταν ως ψυχογιοί στα στρατιωτικά σώματα των οπλαρχηγών".²⁰

Στο μεγάλο φίλο του, τον Ελβετό τραπεζίτη Eyuard, σε γράμμα του με λίγες λέξεις αποκαλύπτει το σχέδιό του: "Είμαι αποφασισμένος να στηρίξω την επανόρθωση της Ελλάδος εις δύο μεγάλες βάσεις, την εργασία και την στοιχειώδη εκπαίδευσιν".²¹ Είχε συλλάβει με τη φιλοσοφία του πολύ σωστά το πρόβλημα, ότι δηλαδή για να υψωθεί ομαλά και θετικά το οικοδόμημα της Παιδείας έπρεπε να τεθούν γερά θεμέλια και ακρογωνιαίο λίθο θεωρούσε τη στοιχειώδη εκπαίδευση.

Για να εφαρμόσει όμως τις παιδαγωγικές αντιλήψεις του, χρειαζόνταν χρήματα και δάσκαλοι, γι' αυτό αναγκάστηκε να κρατήσει στα σχολεία την αλληλοδιδασκτική μέθοδο που δεν απαιτούσε πολλά χρήματα. Με τη συμβολή του λαού, φίλων και φιλελλήνων στο εξωτερικό και της φορολογίας εκκλησιαστικών

περιουσιών, κοινωφελών ιδρυμάτων και των κοινοτικών φόρων αντιμετώπιζε τα οικονομικά προβλήματα.²²

Το πρώτο εκπαιδευτικό ίδρυμα που συστήνεται μετά την άφιξή του (με δική του μάλιστα, προσωπική φροντίδα) είναι ένα ορφανοτροφείο, για το οποίο οι απόψεις δίστανται, ο Α. Δημαράς γράφει: «... του οποίου οι τρόφιμοι υποβάλλονται σε βαριά σκληραγωγία («προσκέφαλον μια πέτρα») και απειλούνται με μια κλίμακα και ποινών που φτάνει ως τη διαπόμπευση».²³ Ενώ ο Θεοφάνης Χατζηστεφανίδης γράφει: «... με το πνεύμα ότι η χειρονακτική δράση των παιδιών διατήρησε έναν τελείως παιδαγωγικό χαρακτήρα και μετασχηματίστηκε σε μια επαγγελματική εκπαίδευση, μια ενδιαφέρουσα επιτυχία για μοντέρνες προσπάθειες στην αγωγή των ορφανών».²⁴

Μέσα στο ορφανοτροφείο της Αίγινας λειτούργησε (1829) το «Πρότυπο» σχολείο για τους προχωρημένους μαθητές, που προορίζονταν να γίνουν δάσκαλοι στ' αλληλοδιδασκτικά σχολεία. Ταυτόχρονα μ' αυτό δημιούργησε το «Κεντρικό Σχολείο», το πρώτο Ελληνικό Γυμνάσιο, που θα προετοιμάζε για το Πανεπιστήμιο και ταυτόχρονα θα έπρεπε να εκπαιδεύσει δασκάλους για τ' ανώτερα σχολεία της Ελλάδος.

Επίσης ιδρύθηκε στην Αίγινα και «Σχολείο Κορασίδων»²⁵ με 32 μαθήτριες από τη δούκισσα της Πλακεντίας. «Σχολείο θηλέων ιδρύθηκε και στο νησί Σύρος με εισφορές των κυριών της νήσου».²⁶

Κατά τον Αύγουστο του 1829, η Εθνική Συνέλευση, συγκροτημένη κατά τη θέληση του Καποδίστρια, ψηφίζει ένα γενικό εκπαιδευτικό σχήμα που έχει και κενά (δεν προβλέπει μέση εκπαίδευση) και αοριστίες (δεν καθορίζει τη μορφή των «Σχολείων ανωτέρας τάξεως»).

Παράλληλα όμως γίνεται και μια προσπάθεια να τακτοποιηθούν κάπως όσα σχολεία ιδρύονται κυρίως με την πρωτοβουλία των τοπικών αρχών.

Με το υπ' αριθμ. 45 ψήφισμα του 1829 σύστησε «Επιτροπή επί της Παιδείας»²⁷ στην οποία ανέθεσε τον καταμερισμό του οργανισμού των Δημοτικών Σχολείων κατά την αλληλοδιδασκτική μέθοδο. Εισηγητής ορίστηκε ο παιδαγωγός Σ. Κοκκώνη, που σύνταξε έκθεση, 30 Ιανουαρίου του 1830, η οποία αφού εγκρίθηκε από την Επιτροπή υποβλήθηκε στην Κυβέρνηση για έγκριση. Η εισήγηση αναπτύσσει τα σφάλματα των μεθόδων της αλληλοδιδασκτικής και καταλήγει στο συμπέρασμα να μεταφραστεί από τα Γαλλικά το εγχειρίδιο του Sarazin ως τελειότερο και καταλληλότερο για τα σχολεία της Ελλάδος. Σε άλλη του έκθεση ο Ι. Κοκκώνης αναφέρει ότι, περί τα τέλη του 1830 ευρίσκοντο στην Πελοπόννησο 38 αλληλοδιδασκτικά καταστήματα και άλλα 20 εκτίζοντο ή δεν είχαν δασκάλους: δεκαεννέα (19) ελληνικά δημόσια εκ των οποίων τα περισσότερα ανήκουν στις κοινότητες και δεκαπέντε (15) ιδιαιτέρων δασκάλων (ιδιωτικά). Στην Στερεά Ελλάδα και τα νησιά υπήρχαν δεκαοκτώ (18) ελληνικά (των κοινοτήτων) και σαρανταοκτώ (48) αλληλοδιδασκτικά.²⁸ Εκτός των παραπάνω εκπαιδευτηρίων, συστήθηκαν κατά την εποχή του Καποδίστρια και τα παρακάτω εκπαιδευτήρια: το

«Εν Πόρω Εκκλησιασιόν Σχολείον» και το «Εν Ναυπλίω Στρατιωτικόν Σχολείον των Ευελπίδων».

Μετά το θάνατο του Καποδίστρια η Διοικητική Επιτροπή, που ανέλαβε τα ηνία του κράτους μαζί με τον Αυγουστίνο, αδελφό του Κυβερνήτη, βρήκε το ταμείο εξαντλημένο, την Ελλάδα ερημωμένη και τα «Σχολεία εν μέρει διαλελυμένα» και «εις τους δασκάλους, των οποίων ο Καποδίστριας είχε αναδεχθή την μισθοδοσία, χωρίς να προσδιορίσει πόρους μονίμους προς διατήρησιν των σχολείων, εχρεωστούντο πολλών μηνών και εις πολλούς εξ αυτών ολόκληρον έτους και επέκεινα οι μισθοί».²⁹ Η Κυβέρνηση για να εξασφαλίσει την ύπαρξη των σχολείων, αποφάσισε με διάταγμα (αρ. 50) να πληρωθούν οι χρεωστούμενοι μισθοί των δασκάλων από επιτόπιους πόρους κάθε πόλης ή επαρχίας, στην οποία ευρίσκεται το σχολείο και να εξακολουθήσουν πλέον στο μέλλον να χορηγούνται τακτικώς από τους πόρους αυτούς. Αλλά και το διάταγμα αυτό έμεινε ανενεργό.

Από τα παραπάνω μπορούμε να πούμε, ότι ο Ι. Καποδίστριας με η γενικότερη «πατρική» του στάση απέναντι στους πολίτες του νέου κράτους, δίνει στην εκπαίδευση των παιδιών τους «έναν χαρακτήρα έντονα φιλανθρωπικό και σοφρωνιστικό».³⁰ Κατά τη γνώμη του Αλέξη Δημαρά, η εκπαιδευτική πολιτική του Καποδίστρια δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες των υπηκόων του, γι' αυτό η γενικότερη προσήλωση των Ελλήνων για τα εκπαιδευτικά πράγματα, παραμένει ακόμη σταθερή στις προ-Καποδιστριακές εκπαιδευτικές τους απαιτήσεις και αυτό εκφράζεται με την επανάληψη των σχετικών άρθρων στο «Ηγεμονικόν Σύνταγμα» του 1832.

3. Η Εκπαιδευτική Κατάσταση (1833-1894)

Μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ακολούθησε μια περίοδος αναρχίας όχι μόνο στην εκπαίδευση αλλά και σε άλλους τομείς της κοινωνικής ζωής. Η αναρχία αυτή τερματίστηκε με την άφιξη στην Ελλάδα του βασιλιά Όθωνα στο Ναύπλιο (18/30 Ιανουαρίου 1833).

Έτσι το 1833 αρχίζει η Οθωμανική περίοδος και η εκπαίδευση περιέρχεται στην Αντιβασιλεία του Όθωνα. Κατά το βαυαρικό πνεύμα επικρατεί και στην Ελλάδα ο κλασικισμός με στροφή προς την αρχαία ελληνική και λατινική παιδεία και αγνοείται εντελώς η νεοελληνική μετεπαναστατική πραγματικότητα και οι άμεσες ανάγκες της.³¹

Με διάταγμα του 1833 (22 Μαρτίου) διορίστηκε μια Επιτροπή από «λογίους»³² για να περιγράψει «Την αληθή στάσιν της δημοσίου εκπαιδεύσεως» και να κάνει προτάσεις για τα καταλληλότερα μέσα με σκοπό τη βελτίωση αυτής και «ονομαστί προς σχηματισμόν σχολείων του λαού, ελληνικών σχολείων, γυμνασίων και ενός Πανεπιστημίου».³³

Η επιτροπή είχε όλη την ευχέρεια να προτείνει την οργάνωση της εκπαίδευσης κατά τον πιο κατάλληλο τρόπο, λαμβάνοντας υπόψη τις ελληνικές συνθήκες και προσαρμόζοντας αυτές στα πορίσματα των επιστημών της αγωγής. Οι προϋποθέσεις ήταν ευνοϊκές, γιατί «... η κοινωνία ήτο όλως ανοργάνωτος.

Ούτε κοινωνικά τάξεις είχαν εισέτι διαμορφωθεί, ούτε σχέσεις προϋπήρχον δημιουργούσας δικαιώματα ή προνόμια υπέρ ορισμένων προσώπων ή ομάδων». ³⁴

Αντί τούτου όμως προτίμησε να μεταφυτεύσει σχεδόν θεσμούς που ίσχυαν σε άλλες χώρες και κάτω από διαφορετικές κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες, με διαφορετική λαϊκή ψυχολογία και διαφορετικές κοινωνικές αξιολογήσεις.

Αν και δεν είναι γνωστό τι απέγινε με την Επιτροπή αυτή ³⁵, «ωστόσο από τα νομοθετικά μέτρα που ακολούθησαν στα αμέσως επόμενα χρόνια, μπορεί να βγει άνετα το συμπέρασμα πως τα πορίσματα της Επιτροπής, και ως ύπαρξης ακόμη, δεν βάρυναν τις τελικές αποφάσεις». ³⁶

Η δημοτική εκπαίδευση οργανώθηκε με το νόμο “περί δημοτικών σχολείων της 6/18 Φεβρουαρίου 1834, δημοσιεύθηκε στις 3 Μαρτίου του 1834 στο υπ’ αριθμόν 11 φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Ο νόμος καταρτίσθηκε με βάση το Γαλλικό νόμο της 28ης Ιουλίου 1833 και όπως αναφέρει ο Χρ. Λέφας «ο νόμος ούτος, τέλειος αυτός καθ’ εαυτόν, δια την Ελλάδα της εποχής εκείνης ήτο όλως ακατάλληλος». ³⁷

Από τους νόμους του 1834 και 1836 σχεδιάστηκε το εξής οικοδόμημα: Ένα τετράχρονο Δημοτικό σχολείο, ένα τριχρονο Ελληνικό σχολείο και ένα τετράχρονο Γυμνάσιο και η υποχρεωτική εκπαίδευση έπρεπε να ανέρχεται σε επτά χρόνια.

Με το νόμο του 1837 ιδρύεται το Πανεπιστήμιο Αθηνών. Ο ίδιος νόμος ως μέθοδο διδασκαλίας όριζε την αλληλοδιδασκτική που διδασκόταν κατά το εγχειρίδιο του Sarazin, όπως ρυθμίστηκε από την Κυβέρνηση Καποδίστρια με επουσιώδεις τροποποιήσεις αργότερα.

Για τους νόμους αυτούς μπορούν να γίνουν οι παρακάτω σκέψεις:

- α) Δε στηρίζονται καθόλου σε ελληνικές εμπειρίες και καταστάσεις, αλλά αντίθετα αποτελούν πιστή μίμηση αντίστοιχων γαλλικών και γερμανικών νόμων, όπου έλαβαν ελάχιστα υπόψη τους την ελληνική πραγματικότητα. «Η σχολική περίοδος περιορίστηκε σε 2-3 χρόνια, αν και απειλήθηκαν με ποινές εκείνοι οι γονείς που δε φρόντισαν για την τακτική φοίτηση των παιδιών τους· έμεινε ένα μεγάλο μέρος των παιδιών ακόμη τελείως μακριά από το σχολείο». ³⁸ Γι’ αυτό η διάταξη για την υποχρεωτική φοίτηση δεν εφαρμόστηκε ποτέ.
- β) Επίσης ένα από τα μεγάλα μειονεκτήματα του νόμου του 1834, που ίσχυσε με ελάχιστες παραλλαγές όλο το 19ο αιώνα, είναι και το πρόβλημα της γλώσσας. Η γλώσσα των αναγνωστικών και των άλλων κειμένων ήταν η αρχαία ελληνική. Ακόμη και τ’ αναγνωστικά βιβλία της Α΄ τάξης του Δημοτικού σχολείου ήταν εκείνη των αρχαίων Ελλήνων. ³⁹ Άλλη γλώσσα μιλούσαν τα παιδιά στο σπίτι και άλλη στο σχολείο.
- γ) Η διαίρεση των σχολείων, που αναφέρθηκε παραπάνω, παρέμενε αμετάβλητη όλο το 19ο αιώνα και στις αρχές 20ου αιώνα και μόλις το 1929 μεταβλήθηκε με την εγκαθίδρυση 6 τάξεων Δημοτικών σχολείων και 6 τάξεων Γυμνασίων. Το σχήμα αυτό των βαθμίδων συμπληρώνεται με το Διδασκαλείο.

Πάντως όλα τα διατάγματα που δημοσιεύθηκαν την περίοδο 1833-1837 δεν αφήνουν καμία αμφιβολία για το φορέα που κατευθύνει και ελέγχει ολόκληρο το εκπαιδευτικό σύστημα: Όλα, παρά τις κάποιες πρωτοβουλίες και τις μερικές ευθύνες που αφήνονται στις τοπικές αρχές καθορίζονται και **επιτηρούνται από την κεντρική Κυβέρνηση**.⁴⁰ Και σύμφωνα με τον Θεοφάνη Χατζηστεφανίδη η ελληνική εκπαίδευση, κατά την περίοδο 1833-1880, βρισκόταν κάτω από τον απόλυτο έλεγχο του κράτους με χαρακτήρα **συγκεντρωτικό, προσηλωμένη** στην **ομοιομορφία** και την **μονολιθικότητα**⁴¹ της **μέσης εκπαίδευσης**.

Στα 1844 ψηφίζεται το νέο Σύνταγμα, οι προβλέψεις του για την εκπαίδευση θα ισχύσουν ως το 1911. Αλλά μέσα στην αστάθεια μιας κοινωνίας (1840-1850), το διάταγμα για τις μεταθέσεις του διδακτικού προσωπικού παρουσιάζει ξεχωριστό ενδιαφέρον. Η απόφαση να γίνονται οι μεταθέσεις των καθηγητών και των δασκάλων των ελληνικών σχολείων με απλή υπουργική απόφαση έδινε στον Υπουργό αξιόλογη δύναμη. Αν όμως αναζητήσει κανείς και βρει το πλήθος των **υπουργών** που διαδέχονται ο ένας τον άλλο, καταλαβαίνει εύκολα πως κατέληξε να γίνει κατάχρηση του μέτρου.⁴² Η κατάχρηση οδήγησε σε μια μόνιμη και μεγάλη αναστάτωση στη λειτουργία των σχολείων, αλλά οι υπουργοί δεν ήταν πρόθυμοι να εγκαταλείψουν ένα τέτοιο πολιτικά αξιοποιήσιμο προνόμιο. Έτσι, σ' ολόκληρη την περίοδο που εξετάζεται εδώ, καθώς και στην επόμενη το θέμα θα αποτελεί ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των ελληνικών εκπαιδευτικών πραγμάτων.

Έτσι ενώ παρουσιάζονται ολοένα και πιο καθαρά τα ελαττώματα της δημόσιας εκπαίδευσης, η ιδιωτική πρωτοβουλία αναπτύσσει ολοένα και μεγαλύτερη δραστηριότητα: Το 1844 ιδρύεται η Φιλεκπαιδευτική Εταιρεία, το 1844 ιδρύεται το Αρσάκειον, το οποίο έγινε τις επόμενες δεκαετίες η κύρια πηγή διδασκαλίσσων, το 1869 ιδρύεται ο «Σύλλογος προς διάδοσιν των ελληνικών γραμμάτων». Ο Σύλλογος αυτός θεωρεί αναχρονιστική πλέον την αλληλοδιδασκτική μέθοδο, που άρχισε να εγκαταλείπεται στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες από τα μέσα του 19ου αιώνα και στέλνει με διαγωνισμό τρεις υποτρόφους⁴³ στη Γερμανία για να σπουδάσουν τα νέα παιδαγωγικά ρεύματα.

Τα παραδείγματα για τα μειονεκτήματα του κρατικού συστήματος είναι άφθονα, το σπουδαιότερο είναι ότι “Διατάγματα για βασικά θέματα ανατρέπονται σε λιγότερο από έναν χρόνο όταν αλλάζει ο Υπουργός. Ο συντηρητικός χαρακτήρας του συστήματος γίνεται εναργέστερος με την αυστηρή απαγόρευση της μικτής φοίτησης το 1854 και την κατάχρηση της αυστηρότητας”.⁴⁴

Συμπληρωματικά θα λέγαμε ότι: Τα κενά της δημόσιας εκπαίδευσης εκμεταλλεύομενη η ιδιωτική πρωτοβουλία, δημιουργεί το “παράλληλο εκπαιδευτικό σύστημα”, το οποίο έχει αρχίσει να παίρνει διαστάσεις, οι οποίες θα μεγαλώνουν καθώς η απόδοση των κρατικών ιδρυμάτων θα μειώνεται.

Με την πάροδο των χρόνων από την ίδρυση του εκπαιδευτικού συστήματος στην Ελλάδα, ιδιαίτερα ελαττωματική κρίθηκε η λειτουργία των δημοτικών σχολείων (τη δεκαετία του 1870) και για την κατάσταση αυτή θεωρήθηκε υπεύθυνο ιδίως το μοναδικό Διδασκαλείο. Η οργάνωση του οποίου είχε μείνει ουσιαστικά

αμετάβλητη από το 1834. Οι απόφοιτοί του κατηγορήθηκαν, πως δεν είχαν ούτε αρκετές γνώσεις ούτε αρκετή ευσυνειδησία για να εκτελούν με αποτελεσματικότητα το έργο τους. Έτσι οι προτάσεις για την αναδιοργάνωσή του φτάνουν ως την υπόδειξη να καταργηθεί τελείως. Ύστερα από συζητήσεις στη βουλή αποφασίζεται το κλείσιμό του (1864), όχι με ειδικό νόμο, αλλά με απάλειψη του σχετικού κονδυλίου από τον κρατικό προϋπολογισμό. Αλλά και η Βουλή διατύπωσε ταυτόχρονα και σύσταση προς την Κυβέρνηση για την ριζική αναδιοργάνωσή του. Το Διδασκαλείο θα ξανανοίξει το 1878· για δεκατέσσερα χρόνια τα δημοτικά σχολεία επανδρώνονται με δασκάλους που είχαν απλώς επιτύχει στις εξετάσεις μιας ειδικής επιτροπής.

Το Διδασκαλείο λειτούργησε με τρεις τάξεις όπου γίνονταν δεκτοί οι μαθητές της πρώτης τάξης του Γυμνασίου. Μετά από λίγο, ιδρύθηκαν κι άλλα τρία Διδασκαλεία και αναγνωρίστηκαν τα Διδασκαλεία θηλέων που ιδρύθηκαν το 1837 από τη Φιλεκπαιδευτική Εταιρεία.⁴⁵

Στην προσπάθεια για τη βελτίωση των πραγμάτων στα χρόνια αυτά ανήκουν η πρόταση για τον περιορισμό των μεταθέσεων των δασκάλων και καθηγητών, καθώς και η ανάθεση σε ειδική επιτροπή να μελετήσει το εκπαιδευτικό πρόβλημα. Αλλά οι προτάσεις έμειναν προτάσεις, και τα σχέδια έμειναν σχέδια· έτσι η συζήτηση στην Εθνοσυνέλευση για το άρθρο του νέου Συντάγματος το σχετικό με την εκπαίδευση, είναι ιδιαίτερα ζωντανή. Είναι όμως ιδιαίτερα χαρακτηριστικό πως το θέμα κλείνει με την απόφαση να μείνει το άρθρο όπως ήταν διατυπωμένο και στο Σύνταγμα του 1844.

Με την ένωση των Επτανήσων και την ανάγκη να ενταχθεί το εκπαιδευτικό τους σύστημα στα ελληνικά πλαίσια, υπογραμμίζεται για μια ακόμη φορά η προσήλωση του Υπουργείου Παιδείας στις αρχές που αποτελούν πια τα μόνιμα χαρακτηριστικά του συστήματος: Επιμονή στην ομοιομορφία, υποτίμηση της τεχνικής ή επιστημονικής και εμπορικής εκπαίδευσης, αδιαφορία για τις ξένες γλώσσες, μονολιθικότητα και προσήλωση στις κλασσικές σπουδές.

Την ανάγκη για την αναδιοργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος θα υπογραμμίσει στα 1869 ένα ιδιωτικό σωματείο, ο «Προς διάδοσιν των Ελληνικών Γραμμάτων Σύλλογος».⁴⁶ Στον πρώτο χρόνο της λειτουργίας του προκηρύσσει διαγωνισμό για την συγγραφή μελέτης, που όχι μόνο θα επισημάνει τις «ελλείψεις της κατωτέρας και μέσης δημοσίας παιδείας», αλλά και θα προτείνει «τα καταλληλότερα θεραπευτικά μέσα». Στην έκθεσή της η Επιτροπή του διαγωνισμού, αφού περιγράφει τη θλιβερή κατάσταση των πραγμάτων της Δυτικής Ευρώπης⁴⁷, αλλά και από την τάση να περιορισθούν η ευρύτερη διάδοση της μέσης και της ανώτερης εκπαίδευσης καθώς και ο «πρακτικότερος» προσανατολισμός των σπουδών.

Από την πλευρά της η πολιτεία επιδιώκει πάλι, με νόμο, να θεραπεύσει το κακό των μεταθέσεων του διδακτικού προσωπικού, αλλά η δυσπιστία προς τη δημόσια εκπαίδευση έχει πια έμπρακτα εκδηλωθεί. Το πλήθος των ιδιωτικών σχολείων που λειτουργούν είναι σαφέστατη απόδειξη του κλίματος που έχει

διαμορφωθεί. Η υπουργική εγκύκλιος της 15ης Σεπτεμβρίου 1871 αποκαλύπτει την εικόνα: Τα δημοσυντήρητα σχολεία βρίσκονται σε «παραλυσία»· οι καλοί μαθητές τρέπονται προς τα ιδιωτικά ενώ παρατηρείται και μια γενικότερη τάση των γονέων να αποφεύγουν τα δημόσια σχολεία.

Τον ίδιο χρόνο που κυκλοφορεί η έκθεση της Επιτροπής του Συλλόγου προς διάδοσιν των Ελληνικών Γραμμάτων (1873), έρχεται και η επιστημότερη επιβεβαίωση της γενικής αποτυχίας: Στην Παγκόσμια έκθεση της Βιέννης, στο Εκπαιδευτικό Τμήμα, η Ελλάδα «ουδέ ενός μόνον κατωτάτον βραβείον ηξιώθη».

Αρχίζουν στο μεταξύ να διατυπώνονται με σαφήνεια συγκεκριμένες προτάσεις για τη θεραπεία του κακού. Στη σειρά των κειμένων αυτών ανήκουν και τα νομοσχέδια, που υποβάλλει στη Βουλή ο Γεώργιος Μίλησης, ο οποίος λίγους μήνες πριν είχε διακόψει μια μακρά θητεία ως Υπουργός Παιδείας. Τα νομοσχέδια αυτά έχουν πληρότητα και τα διακρίνει μια «προοδευτική»⁴⁸ τάση, της οποίας εκδήλωση είναι, ασφαλώς, και η ειδική πρόβλεψη για τη διδασκαλία των νέων ελληνικών. Έτσι, στα 1877, είναι πια ξεκαθαρισμένα τα μέτρα με τα οποία ελπίζεται, πως θα διορθωθεί η κατάσταση.

Ανάμεσα στα πιο βασικά και στα πιο χαρακτηριστικά είναι η κατάργηση των ελληνικών σχολείων, η επέκταση των γυμνασιακών σπουδών σε έξι χρόνια, η καθιέρωση ειδικού μαθήματος για τα νέα ελληνικά και η ίδρυση διδασκαλείων. Από αυτά, τα δύο πρώτα δε θα νομοθετηθούν μέσα στην περίοδο που εξετάζεται εδώ (1894), το τρίτο θα καθορισθεί εν μέρει στα 1884 και μόνο το τέταρτο θα γίνει πράξη, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, αλλά όχι με όση πληρότητα είχε προταθεί.

Το 1883, έρχονται οι συνταρακτικές επιβεβαιώσεις για το εκπαιδευτικό σύστημα, μιας ομάδας από Ειδικούς Επιθεωρητές του Υπουργείου Παιδείας, ύστερα από επίσκεψη σε σχολεία όλων των περιοχών της χώρας, κατέληξαν όλοι στο ίδιο περίπου συμπέρασμα στις εκθέσεις τους. Το συνοψίζουν επιγραμματικά δύο διαπιστώσεις του Χαρίσιου Παπαμάρκου: Ότι «πάντως τα μόρια εξ ών συναποτελείται το σχολείον, είναι [......] ουχί υγιής» και ότι «ατελέστερος τύπος δημοτικών σχολείων δεν είναι δυνατός του παρ' ημιν υπάρχοντος».

Στα 1885 καταργούνται τα διδαστρα στα δημοτικά σχολεία. Το μέτρο αποβλέπει, φυσικά, να διευκολύνει την πληρέστερη εφαρμογή των διατάξεων για την υποχρεωτική φοίτηση που ισχύουν από το 1834 αλλά δεν τηρούνται⁴⁹. «αλλά είναι ταυτόχρονα και ένα ακόμη βήμα προς την ολοκλήρωση του συγκεντρωτισμού αφού έτσι υπάγεται και το δημοτικό σχολείο στην οικονομική φροντίδα της κεντρικής εξουσίας, και συνεπώς στο γενικότερο έλεγχο τους».⁵⁰ Η οριστική υπαγωγή του δημοτικού σχολείου στον κυβερνητικό έλεγχο θα πραγματοποιηθεί λίγα χρόνια αργότερα με το νόμο ΒΠΕ' του 1892.

Φτάνουμε έτσι στα τελευταία χρόνια της περιόδου που εξετάζουμε. Η κρατική φροντίδα εκδηλώνεται με δύο νομοθετήματα, το νόμο ΒΠΕ' και το Διάταγμα της 12^{ης} Μαρτίου του 1894, που για πρώτη φορά καθορίζει με λεπτομέρειες το πρόγραμμα και την ύλη της διδασκαλίας στο δημοτικό σχολείο. Ο

κρατικός έλεγχος και η ομοιομορφία έχουν φθάσει στα όριά τους. Σε όσα σχετικά είχαν καθιερωθεί στα προηγούμενα χρόνια προστίθεται τώρα ένα ενιαίο εβδομαδιαίο πρόγραμμα, υποχρεωτικό για όλα τα σχολεία, ενώ τον προηγούμενο χρόνο είχε επιβληθεί το καθεστώς του «μοναδικού βιβλίου».⁵¹

Η αναδιοργάνωση των δημοτικών σχολείων θα γίνει μόλις στα 1895 στην αρχή της επόμενης περιόδου της ελληνικής εκπαιδευτικής ιστορίας.

3.1 Διοίκηση της Εκπαίδευσης

3.1.1 Εφορευτικές Επιτροπές

Με το νόμο της 3^{ης} Απριλίου 1833 «περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητας της επί των Εκκλησιαστικών και της δημοσίας εκπαιδύσεως γραμματείας της Επικρατείας» η διοίκηση της δημοτικής εκπαίδευσης και ολόκληρης της παιδείας, είχε ανατεθεί ολοκληρωτικά στον Υπουργό της Παιδείας ο οποίος είχε το απόλυτο δικαίωμα του διορισμού της απόλυσης, της μετάθεσης, της πειθαρχικής τιμωρίας κ.λ.π. Κατά το άρθρο Β' εδ. 2 του νόμου αυτού, η Γραμματεία των Εκκλησιαστικών (Υπουργείο Παιδείας) είχε: «α) την επιτήρησιν και διεύθυνσιν των όσων αφορώσι τα σχολεία και την εκπαίδευσιν καθ' όλην την έκτασιν, την φροντίδα περί συστάσεως και οργανισμού των στοιχειωδών... παιδευτικών καταστημάτων.... β) τις προτάσεις περί του προσωπικού δι' όλας τα διδασκαλικάς θέσεις.... Εις των επί των Εκκλησιαστικών και της δημοσίας εκπαιδύσεως Γραμματεία εναπόκειται να διατηρεί την πειθαρχίαν μεταξύ του εις αυτόν υπαγομένου προσωπικού και να παιδεύη κατά τους περί πειθαρχίας νόμους». Την **εποπτεία** ο Υπουργός ασκούσε σύμφωνα με το νόμο της 6^{ης} Φεβρουαρίου 1834 μέσω: α) των δημοδιδασκάλων των νομών ή επαρχιών, β) των εφορευτικών επιτροπών των νομών ή επαρχιών, γ) των νομαρχών ή των επάρχων και δ) του γενικού επιθεωρητή των δημοτικών σχολείων.

Ο **δημοδιδάσκαλος** κάθε νομού ή επαρχίας «ενεργών το δικαίωμα της επιτηρήσεως» (άρθρο 21) είχε την υποχρέωση να επιθεωρεί κάθε εξάμηνο όλα τα σχολεία της περιφέρειάς του και να υποβάλλει, για αυτά, έκθεση στο διευθυντή του διδασκαλείου, εξετάζοντας προπάντων «την ικανότητα και ακρίβειαν του διδασκάλου και τας προόδους των μαθητών». Πειθαρχική εξουσία, όμως, δεν είχε.

Με περισσότερη εξουσία περιεβάλλετο η «**επιτόπιος εφορευτική επιτροπή**», που υπήρχε σε κάθε δήμο και αποτελούσε ένα είδος πρωτοβάθμιου διοικητικού συμβουλίου. Ταυτόχρονα είχε και διοικητική δικαιοδοσία στο σχολείο του δήμου που ήταν εγκατεστημένη. Αποτελούνταν από το δήμαρχο, ως πρόεδρο, τον εφημέριο του τόπου και από 2-4 μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Σκοπός της επιτροπής ήταν να «εφορεύη, εμψυχώνη και διευθύνη το επιτόπιον σχολείον». Ειδικά η δικαιοδοσία της θα μπορούσε να διακριθεί σε δύο κατηγορίες: τη διοικητική⁵² και την πειθαρχική. Η πειθαρχική δικαιοδοσία της «επιτοπίου επιτροπής» συνίστατο στο δικαίωμα «εις κατεπειγούσας περιστάσεις να παύη τον

διδάσκαλον δι' 8 ημέρας μέχρις εξ μηνών, αλλ' ρητή υποχρεώσει να αναφέρει εις την κατά των επαρχίων ή τον νομόν επιθεωρητικήν επιτροπήν εντός 24 ωρών περί της παύσεως ταύτης και των αιτίων αυτής». Η επιθεωρητική επιτροπή είχε το δικαίωμα να επικυρώνει ή να ακυρώνει ή να επαυξάνει την ποινή αυτή.

Πάνω από τις «Επιτόπιες Επιτροπές» υπήρχαν σε κάθε επαρχία ή νομό οι επιθεωρητικές επιτροπές, ως ένα είδος δευτεροβάθμιου συμβουλίου.

Αυτές αποτελούνταν: α) στους νομούς από τον νομόρχη, ως πρόεδρο, τον επίτροπο της επικράτειας (εισαγγελέας), έναν εντός του νομού κληρικό και έναν καθηγητή Πανεπιστημίου ή γυμνασίου, οι δύο τελευταίοι ορίζονταν από τον Υπουργό Παιδείας, β) στις επαρχίες από τον έπαρχο, ως πρόεδρο, τον ειρηνοδίκη, έναν κληρικό, διοριζόμενο από το νομόρχη, ένα ελληνοδιδάσκαλο, διοριζόμενο επίδινης από το νομόρχη και 2-4 πολίτες που ορίζονταν από το επαρχιακό συμβούλιο. Οι επιθεωρητικές επιτροπές είχαν «το δικαίωμα και το χρέος να επιτηρώσιν όλας τας επιτροπάς των επιτοπίων σχολείων και τα κατά τον νομόν ή των επαρχίων τα δημοτικά σχολεία». Ειδικά όμως τα καθήκοντα αυτών ήταν τα εξής: «1) να επιθεωρώσι τουλάχιστον άπαξ καθ' εξαμηνίων δι' ενός απεσταλμένου μέλους των όλα τα δημοτικά σχολεία και τας επιτοπίους επιτροπάς, να εξετάζουν τα της εσωτερικής λειτουργίας του σχολείου και να επιφέρουν την απαιτούμενη θεραπεία, και 2) να υποβάλλουν επανορθωτικές ποινάς εις διδασκάλους, τους οποίους ήθελον κρίνει έχοντας κακήν διαγωγήν και κακά ήθη, ή μη επιμελουμένους, ή τους οποίους άλλοι διδάσκαλοι νομών ή επαρχιών ήθελον κατηγορήσει ως τοιούτους». Πρέπει να σημειωθεί ότι οι αποφάσεις των επιθεωρητικών επιτροπών για πειθαρχικές ποινές δεν υπόκεινταν σε κάποιο ένδικο μέσο, στο οποίο θα μπορούσε να προσφύγει ο ενδιαφερόμενος και μάλιστα το Υπουργείο Εκκλησιαστικών μπορούσε να τροποποιεί τις ποινές αυτές κατά βούληση. Επίσης το Υπουργείο μπορούσε κατόπιν προτάσεως του νομόρχη ή του γενικού επιθεωρητή ν' απολύει τις επιτόπιες εφορευτικές επιτροπές.

Πειθαρχικές ποινές, τις οποίες εδικαιούντο να επιβάλλουν οι επιτροπές ήταν :1) επίπληξη, 2) πρόστιμο από 1-20 δρχ. Και 3) παύση για οκτώ ημέρες έως έξι μήνες, με αφαίρεση ή όχι του μισθού. Το Υπουργείο Εκκλησιαστικών μπορούσε να επιβάλλει και την ποινή της οριστικής παύσης.

Επιθεώρηση των σχολείων ενεργούσαν και οι έπαρχοι και οι νομόρχη, υποχρεούμενοι οι μιν έπαρχοι να επιθεωρούν τα δημοτικά σχολεία της περιφέρειάς των κάθε εξάμηνο, οι δε νομόρχη κάθε έτος και να υποβάλλουν στο Υπουργείο έκθεση για την κατάσταση αυτών.

Ο Γενικός Επιθεωρητής των σχολείων είχε τη γενική εποπτεία σ' όλα τα δημοτικά σχολεία, επιθεωρώντας τα μια φορά κάθε έτος, ενεργούσε ανακρίσεις εναντίον των δασκάλων και ασκούσε πειθαρχική εξουσία, έχοντας το δικαίωμα να επιβάλλει πειθαρχικές ποινές, επίπληξης, πρόστιμου και απόλυσης μέχρι έξι μήνες.

Κρίνοντας το σύστημα επιθεώρησης των δημοτικών σχολείων, που εισάγει ο νόμος του 1834, μπορούμε να πούμε ότι είναι "...πλούσιον και καταντά

καταθλιπτικών».⁵³ Πέντε αλληπάλληλες αρχές εδικαιούνταν να ασκούν εποπτεία στους δασκάλους. Πρώτα οι επιτόπιες επιτροπές, κατόπιν οι επιτροπές των νομών ή επαρχιών, στη συνέχεια ο έπαρχος, ο νομάρχης και τέλος ο γενικός επιθεωρητής των σχολείων. Απέναντι όλων αυτών ο δάσκαλος έπρεπε να είναι αρεστός διότι «και ο δήμαρχος και ο εφημέριος και οι πολίται και ο έπαρχος και ο νομάρχης και ο γενικός επιθεωρητής και το Υπουργείον είχαν το δικαίωμα να τον τιμωρούν, να τον μεταθέτουν, να τον απολύουν, δεδομένου, ότι η παρεχόμενη αυτώ υπό τον νόμον προστασία ήτο όλως σκιώδης, εφ' όσον ούτε δικαίωμα απολογίας του εδίδετο, ούτε ένδικο τι μέσον ηδύνατο να χρησιμοποιήσει».⁵⁴

3.1.2 Γνωμοδοτικό συμβούλιο του 1862

Απόπειρα εισαγωγής συμβουλίων στην εκπαίδευση, αν και όχι με διοικητική δικαιοδοσία, αποτέλεσαν τα διατάγματα της 13ης Ιουλίου 1851 και 19η Σεπτεμβρίου του 1862 «περί συστάσεως γνωμοδοτικού συμβουλίου». Το πρώτο από αυτά συγκαλείται μια φορά κάθε εβδομάδα από τον Υπουργό των Εκκλησιαστικών και της δημόσιας εκπαίδευσης αποτελούμενο από καθηγητές των τεσσάρων σχολών του Πανεπιστημίου.

Το συμβούλιο αυτό θα ασχολείτο, ως γνωμοδοτικό, με την αναθεώρηση των νόμων για την παιδεία και γνωμοδοτούσε όχι μόνο για την επανόρθωση και την θεραπεία τυχόν ελλείψεων, αλλά και γύρω από όλα όσα αφορούσαν γενικά την πρόοδο και την ανάπτυξη της παιδείας. Το παραπάνω συμβούλιο επροβλέπετο ολοκληρωτικά επιστημονικά χωρίς καμιά διοικητική αρμοδιότητα.

Αντίθετα το συμβούλιο που συγκροτήθηκε από το διάταγμα του 1862 είχε και μερικά διοικητικά καθήκοντα, όπως τα μέλη του 1) να εποπτεύουν τα κάθε είδους εκπαιδευτικά καταστήματα (σχολεία δημόσια και ιδιωτικά), κατόπιν διαταγής του Υπουργού, 2) να γνωμοδοτούν για τη διδασκαλία κάθε μαθήματος και 3) να γνωμοδοτούν για κάθε υπόθεση που παραπέμπεται σ' αυτή και να εκτελούν κάθε εργασία, που θα τους ανέθετε ο Υπουργός. Προκειμένου για κρίση των διδακτικών βιβλίων, ο Υπουργός είχε το δικαίωμα να συγκαλεί σε σύμπραξη μ' αυτό το συμβούλιο και «άλλα έκτακτα μέλη εκ των εν τη πρωτεύουση διαμενόντων λογίων» και σύμφωνα με τη γνώμη του Χρ. Λέφα «δε φαίνεται όμως να ετέθησαν εις εφαρμογήν ούτε το εν ούτε το άλλο» από τα παραπάνω αναφερόμενα διατάγματα.

3.1.3 Νομοσχέδια του 1877

Η έλλειψη της εποπτείας των δημοδιδασκάλων και η επέμβαση της πολιτικής έφεραν κατάπτωση της δημοτικής εκπαίδευσης απέναντι στην οποία ούτε η πολιτεία, ούτε η κοινωνία, ούτε ο διδασκαλικός κλάδος μπορούσαν να μένουν ασυγκίνητοι.

Αν εξαιρέσουμε τον νόμο VH' της 27ης Μαΐου 1871, με τον οποίο απαγορεύθηκαν οι μεταθέσεις των δασκάλων κατά τη διάρκεια του σχολικού

έτους, κανένα άλλο συγκεκριμένο μέτρο είχε ληφθεί για την εκπαίδευση «Το Υπουργείο, ηρκείτο εις την αποστολήν εγκυκλίων αι οποίαι φιλολογικήν μόνο αξίαν είχαν, διότι ουδέποτε εφηρμόζοντο, ούτε δ' αν εφηρμόζοντο θα επέφερον ουσιώδη τινά βελτίωσιν».⁵⁵ Σοβαρή ώθηση για μελέτη των εκπαιδευτικών πραγμάτων έδωσαν ο σύλλογος προς διάδοση των Ελληνικών γραμμάτων, που ιδρύθηκε το 1968, και ο Ελληνικός Διδασκαλικός Σύλλογος, που ιδρύθηκε το 1873, οι οποίοι σε δημόσιες συζητήσεις άρχισαν να προβάλλουν τα εκπαιδευτικά προβλήματα, μεταξύ των οποίων προείχε η μέριμνα για την ανύψωση της κατώτερης εκπαίδευσης. Αποτέλεσμα των ενεργειών αυτών ήταν τα εκπαιδευτικά νομοσχέδια, τα καταρτισθέντα το 1877 από τον Υπουργό Μίληση με τη συνεργασία παιδαγωγικών προσώπων, τα οποία κατατέθηκαν στη Βουλή τον επόμενο χρόνο από τον Υπουργό Α. Αυγερινό. Με τα νομοσχέδια αυτά διατηρείτο ως βάση το διοικητικό σύστημα που καθιερώθηκε από το νόμο του 1830 με μερικές από την πείρα, βελτιώσεις. Έτσι προβλέπετο ως πρωτοβάθμια επιτροπή η «επιτόπιος εφορεία» και ως δευτεροβάθμια η επιτροπή του νομού, ιδρυόταν στο Υπουργείο και Κεντρικό Εποπτικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελούνταν από πέντε μόνιμα μέλη και θα είχε γνωμοδοτικά μόνο καθήκοντα. Την 23^η Νοεμβρίου 1878 ο τότε Υπουργός της Παιδείας Αυγερινός υπέβαλε στη βουλή νομοσχέδιο «περί επιθεωρήσεως των εν τω Βασιλείω δημοτικών σχολείων», το οποίο εψηφίσθηκε στην β' ανάγνωση, δεν κατορθώθηκε όμως να ψηφισθεί και στο σύνολό του λόγω πτώσης της Κυβέρνησης. Βάση αυτού η επιθεώρηση των δημοτικών σχολείων προβλεπόταν διπλή, επιτόπια και γενική. Και η μεν επιτόπια θα γινόταν από τις επαρχιακές επιτροπές⁵⁶ των δήμων, η δε γενική θα γινόταν από τον γενικό επιθεωρητή των δημοτικών σχολείων και από τους έκτακτους ειδικούς επιθεωρητές.

Στο νομοσχέδιο αυτό οριζόταν ότι οι μεταθέσεις των λειτουργιών της δημοτικής εκπαίδευσης μπορούν να γίνονται μόνο κατά το Σεπτέμβριο, εκτός μόνο από ορισμένες περιπτώσεις. «Το νομοσχέδιο αν και δεν ήταν τέλειο είχε πολλά θετικά στοιχεία και θα έφερνε σημαντική βελτίωση και θα εξασφάλιζε κάποια προστασία υπέρ των δασκάλων»,⁵⁷ αλλά όπως αναφέρθηκε, δεν ψηφίσθηκε.

3.1.4 Νομοσχέδιο Π. Μανέτα και ο νόμος ΑΦΝΗ΄ 1887

Το Μάιο του 1887 ο Υπουργός της Παιδείας Π. Μανέτας κατάρτισε νομοσχέδιο «περί συμβουλίου της Εκπαιδεύσεως», το οποίο όμως δεν υποβλήθηκε στη Βουλή και έτσι δεν είναι γνωστό το περιεχόμενό του. Όπως προκύπτει όμως από τις διατάξεις νομοσχεδίου που καταρτίσθηκε από τον ίδιο και ψηφίσθηκε από τη Βουλή, «περί πειθαρχικών ποινών, παύσεως και μεταθέσεως των δημοδιδασκάλων», νόμος ΑΦΝΗ΄ του 1887, το συμβούλιο αυτό προβλεπόταν να εκφέρει γνώμη μόνο σε πειθαρχικές περιπτώσεις.

Η μετάθεση και η απόλυση παρέμειναν στη δικαιοδοσία του Υπουργού. Με το νόμο αυτό εισήχθησαν δύο ουσιώδεις μεταρρυθμίσεις, όσον αφορά τις πειθαρχικές ποινές των δασκάλων. Παρέμενε στον Υπουργό το δικαίωμα να

εγκρίνει τις αποφασιζόμενες ποινές από τους επιθεωρητές ή το Συμβούλιο της εκπαίδευσης, του αφαιρεί όμως το δικαίωμα της επιβολής ποινών απ' ευθείας χωρίς γνωμοδότηση ή προηγούμενη απόφαση των παραπάνω. Επιπλέον, δινόταν το δικαίωμα της απολογίας στο δάσκαλο, καθώς επίσης εξασφαλιζόταν και κάποια σχετική μονιμότητα για αυτόν, διότι καθορίζονταν οι περιπτώσεις⁵⁸ για μετάθεση και απόλυση καθώς και η διαδικασία αυτών. Υπήρχε όμως μια περίπτωση για την απόλυση των δασκάλων, όπου αναιρούσε σε κάθε προστασία τους και τους άφηνε στη δικαιοδοσία των δημάρχων στην περίπτωση που δεν εγγραφόταν στον δημοτικό προϋπολογισμό κονδύλιο για την πληρωμή των. Όσον αφορά τις μεταθέσεις πρέπει να αναφέρουμε ότι θεσπίστηκε μια βασική προϋπόθεση: η ύπαρξη **αίτησης μετάθεσης** από τον ενδιαφερόμενο. Εκτός της παραπάνω προϋπόθεσης υπήρχαν και άλλες, οι οποίες αν ίσχυαν και κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού, όπως πράγματι ήθελε ο νομοθέτης, θα έμπαινε ισχυρός φραγμός «κατά των ακολασιών των μεταθέσεων», όπως ισχυρίζεται ο Χρ. Λέφας, αλλά οι περιοριστικές διατάξεις του νόμου ΑΦΝΗ' σύμφωνα με υποβολιμαία γνωμάτευση του νομικού συμβουλίου, είχαν εφαρμογή μόνο κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους και όχι κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού, όπου ο Υπουργός ήταν ελεύθερος να διενεργεί μεταβολές κατά βούληση.

3.1.5 Νομοσχέδιο του 1889

Το Δεκέμβριο του 1889 κατατέθηκαν από τον Υπουργό Θεοτόκη στη Βουλή σειρά εκπαιδευτικών νομοσχεδίων, μεταξύ των οποίων και για τη στοιχειώδη εκπαίδευση όπου τα κεφ. Δ' και Ε' (άρθρ. 52-87) αφορούσαν τη διοίκηση της δημοτικής εκπαίδευσης. Σ' αυτό προβλεπόταν η ίδρυση, στο Υπουργείο Παιδείας, τριμελούς «Εκπαιδευτικού Συμβουλίου», που θα απαρτιζόταν από το γενικό επιθεωρητή των δημοτικών σχολείων, ως πρόεδρο, και από δύο τακτικά μέλη και θα διατελούσε υπό την εποπτεία του Υπουργού Παιδείας, «τη εγκρίσει του οποίου διαπεραίνοντας πάσαι αι προτάσεις αυτού». Εκτός από τα εποπτεία και τα κοινά διοικητικά έργα είχε κυρίως καθήκοντα να προτείνει το διορισμό και την απόλυση των επιθεωρητών, να επιβάλλει πειθαρχικές ποινές «κατ' εντολήν του Υπουργού», να εγκρίνει τα διδακτικά βιβλία και να ενεργεί τις προαγωγικές εξετάσεις των δημοδιδασκάλων.

Παράλληλα με το εκπαιδευτικό συμβούλιο διατηρούνταν, σε κάθε δημοτικό σχολείο οι εφορευτικές επιτροπές, συνιστάμενες από πέντε μέλη, που εκλέγονται από το δημοτικό συμβούλιο, αλλά τα καθήκοντα αυτών περιορίζονταν⁵⁹ σε σχέση με το παρελθόν. Κύρια καθήκοντά τους ήταν να παρατηρούν την επιμέλεια και τη διαγωγή των δασκάλων και μαθητών και να μεταφέρουν τις παρατηρήσεις τους στους επιθεωρητές, καθώς και να διαβιβάζουν προς αυτούς εκθέσεις αναφερόμενες στην κατάσταση των διδακτηρίων και των διδακτικών οργάνων.

Για την άμεση παρακολούθηση της λειτουργίας των σχολείων το νομοσχέδιο πρόβλεπε το διορισμό δύο ειδών επιθεωρητών, των μονίμων και των μεταβατικών από πτυχιούχους του Διδασκαλείου που είχαν τουλάχιστον πενταετή

υπηρεσία σε πλήρη σχολεία. Οι μόνιμοι διορίζονταν ένας σε κάθε νομό ή και σε δύο συγχρόνως, και ασκούσαν διοικητικά καθήκοντα και επέβλεπαν τη διαγωγή των διδασκόντων και την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Αντίθετα τα καθήκοντα των μεταβατικών επιθεωρητών, οι οποίοι δεν μπορούσαν να είναι ούτε λιγότεροι από 10 ούτε περισσότεροι από 20 σ' όλο το κράτος, προβλέπονταν ανώτερα, δηλαδή επέβλεπαν τις εργασίες των μονίμων επιθεωρητών, επιθεωρούσαν επιτόπου τα σχολεία, επιμελούνταν την τήρηση των προγραμμάτων, κανόνιζαν τις αναγκαίες διακοπές των μαθημάτων κατά τόπους, καθόριζαν το χρόνο των εξετάσεων, πρότειναν στο εκπαιδευτικό συμβούλιο τους προβιβασμούς των δασκάλων, επόπτευαν τα ιδιοσυντήρητα δημοτικά σχολεία και επιμελούνταν για την πιστή εφαρμογή των νόμων και τέλος ανακοίνωναν στο εκπαιδευτικό συμβούλιο κάθε τι που αφορούσε τη σχολική ζωή.

Στο νομοσχέδιο αναφέρονταν οι προϋποθέσεις, το είδος και τα όργανα για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών κατά των δασκάλων. Επίσης ορίζονται και τα σχετικά με τις απολύσεις.

Με το καθιερωμένο, από το παραπάνω νομοσχέδιο, σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης έγινε «εν σοβαρόν βήμα χειραγωγήσεως της δημ. εκπαιδεύσεως από των ονύχων της πολιτικής και εξησφαλίζετο επαρκής εποπτεία και καθοδήγησις του διδακτικού προσωπικού. Ενείχεν όμως και ουσιώδη μειονεκτήματα, των οποίων την εκμετάλλευσιν διετήρει υπέρ αυτής η πολιτική συναλλαγή»⁶⁰ και αναφέρεται στο δικαίωμα των μεταθέσεων που ήταν αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργού, καθώς επίσης και στη στέρση αναλογίας των κατηγορουμένων εκπαιδευτικών, σε περιπτώσεις επιβολής ποινών.

3.2 Διοίκηση των Σχολείων

Εκτός του συστήματος για τη διοίκηση εκπαίδευσης, που προέβλεπε ο νόμος για τα δημοτικά σχολεία του 1834, περιλαμβάνονταν και ο θεσμός «των επιτροπών προς επιθεώρηση των επιτόπιων σχολείων», των οποίων τη σύνθεση και λειτουργία αναπτύξαμε παραπάνω.

Το σύστημα της αυτοδιοίκησης των σχολείων δεν ήταν άγνωστο στον ελληνικό λαό. Πριν από την εθνική ανεξαρτησία, όλα τα σχολεία αυτό το σύστημα διοίκησης είχαν. Τα σημαντικότερα πρόσωπα κάθε περιοχής συγκροτούσαν, είτε εκλεγόμενα από τους κατοίκους, είτε τοποθετούσαν «δια διαθήκης», την εφοροδημογεροντία, η οποία επιμελεί ολόκληρη τη λειτουργία του σχολείου. Ενδιαφερόταν για την εξεύρεση και τη μισθοδότηση του προσωπικού, καθώς επίσης για τον εφοδιασμό των αναγκών μέσω διδασκαλίας κ.λ.π. και παρακολουθούσε την εργασία που γινόταν μέσα στο σχολείο.

Επομένως ήταν πρόσφορο το έδαφος να δεχθεί το θεσμό που εισήγαγε ο νόμος για την παιδεία του 1834, ο οποίος μάλιστα, με το πέρασμα του χρόνου θα μπορούσε να εξελιχθεί σε πλήρη αυτοδιοίκηση. Αλλά πριν από τη σύσταση του Βασιλείου δεν υπήρχε οργανωμένη πολιτεία, η οποία να μεριμνά για την επιτόπια εκπαίδευση και για αυτό το λόγο, γι' αυτή, έδειχναν ενδιαφέρον ιδιώτες και μάλιστα

υποβαλλόντουσαν πολλές φορές και σε θυσίες οικονομικές. Μετά την αποκατάσταση του Κράτους και την ανάληψη από την πλευρά της Πολιτείας και των δήμων της στοιχειώδους εκπαίδευσης, «...εκλιπούσης της αμέσου επαφής των κατοίκων προς το σχολείον, εχαλαρώθη ο ζήλος αυτών και τοιουτοτρόπως ολίγον κατ' ολίγον περιέπεσεν εις αχρησίαν ο θεσμός». ⁶¹ Τα μέλη των επιτροπών ή αδιαφορούσαν για το σχολείο ή δεχόμενα την επίδραση της κομματικής συναλλαγής «ενήργουν αναλόγως προς τα προσωπικά ή πολιτικά των πάθη». ⁶² Ιδιαίτερα τα δικαιώματα των επιτροπών να επεμβαίνουν στη διδασκαλία και να παύουν το δάσκαλο, είχαν ως αποτέλεσμα την καταταράχνηση των εκπαιδευτικών λειτουργιών και την υποδούλωση της εκπαίδευσης στα προσωπικά και κομματικά πάθη. Πάντως αν ο λαός αποκτούσε ώριμη πολιτική και κοινωνική συνείδηση το σύστημα της αυτοδιοίκησης των σχολείων θα είχε μεγάλη οφέλεια για τη στοιχειώδη εκπαίδευση γιατί αυτή «θα ετίθετο υπό την άμεσον εποπτείαν και παρακολούθησιν των ενδιαφερομένων πολιτών». ⁶³

Η ανάγκη της παροχής στα σχολεία της δυνατότητας να αντιμετωπίζουν τις καθημερινές και άμεσες ανάγκες τους από τη μια και η διαπιστωθείσα ακαταλληλότητα των ιδιωτών να μετέχουν ουσιαστικότερα στη διοίκηση των σχολείων, οδήγησε αρκετά μετά την αχρήστευση των επιτροπών του νόμου του 1834 στην επαναφορά αυτών με το νόμο 452 του 1914, όπως θα δούμε παρακάτω, «περί συστάσεως σχολικών επιτροπών και σχολικών ταμείων».

3.3 Στελέχωση της Εκπαίδευσης

3.3.1 Διδακτικό προσωπικό

Το διδακτικό προσωπικό των αλληλοδιδακτικών σχολείων, κατά τα χρόνια του Καποδίστρια, ελαμβανόταν κυρίως από το Πρότυπο Σχολείο ⁶⁴ της αλληλοδιδακτικής στην Αίγινα, στο οποίο φοιτούσαν για τρεις περίπου μήνες οι μέλλοντες ν' ασκήσουν το επάγγελμα του δασκάλου. Τα μαθήματα σ' αυτό επαναλαμβάνονταν τέσσερις φορές κάθε έτος στις αρχές Ιανουαρίου, Απριλίου, Ιουλίου και Οκτωβρίου. Για να εγγραφεί κάποιος ⁶⁵ σε αυτό έπρεπε: α) να έχει ηλικία πάνω από 19 ετών, β) να γνωρίζει όχι μόνο να διαβάζει και να γράφει ελεύθερα, αλλά έπρεπε να έχει και κάποια ιδέα για την ελληνική γλώσσα και γ) να προσκομίσει πιστοποιητικά του διοικητού ή των δημογερόντων «περί της χρηστής και σώφρονος διαγωγής τους». Μετά το τέλος της φοίτησής του εξετάζονταν και με βάση τα αποτελέσματα των εξετάσεων έπαιρνε πτυχίο τριών βαθμών. ⁶⁶ Όσοι έπαιρναν πτυχίο κατώτερου και κατώτατου βαθμού μπορούσαν να προσέλθουν σε νέες εξετάσεις για να το βελτιώσουν.

Οι δάσκαλοι αυτοί ήταν πενιχρής μόρφωσης, διότι μετά από εκπαίδευση τριών μηνών, διορίζονταν και αναλάμβαναν τη μόρφωση των μαθητών. Με τέτοιες συνθήκες εύκολα μπορεί να καταλάβει κάποιος τα αποτελέσματα της στοιχειώδους εκπαίδευσης και μάλιστα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι δάσκαλοι αυτοί ήταν οι καλύτεροι τότε. Διότι υπήρχαν και οι μη μετεκπαιδευθέντες, οι οποίοι ήσαν πολύ χειρότεροι.

Αλλ' εκτός της ελαττωματικής μόρφωσης, οι δάσκαλοι της εποχής εκείνης φαίνεται ότι και από άποψη κοινωνικών παραστάσεων στερούνταν, αυτό γίνεται φανερό από σχετικό διάταγμα τον 1830 που αναφέρεται στη συμπεριφορά και την εμφάνιση των δασκάλων.⁶⁷

Το σύστημα εκπαίδευσης των δασκάλων που εισήγαγε ο Κυβερνήτης συνεχίστηκε και με το νόμο του 1834. Σύμφωνα με τα άρθρα 8-17 αυτού οι δημοδιδάσκαλοι χωρίζονταν σε τρεις κατηγορίες: α) σε δασκάλους νομών και επαρχιών, β) σε δασκάλους δήμων α' τάξης και γ) σε δασκάλους δήμων β' και γ' τάξης.

Όσοι επιθυμούσαν να διορισθούν δημοδιδάσκαλοι, σύμφωνα με το παραπάνω νόμο, υποβάλλονταν σε εξετάσεις σε επιτροπή που αποτελείτο από το προσωπικό του διδασκαλείου που ιδρύθηκε μ' αυτό το νόμο, έτσι κατατάσσονται σε μια από τις παραπάνω κατηγορίες με βάση τα αποτελέσματα των εξετάσεων.

Όπως αναφέρθηκε ο νόμος του 1834 προέβλεπε για τη μόρφωση των δασκάλων, ίδρυση διδασκαλείου, οι απόφοιτοι του οποίου διατηρούνταν πάλι σε τρεις κατηγορίες. Έτσι τότε υπήρχαν δύο πηγές δασκάλων: οι απόφοιτοι του διδασκαλείου και αυτοί που ανεξάρτητα της φοίτησής των υφίσταντο την εξέταση από το προσωπικό του διδασκαλείου. Δύο χρόνια μετά το διορισμό οι κάθε προέλευσης δάσκαλοι υποβάλλονταν σε δεύτερη εξέταση στο γενικό επιθεωρητή των σχολείων και αν μεν ευδοκιμούσαν, μονιμοποιούνταν στη θέση τους, αν όμως αποτύγχαναν ή παραπέμπονταν σε νέα εξέταση ή μετά από ορισμένο χρόνο υποχρεούνταν να παρακολουθήσουν τα μαθήματα του διδασκαλείου. Αλλά και οι εξετάσεις για την απονομή πτυχίων και η λειτουργία του διδασκαλείου ήταν τόσο χαλαρές, ώστε κατάντησε "να ασκούν το έργο του δημοδιδασκάλου πρόσωπα όλως αγράμματα και κατώτερα από πάσης απόψεως του προορισμού των".⁶⁸

Οι δάσκαλοι με τα παραπάνω προσόντα όμως δεν ήταν αρκετοί για την ικανοποίηση των εκπαιδευτικών αναγκών της χώρας, διότι πάρα πολλά μέρη ήταν χωρίς σχολεία, γι' αυτό το λόγο αναγκάστηκε το κράτος να καταφύγει και ν' αναγνωρίσει την κατηγορία των γραμματοδιδασκάλων. Η κυβέρνηση με την υπ' αριθμ. 26272 της 24ης Μαΐου 1844 εγκύκλιο του Υπουργείου Παιδείας, διέταξε τους διοικητές του κράτους να νομιμοποιήσουν ως δασκάλους, ύστερα από έλεγχο, τους διδάσκοντες ως ιδιαίτεροι γραμματοδιδάσκαλοι ή ως εφημέριοι στα σχολεία που δεν είχαν δασκάλους. Οι επιθυμούντες να διορισθούν γραμματοδιδάσκαλοι έπρεπε παρουσία των δημοδιδασκάλων και των τοπικών αρχών να γράφουν ιδιόχειρη αίτηση, όπου δήλωναν ότι ξέρουν ανάγνωση, γραφή και τις τέσσερις πράξεις της αριθμητικής, δίνοντας μάλιστα μέσα απ' αυτήν την αίτηση δείγματα των γνώσεών τους. Η αίτηση μάλιστα εθεωρείτο τρόπος εξέτασης και σύμφωνα μ' αυτή εγκρινόταν ο διορισμός των.

Με την εφαρμογή όμως της παραπάνω εγκυκλίου έγινε καταστρατήγησή της και δημιουργήθηκε πλήθος γραμματοδιδασκάλων και για να μετριασθεί το κακό, όπως αναφέρει η υπ' αριθμ. 28041 της 28^{ης} Οκτωβρίου 1844 εγκύκλιος του Υπουργείου, υποχρέωσε αυτούς να υποβάλλονται σε εξετάσεις ενώπιον της

επιθεωρητικής επιτροπής. Αργότερα με την υπ' αριθμ. 2901 της 13^{ης} Απριλίου του 1872 εγκυκλίου, ορίστηκε ότι κανείς δεν μπορεί να παίρνει άδεια άσκησης του έργου του γραμματοδιδασκάλου αν δεν υποβαλλόταν σε συγκεκριμένη εξέταση, όπου τα αποτελέσματά της θα πήγαιναν στο Υπουργείο που θα ήταν αρμόδιο να αποφασίσει για το διορισμό ή όχι.

Το διδασκαλείο λειτούργησε μέχρι το 1864, όπου και καταργήθηκε. Παρόλα όμως τα ελαττώματα του καταργηθέντος διδασκαλείου ήταν προτιμότερο από τον τρόπο με τον οποίο δημιουργούνταν οι δάσκαλοι μετά την κατάργησή του. Αναγκαστικά, το κράτος προσέφυγε και πάλι στις επιτροπές. Συνέστησε μια διαρκή επιτροπή στην Αθήνα, ενώπιον της οποίας εξετάζονταν οι υποψήφιοι δάσκαλοι. Η επιτροπή αυτή σύμφωνα με την άποψη του Χρ. Λέφα⁶⁹ «... εισήγαγεν εις την στοιχειώδην εκπαίδευσιν τα πλέον άχρηστα και τα πλέον επιβλαβή στοιχεία», λειτούργησε μέχρι το 1878 όπου με το νόμο ΧΘ' ιδρύθηκε το διδασκαλείο στην Αθήνα.

Το 1880 με το νόμο ΩΝΘ' ιδρύθηκαν δύο ακόμα διδασκαλεία το ένα στην Πελοπόννησο και το δεύτερο στα Επτάνησα και μετά από δύο έτη με το νόμο ΑΙΒ' ιδρύθηκε και τέταρτο στη Θεσσαλία. Με την πρόβλεψη ότι οι απόφοιτοι των διδασκαλείων θα επαρκούσαν για τις ανάγκες της χώρας απαγορεύθηκε, με διάταγμα το 1881, να αναγνωρίζονται ως δημοδιδάσκαλοι «... μη φοιτήσαντες τον νενομισμένον εν διδασκαλείω», προηγουμένως μάλιστα είχε απαγορευθεί η αναγνώριση γραμματοδιδασκάλων με εξετάσεις σε επιτροπές. Τα μέτρα αυτά έφεραν έλλειψη δασκάλων και λόγω της επιστράτευσης, τότε, πολλά σχολεία έμεναν κλειστά. Γι' αυτό το Υπουργείο με την υπ' αριθμ. 9982 της 20^{ης} Οκτωβρίου 1880 εγκύκλιο προς τους Νομάρχες, επανήλθε στο σύστημα των γραμματοδιδασκάλων.

Με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των δασκάλων και την άσκησή τους στη συνδιδασκτική μέθοδο (εισήχθηκε το 1880), υποχρεώθηκαν όλοι οι δάσκαλοι και δασκάλες, εκτός των αποφοίτων των νέων διδασκαλείων και αυτών που είχαν αναγνωρισθεί πριν το 1862 ως πρωτοβάθμιοι, να μετεκπαιδευθούν, για έξι τουλάχιστον εβδομάδες, στα πρότυπα σχολεία των πρωτευουσών των νομών ή επαρχιών.

Με το νόμο ΒΟΘ' του 1892 «περί συστάσεως υποδιδασκαλείων», τέθηκε τέρμα στο ζήτημα των γραμματοδιδασκάλων. Μ' αυτόν ιδρύθηκε σε κάθε νομό ένα υποδιδασκαλείο, στο οποίο είχαν δικαίωμα να φοιτούν οι έχοντες απολυτήριο ελληνικού σχολείου και ηλικίας 16-30 ετών. Η φοίτηση ήταν ένα έτος και οι απόφοιτοι των υποδιδασκαλείων διορίζονταν ως γραμματιστές, στα χωριά που είχαν λιγότερους από 600 κατοίκους.

Αυτή ήταν η προέλευση και η σύνθεση των δημοδιδασκάλων κατά την περίοδο που εξετάζουμε, σημαντικό όμως είναι να δούμε, ξέχωρα από τυπικά προσόντα που έπρεπε να έχουν οι μέλλοντες δάσκαλοι, και τα ουσιαστικά προσόντα αυτών εξετάζοντας τον τρόπο της μόρφωσής τους.

3.3.2 Μόρφωση διδακτικού προσωπικού-διδασκαλεία

Θα εξετάσουμε τον οργανισμό των διδασκαλείων, τα οποία αποτελούσαν την κυριότερη πηγή των λειτουργιών της δημοτικής εκπαίδευσης.

Από την αρχή το ελληνικό κράτος έδωσε σημασία στο ζήτημα της εκπαίδευσης των δασκάλων. Στα χρόνια του Καποδίστρια είχε συσταθεί στην Αίγινα ένα είδος διδασκαλείου στο οποίο εδιδάσκοντο την αλληλοδιδασκτική μέθοδο οι μέλλοντες δάσκαλοι.

Από το Φθινόπωρο του 1834 άρχισε να λειτουργεί πρώτα στο Ναύπλιο και μετά στην Αθήνα με τη μεταφορά της πρωτεύουσας, συστηματικό διδασκαλείο, το οποίο οργανώθηκε με το νόμο για τα δημοτικά σχολεία του 1834.

Ο σκοπός του διδασκαλείου ήταν διπλός: α) να μορφώνει τους μέλλοντες να διορισθούν δάσκαλοι και β) να εξετάζει αυτούς που διδάχθηκαν μόνοι του και επιθυμούσαν να πάρουν πτυχίο δασκάλου. Η φοίτηση σ' αυτό ήταν διετής, εγίνονταν δεκτοί, ύστερα από εξετάσεις όσοι είχαν ενδεικτικό προαγωγής από την β' τάξη του ελληνικού σχολείου και αποδεικτικά για την χρησιμοθηρία τους. Τα διδασκόμενα μαθήματα κυρίως ήταν γενικής μόρφωσης, πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι παιδαγωγικά δεν εδιδάσκονταν καθόλου.

Αν λάβει κάποιος υπόψη ότι: α) το προσωπικό του διδασκαλείου ήταν ατελώς καταρτισμένο και εστερείτο παιδαγωγικής μόρφωσης, β) οι μαθητές αυτού κατά την εισαγωγή τους είχαν ελλιπή γενική μόρφωση, γ) τα διδασκόμενα μαθήματα ήταν ελάχιστα, όπου ούτε παιδαγωγικά, ούτε τεχνικά διδάσκονταν και δ) ότι τα διδακτικά εποπτικά μέσα ήταν άγνωστα, είναι φανερό, ότι αυτοί που αποφοιτούσαν απ' αυτό «ελάμβανον το όνομα του διδασκάλου, ουσιαστικώς όμως δεν ήσαν ειμή αμαθείς.... (και) ... μόλις ήσαν ικανοί να μεταδώσουν εις τους μαθητάς των ολίγας γνώσεις αναγνώσεως, γραφής και αριθμητικής».⁷⁰

Στο διδασκαλείο μπορούσαν να φοιτούν και κορίτσια, επειδή όμως δεν προσέρχονταν να φοιτήσουν, οι δασκάλες προέρχονταν από άλλα σχολεία και υποβάλλονταν ενώπιον του διδασκαλείου σε πτυχιακή εξέταση. Αυτό διάρκεσε μέχρι το 1861, που αναγνωρίσθηκε ως διδασκαλείο θηλέων το σχολείο που ιδρύθηκε στην Αθήνα από την Φιλεκπαιδευτική εταιρεία. Όσες αποφοιτούσαν από αυτό υποβάλλονταν σε εξετάσεις σε επιτροπή αποτελούμενη από ανώτερους εκπαιδευτικούς λειτουργούς. Αργότερα αναγνωρίσθηκαν ως διδασκαλεία τα παρθεναγωγεία της Κέρκυρας, της Λάρισας και της Πάτρας στα οποία με διάταγμα της 24ης Απριλίου 1881 εισήχθησαν παιδαγωγικά μαθήματα.

Αλλά ήδη οι Κυβερνήσεις και η κοινή γνώμη είχαν αντιληφθεί τη κακή λειτουργία του διδασκαλείου, το οποίο συνέχεια γινόταν χειρότερο, εξαιτίας κυρίως της χαλαρότητας που επικρατούσε στις εισαγωγικές και στις απολυτήριες εξετάσεις, έτσι η Εθνική Συνέλευση του 1864 «εκπληρούσα γενικήν επιθυμία, προέβη εις την κατάργησίν του»⁷¹, πρόβλεψε όμως την επαναλειτουργία του σε νέες βάσεις.

Με την παύση του διδασκαλείου, δημιουργήθηκε το σύστημα των εξετάσεων σε επιτροπές για τη δημιουργία δασκάλων. Απόφοιτος των ελληνικών

σχολείων έρχονταν στις επιτροπές αυτές και εγίνονταν δάσκαλοι. Η δημοτική εκπαίδευση είχε πέσει τόσο χαμηλά που ο τότε Υπουργός Παιδείας Μίλησης, από το βήμα της βουλής στις 18 Νοεμβρίου 1876, δεν δίστασε να την χαρακτηρίσει «ως εμπαιγμόν του Έθνους».⁷²

Η κατάσταση αυτή της δημοτικής μας παιδείας δεν άφησε ασυγκίνητη την κοινωνία και το κράτος. Ήδη από το 1871 «ο Σύλλογος προς διάδοσιν των ελληνικών γραμμάτων» είχε στείλει για παιδαγωγικές σπουδές στην Ευρώπη τρεις νέους. Μετά την επάνοδό τους ίδρυσε στην Αθήνα «παιδαγωγείο» το 1875 και στη Θεσσαλονίκη διδασκαλείο το 1876, που τα διεύθυναν δύο από τους τρεις επιστρέφοντες από την Ευρώπη, στα οποία ασκούσαν οι δημοδιδάσκαλοι.

Το 1878 ιδρύθηκε από το κράτος με το νόμο ΧΘ΄ το Διδασκαλείο Αθηνών, το οποίο χάραξε νέα περίοδο στο ζήτημα της μόρφωσης των δασκάλων. Περιελάμβανε τρεις τάξεις, όπου στην α΄ τάξη γίνονταν δεκτοί, όσοι είχαν ενδεικτικό προαγωγής της α΄ τάξης τετραταξίου γυμνασίου και ηλικία 16-25 και σώμα αρτιμελές. Από την αρχή γίνεται φανερή η υπεροχή του διδασκαλείου αυτού σε σύγκριση με το πρώτο. Από τη μια αύξηση κατά ένα έτος τη διάρκεια των σπουδών και από την άλλη η γενική μόρφωση των εισαγομένων ήταν κατά πολύ ανώτερη της μόρφωσης των μαθητών του παλιού διδασκαλείου, οι οποίοι γίνονταν δεκτοί με ενδεικτικό της β΄ τάξης του ελληνικού σχολείου, είχαν τώρα δύο χρόνια περισσότερα εκπαίδευσης. Μειονεκτήματα παρουσίαζε το νέο διδασκαλείο στο ότι επιτρεπόταν να γίνονται δεκτοί στη β΄ τάξη του, οι έχοντες ενδεικτικό β΄ τάξης του Γυμνασίου.

Με τα διατάγματα της 25^{ης} Μαΐου 1878 και της 16^{ης} Ιουλίου 1879 κανονίσθηκαν το πρόγραμμα σπουδών και τα διδασκόμενα μαθήματα. Αυτά παρουσιάζουν, σε σύγκριση με το πρόγραμμα του πρώτου διδασκαλείου, αναμφισβήτητη υπεροχή και ήταν προσαρμοσμένα στις επικρατούσες τότε θεωρίες της παιδαγωγικής επιστήμης.⁷³

Παρόλο που το Διδασκαλείο Αθηνών στα πρώτα χρόνια λειτουργίας του παρουσίαζε πολλές ελλείψεις και όσον αφορά την εφαρμογή του προγράμματος και όσον αφορά τη μόρφωση του προσωπικού, είχε ευνοϊκή επίδραση στα εκπαιδευτικά μας πράγματα.⁷⁴

Επειδή το διδασκαλείο των Αθηνών δεν ήταν αρκετό για να καλύψει τις ανάγκες των σχολείων σε δασκάλους, ιδρύθηκαν με το νόμο ΩΝΘ΄ του 1880, όπως αναφέρθηκε δύο άλλα διδασκαλεία, ένα στην Πελοπόννησο με έδρα την Τρίπολη και ένα στα Επτάνησα με έδρα την Κέρκυρα, δημιουργήθηκε και ένα τέταρτο διδασκαλείο στη Θεσσαλονίκη με έδρα τη Λάρισα με διάταγμα της 24^{ης} Αυγούστου 1882.

Όπως είναι γνωστό το 1889 υποβλήθηκαν στη Βουλή από τον τότε Υπουργό Παιδείας Θεοτόκη εκπαιδευτικά νομοσχέδια, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονταν και το «περί μεταρρυθμίσεως των ήδη υπάρχοντων διδασκαλείων», παρόλο που αυτό δεν ψηφίσθηκε, μπορούμε να πούμε ότι οι

εισαγόμενες μ' αυτό μεταρρυθμίσεις στα διδασκαλεία ήταν «... ορθαί και υπό της μεταγενεστέρας νομοθεσίας εγένετο ως επί το πλείστον ασπασταί».⁷⁵

Η μόρφωση των δασκάλων θα δούμε ότι συνεχίστηκε να παρέχεται από τα διδασκαλεία και στην επόμενη περίοδο που θα εξετάσουμε, μέχρι την ίδρυση των Παιδαγωγικών Ακαδημιών.

3.3.3 Διορισμός, Πειθαρχικές Ποινές, Μεταθέσεις

Σύμφωνα με το νόμο του 1834 οι διορισμοί και οι μεταθέσεις των δημοδιδασκάλων γίνονταν με βασιλική απόφαση ύστερα από πρόταση της Γραμματείας των Εκκλησιαστικών, προκειμένου όμως για μεταθέσεις ύστερα και από γνωμοδότηση των δημοτικών ή επιθεωρητικών επιτροπών. Στις 22 Φεβρουαρίου 1835 εκδόθηκε διάταγμα, με το οποίο το δικαίωμα του διορισμού των δημοδιδασκάλων θα το ασκούσε ο Υπουργός Παιδείας, ο οποίος ήταν υποχρεωμένος να υποβάλλει, κάθε μήνα κατάλογο διορισθέντων στο Βασιλιά. Στην έννοια του διορισμού περιλαμβάνονταν και οι μεταθέσεις, που από τότε γίνονταν με Υπουργική απόφαση όπως ήδη έχει αναφερθεί.

Όσον αφορά τις πειθαρχικές-επανορθωτικές ποινές, οι οποίες σύμφωνα με το άρθρο 41 του νόμου του 1834 ήταν α) επίπληξη, β) πρόστιμο 1-20 δρχ., γ) απόλυση 8 ημερών μέχρι 6 μηνών με ή χωρίς μισθό. Τις ποινές δικαιούνταν να επιβάλλουν οι επιθεωρητικές επιτροπές και ο Υπουργός της Παιδείας, χωρίς να χρειάζεται προηγούμενη απόφαση των επιτροπών των επαρχιών ή των νομών. Δικαίωμα απολογίας ο τιμωρούμενος δεν είχε. Η απόλυση δεν περιλαμβανόταν μεταξύ των πειθαρχικών ποινών, διότι αυτή ήταν αποκλειστικό δικαίωμα της Κυβέρνησης.

Έτσι καμιά ασφάλεια δεν υπήρχε για τους δασκάλους οι οποίοι ήταν εκτεθειμένοι στη βούλησή του, εκάστοτε κόμματος και των πολιτικών. Ιδιαίτερα στις μεταθέσεις γινόταν μεγάλη κατάχρηση. Κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους και μόνο επειδή ο δάσκαλος δεν ήταν αρεστός στον κομματικό παράγοντα του τόπου εμετατίθετο σε άλλο μέρος της χώρας. Στην αιτιολογική έκθεση των νομοσχεδίων του 1899 τα οποία υποβλήθηκαν από το Αθ. Ευταξία, αναφέρει ο Υπουργός «Αι διάφοροι επιτροπαί απεδείχθησαν τύπος και σκιά μόνο ως και οι παντοδαπαί επιθεωρήσεις. Την όλην διοίκηση συγκέντρωσε το Υπουργείον και ίδια ο εν αυτώ γενικός επιθεωρητής των δημοτικών σχολείων, όστις ... ήγε και έφερε την δημοτικήν εκπαίδευσιν ουχί πάντοτε επ' αγαθώ αυτής. Από της ταπολιτεύσεως και εντεύθεν μεταβλήθησαν οι όροι. Οι δημοδιδάσκαλοι απηλάγησαν μεν της αυθαιρεσίας του γενικού επιθεωρητού, αλλ' όπως γίνωσιν έρμαιον του έκτοτε επικρατήσαντος κοινοβουλευτισμού. Υπό την νέαν ταύτην κατάστασιν των πραγμάτων έπρεπεν εις πάσαν κυβερνητικήν μεταβολήν να προσενεχθώσιν εκατόμβαι όλων διδασκάλων. Ούτε ικανότης, ούτε πιστή και έννοκος του καθήκοντος εκπλήρωσις ελαμβάνετο υπ' όψιν. Αναλόγως των συμπαθειών και αντιπαθειών των εκάστοτε κρατούντων διωρίζοντο, μετετίθιντο και απελύοντο οι δημοδιδάσκαλοι».⁷⁶

Χαρακτηριστικό της τότε κατάστασης είναι το παρακάτω απόσπασμα από την αγόρευση του Θ. Δεληγιάννη κατά τη συνεδρίαση της Βουλής στις 29 Ιουνίου 1899 «... Αλλά πλην τούτου -λέγει- υπήρχε και άλλο μέγιστο κακόν, ότι η διάταξις του νόμου του 1834 δεν είχε μεν καταργηθεί νόμω αλλ' είχε καταργηθή πράγματι και δεν μετεκινούνται οι δημοδιδάσκαλοι καθ' ον τρόπον ο νόμος εκείνος ώριζεν, αλλά καθ' ον τρόπον ο Υπουργός ώρισεν...». ⁷⁷

Αυτή την άσχημη κατάσταση των δασκάλων θέλησε να βελτιώσει ο νόμος ΥΗ' του 1871. Σύμφωνα μ' αυτόν απαγορεύονταν μεταθέσεις και κατά τη διάρκεια των μαθημάτων α) λόγω νόσων, β) αμοιβαίες και γ) αν η μελλοντική διαμονή του δασκάλου εις το σχολείο ήταν «ασυμβίβαστος προς τα ενλόγους αξιώσεις της κοινότητος και δύναται να έχει δυσαρέστους συνεπειάς». Στην τελευταία περίπτωση έπρεπε προηγουμένως να κληθεί σε απολογία ο δάσκαλος. Με το νόμο αυτό σταμάτησε το κακό των αθρών μεταθέσεων κατά τη διάρκεια των μαθημάτων, δεν απαλλάχθηκαν όμως οι δάσκαλοι από την πολιτική, διότι το καλοκαίρι γίνονταν όλες οι μεταβολές συγκεντρωμένες.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι με το νόμο ΥΗ' θεσπισθείσα απαγόρευση των μεταθέσεων κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους δεν πέτυχε απόλυτα αλλά σχετικά. Βρέθηκε ο εξής τρόπος για να την καταργήσει· αυτός που ήθελε να μετατεθεί από μια θέση σ' άλλη, δήλωνε παραίτηση από αυτή και συγχρόνως διοριζόταν σε εκείνη την οποία ήθελε. Έτσι η απαγόρευση ίσχυε μόνο για όσους δεν είχαν τα μέσα. ⁷⁸

Ο διωγμός αυτός των δασκάλων και γενικώς το κατάντημα της δημοτικής εκπαίδευσης εκείνη την εποχή, οδήγησε τους δασκάλους να ενωθούν με σκοπό την υπεράσπιση των συμφερόντων τους, έτσι δημιούργησαν το 1873 πρώτοι από τους δημόσιους υπαλλήλους στην Ελλάδα, το «Διδασκαλικό Σύλλογο». Από την άλλη πλευρά η κοινή γνώμη άρχισε ν' αντιδρά κατά της ασκούμενης συναλλαγής σε βάρος των δασκάλων, έτσι κάτω απ' αυτή την πίεση εκδόθηκε το 1887 ο νόμος ΑΦΝΗ' , ο οποίος εξασφάλισε κάποια σχετική μονιμότητα γι' αυτούς, και τους έδινε το δικαίωμα της απολογίας σε περίπτωση επιβολής ποινών.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1889 και λίγο πιο πριν έγινε μια μεγάλη προσπάθεια για την κατοχύρωση των δασκάλων από τις αυθαιρεσίες της πολιτικής με μια σειρά νομοσχεδίων που κατατέθηκαν για ψήφιση στη Βουλή, ώσπου φθάνουμε στο νόμο ΒΠΕ' του 1892 και σύμφωνα με το άρθρο 16 αυτού «το Υπουργείο κατατοπίζει τους εκασταχού προσήκοντας και επαρκείς δημοδιδασκάλους κατά την αρχή εκάστου σχολικού έτους, παύον, διορίζον και μεταθέτον αυτούς κατά τας ποικίλας της υπηρεσίας ανάγκας κατά την ομόφωνον γνωμοδότησιν του συμβουλίου της εκπαιδεύσεως». ⁷⁹ Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι κατά την ισχύ του παραπάνω νόμου, το 1893 έγιναν 1.092 μεταθέσεις και 1.421 απολύσεις.

Είναι φανερή η πάλη, η οποία άρχισε στην Ελλάδα, μεταξύ της νομοθεσίας, που προσπαθούσε να κατοχυρώσει τους δασκάλους από την συναλλαγή και του πολιτικού εκτροχιασμού, που εκμεταλλευόταν την αναστάτωση των δασκάλων για

κομματικά οφέλη. Στην επόμενη περίοδο θα δούμε ότι η προσπάθεια αυτή της νομοθεσίας ολοκληρώθηκε με το νόμο ΒΤΜΘ΄ του 1895, με τον οποίο θεσπίστηκε και η αποκέντρωση της δημοτικής εκπαίδευσης.

4. Η Εκπαιδευτική Κατάσταση (1895-1986)

Από το 1834, που άρχισε η νομοθετική οργάνωση της εκπαίδευσης στο νέο κράτος, μέχρι το 1894, περίοδο που εξετάσαμε, αποκρυσταλλώθηκαν και τα χαρακτηριστικά του εκπαιδευτικού μας συστήματος: ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας κάτω από τον απόλυτο έλεγχο του κράτους, η προσήλωσή του στην ομοιομορφία, η μονολιθικότητα της μέσης εκπαίδευσης της οποίας το υπερφορτωμένο πρόγραμμα είχε καθαρά θεωρητικό-κλασικιστικό προσανατολισμό και «η υπερτίμηση της σημασίας των εξωτερικών χαρακτηριστικών».⁸⁰

Οι αρνητικές επιπτώσεις του εκπαιδευτικού μας συστήματος άρχισαν έντονα να γίνονται φανερές και μάλιστα με δυσάρεστα αποτελέσματα. Έτσι το αίτημα για εκπαιδευτική μεταρρύθμιση⁸¹ είχε γίνει και γενικό και επίμονο. Στην ικανοποίησή του απέβλεπε η νομοθεσία του 1895-96 που οφείλεται στο Δημήτριο Γ. Πετρίδη, όπου με το νόμο ΒΤΜΘ΄ που θα εξετάσουμε αναλυτικά παρακάτω, «Περί στοιχειώδους ή δημοτικής εκπαίδευσεως», και το διάταγμα «Περί συστάσεως νηπιαγωγείων», μεταβάλλονται ριζικά ορισμένες προηγούμενες καταστάσεις, αλλά παραμένουν και αρκετές, γιατί ο συγκεκριμένος νόμος δεν αναφέρεται σ' όλα τα στοιχεία του εκπαιδευτικού συστήματος, με αποτέλεσμα να μην επηρεάζεται το πνεύμα που επικρατούσε πριν.

Έτσι με το νόμο ΒΤΜΘ΄ που θα ισχύσει ουσιαστικά ως το 1929, το παλαιό πνεύμα θα διατηρηθεί στη στοιχειώδη εκπαίδευση για τριάντα πέντε ακόμη χρόνια. Εκεί που θα πρέπει να σταθεί κανείς λίγο περισσότερο είναι τα θέματα τα σχετικά με τα νηπιαγωγεία, γιατί η απασχόληση του κράτους με την προσχολική αγωγή είναι καινούριο στοιχείο στην ιστορία της νεοελληνικής εκπαίδευσης. Πρέπει να επισημανθεί, ότι εδώ το κράτος επεμβαίνει για να νομιμοποιήσει τις εκπαιδευτικές δραστηριότητες ιδιωτικών φορέων. Νηπιαγωγεία, οργανωμένα με πρωτοβουλία της «Ενώσεως των Ελληνίδων»⁸² θα λειτουργήσει από το 1897, τώρα απλώς το κράτος ορίζει ότι επιτρέπεται στους ιδιώτες να ιδρύουν νηπιαγωγεία, αλλά το ίδιο δεν προβαίνει στην ίδρυσή τους. Ανεξάρτητα από τους προφανείς, οικονομικούς κυρίως, λόγους που οδήγησαν σε τέτοιες ρυθμίσεις, το φαινόμενο δεν είναι εδώ νέο, ούτε θα μείνει χωρίς επανάληψη. Το είδαμε κιόλας με την εκπαίδευση των θηλέων και της Φιλεκπαιδευτικής Εταιρείας, θα το δούμε πολλές φορές και στην ανώτατη εκπαίδευση.⁸³

Έχουμε πια φτάσει στο 1897, η ήττα στον πόλεμο με την Τουρκία και τα πολλά εσωτερικά προβλήματα, οδηγούν σ' ένα γενικότερο κλίμα επίκρισης του παρελθόντος και σε μια επίμονη επιθυμία για αλλαγή. Αυτές οι τάσεις θα χαρακτηρίσουν, για πολλά χρόνια ως το 1917, και τα εκπαιδευτικά πράγματα.

Τη ριζικότερη αλλαγή θα επιδιώξουν μια σειρά από νομοσχέδια που θα ετοιμαστούν στα αμέσως επόμενα χρόνια στα 1898, 1899 και 1900. Το πρώτο,

που δεν πρόλαβε καν να υποβληθεί στην Βουλή, επαναλαμβάνει δύο παλιότερα αιτήματα: την κατάργηση των ελληνικών σχολείων (και συνεπώς την καθιέρωση εξάχρονου δημοτικού και εξάχρονου γυμνασίου) και την επιμελέστερη κατάρτιση του διδακτικού προσωπικού. Τα νομοσχέδια του 1899 είναι πολύ πιο σημαντικά για τα εκπαιδευτικά μας πράγματα, γιατί είναι πληρέστερα, συνοδεύονται από εισηγητικές εκθέσεις, που με την έκταση και το περιεχόμενό τους αποτελούν επιστημονικές αναλύσεις του προβλήματος (εγκαινιάζοντας έτσι μια παράδοση που θα συνεχισθεί ως τις μέρες μας, για τις μεγάλες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες). Από αυτά τα νομοσχέδια ψηφίσθηκαν μόνο τα «περί γυμναστικής» και ένα «περί αρχαιοτήτων» τα υπόλοιπα καταψηφίσθηκαν μ' αποτέλεσμα την παραίτηση του Υπουργού που υπέβαλλε για ψήφιση αυτά, Αθ. Ευταξία. Ο νέος Υπουργός της ίδιας Κυβέρνησης, Σπ. Στάης, υπόβαλλε λίγους μήνες αργότερα (το Νοέμβριο του 1900) τέσσερα σύντομα εκπαιδευτικά νομοσχέδια που ανέτρεπαν την προηγούμενη πολιτική του Υπουργείου και προέβλεπαν μικρές μόνο αλλαγές στα καθιερωμένα.⁸⁴

Πρέπει να σημειωθεί ότι το θέμα που θα κυριαρχήσει από 'δω και ύστερα στη διαμάχη για τα εκπαιδευτικά ζητήματα είναι το γλωσσικό. Η διαφορετική τοποθέτηση σχετικά με τη μορφή της νεοελληνικής γλώσσας που πρέπει να γίνει γλώσσα του σχολείου, εκφράζει και διαφορετικές απόψεις ως προς το περιεχόμενο της αγωγής και το σκοπό του εκπαιδευτικού συστήματος. Η μετατόπιση όμως των συζητήσεων από την ουσία του πράγματος σε ένα εξωτερικό χαρακτηριστικό του, όπως είναι η γλώσσα, δεν μπορεί εύκολα να θεωρηθεί τυχαία ή συμπτωματική.⁸⁵ Το γλωσσικό θέμα θ' απασχολήσει την κοινή γνώμη σχεδόν περισσότερο από μισό αιώνα.

Χαρακτηριστικό της πρώτης δεκαετίας του εικοστού αιώνα είναι το παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο η ιδιωτική εκπαίδευση παίρνει πρωτοβουλίες και ανοίγει δρόμους τους οποίους το κράτος θα ακολουθήσει με δισταγμούς και επιφυλάξεις συνήθως πολλά χρόνια αργότερα. Ζωντανό παράδειγμα είναι η «Βιομηχανική και Εμπορική Ακαδημία» που προσφέρει ποικιλία ειδιεύσεων και στην οποία γίνονται δεκτές και μαθήτριες, τη στιγμή που το γενικό κλίμα στις εκπαιδευτικές αρχές είναι απόλυτα αντίθετο στη μικτή φοίτηση. Ιδιωτική είναι και η προσπάθεια που είχε ως αποτέλεσμα το 1904 το «Πρώτον Ελληνικόν Εκπαιδευτικόν Συνέδριον» του 1904, στο οποίο συναντήθηκαν εκφράσεις όλων των τάσεων με κυρίαρχες όπως στα θέματα της εκπαίδευσης των θηλέων, της ανάγκης της επαφής με τη Δυτική Ευρώπη, της σημασίας της μονιμότητας και της παιδαγωγικής κατάρτισης του διδακτικού προσωπικού. Τον επόμενο χρόνο σημαντική είναι η ιδιωτική προσπάθεια που εκδηλώνεται για την ανανέωση των διδακτικών βιβλίων, της οποίας έκφραση είναι ο διαγωνισμός του περιοδικού «Ο Νουμάς», για τη συγγραφή αλφαβηταρίου.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της δεκαετίας στην οποία αναφερόμαστε είναι ότι τα προγράμματα για αλλαγές στην εκπαίδευση και στο περιεχόμενό της «ανακοινώνονται κάθε φορά λίγες εβδομάδες πριν ή μετά από την έναρξη του σχολικού χρόνου»⁸⁶. Είναι και αυτό ένα δείγμα της προχειρότητας, όπως

αναφέρει ο Αλέξης Δημαράς, που διακρίνει τα εκπαιδευτικά πράγματα του ελληνικού κράτους. Έτσι όλοι ενισχύουν την εντύπωση πως στην ελληνική εκπαίδευση, ο προγραμματισμός, η προετοιμασία, η συνέπεια είναι ιδιότητες περιττές.

Προσπάθεια αλλαγής του εκπαιδευτικού συστήματος και μείωση των βασικών αδυναμιών έχουμε με τα νομοσχέδια του 1913 που υποβλήθηκαν στη Βουλή από το Ι. Τσιριμώκο. Αυτά επεδίωκαν ν' αντιμετωπίσουν τα μειονεκτήματα των εξωτερικών κυρίως στοιχείων του συστήματος που είχαν πολλές φορές επισημανθεί και σχετίζονταν με τη μόρφωση του εκπαιδευτικού προσωπικού, την επιθεώρηση των σχολείων, τις αυστηρότερες εξετάσεις, τα καλύτερα κτήρια, την εκπαίδευση των κοριτσιών κ.τ.λ. Από τα βασικά νομοσχέδια Τσιριμώκου ψηφίσθηκαν μόνο όσα αναφέρονταν σε διοικητικά θέματα.⁸⁷ Έτσι από το έργο του Υπουργείου Παιδείας στην περίοδο 1913-15 έμεινε μονάχα ένα πρόγραμμα του δημοτικού σχολείου και μια σειρά από διδακτικά βιβλία για την ίδια βαθμίδα που λίγο διαφέρουν στην ουσία τους από τα προηγούμενα, ξεχωρίζαν μόνο για την κάπως απλουστευμένη γλωσσική του μορφή.⁸⁸

Τα πολιτικά γεγονότα του 1917 οδηγούν σε μια καινούρια αντιμετώπιση του εκπαιδευτικού θέματος. Η προσωρινή κυβέρνηση της Θεσσαλονίκης, δημοσιεύει διάταγμα «Περί διδακτικών βιβλίων» ενώ αργότερα στην Αθήνα, αναλαμβάνουν καθήκοντα στην κορυφή της εκπαιδευτικής ιεραρχίας οι τρεις πρωτεργάτες του εκπαιδευτικού δημοτικισμού, ο Αλέξανδρος Δελμούζος, ο Δημήτρης Γληνός και ο Μανόλης Τριανταφυλλίδης, όπου το έργο τους εκφράζει τη διάθεση να δημιουργηθεί μια «νεοελληνική παιδαγωγική κίνηση» της οποίας οι βάσεις διαφαίνονται τόσο στα ποικίλα δημοσιεύματά τους όσο και στις πράξεις του Υπουργείου Παιδείας κατά τα χρόνια της θητείας τους. Αλλά καθώς η δική τους προσπάθεια δεν πρόλαβε ν' ολοκληρωθεί, στην πρώτη φάση κράτησε μόνο μέχρι το Νοέμβριο του 1920, εκείνο που πρόσφεραν στην ελληνική εκπαίδευση ήταν περισσότερο «μια γεύση μεταρρύθμισης, μια εμπειρία του τι θα μπορούσε να γίνει, παρά ένα ριζικά ανανεωμένο και αναμορφωμένο εκπαιδευτικό σύστημα».⁸⁹

Τελικά, πάλι ως συνέπεια πολιτικών αλλαγών, επικρατούν στην εκπαίδευση όσοι τοποθετούν σε διαφορετική τάξη τις ανάγκες που πρέπει να ικανοποιηθούν για να βελτιωθούν τα πράγματα, έχοντας ως αποτέλεσμα, τη διαμάχη μεταξύ των κοινωνικών τάσεων και των φορέων των διαφορετικών απόψεων, την αναστολή των αλλαγών και των κατευθύνσεων σε τομείς που δεν αγγίζουν τόσο την ουσία των πραγμάτων, αλλά ακόμα περισσότερο δίνοντας ένα πρόσθετο χαρακτηριστικό στο εκπαιδευτικό μας σύστημα, αυτό της ασυνέχειας των εκπαιδευτικών πολιτικών. Έτσι οδηγήθηκαν τα πράγματα στη σύσταση ειδικής Επιτροπείας που έκρινε τα βιβλία του δημοτικού σχολείου της περιόδου 1917-20, τα θεώρησε «έργα ψεύδους και κακόβουλου προθέσεως» και πρότεινε «να καώσι» και λίγους μήνες αργότερα η Βουλή ψήφισε βιαστικά την επιστροφή στα βιβλία που είχαν κυκλοφορήσει πριν το 1917.

Το 1920 με το νόμο 2243, ιδρύθηκε η Παιδαγωγική Ακαδημία που θα κατάφερνε να επηρεάσει τα πράγματα προς ριζικότερες αλλαγές και ρεαλιστικότερες λύσεις και προτάσεις, αλλά δεν πρόλαβε ν' ανοίξει τότε.

Από το 1922 οι πολιτικές εξελίξεις που ακολουθούν την εθνική περιπέτεια, επιτρέπουν και κάποιες μεταβολές στον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται τα εκπαιδευτικά προβλήματα.⁹⁰ Αποφασιστικές ενέργειες είναι η μεταβολή της νομοθεσίας για το Μαράσλειο Διδασκαλείο, η έναρξη της λειτουργίας της Παιδαγωγικής Ακαδημίας και η νομοθετική ίδρυση του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης. Έχουμε, πάλι ένα συνδυασμό εφαρμογής και θεωρητικής θεμελίωσης του εκπαιδευτικού δημοτικισμού.

Η εθνική πολυτάραχη περίοδος (1929-1950) αρχίζει για τα εκπαιδευτικά πράγματα με την ψήφιση μιας σειράς νόμων που αποτελούν την πρώτη ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση στην νεοελληνική εκπαίδευση⁹¹. Σύμφωνα με το περιεχόμενο των νόμων του 1929, παρατηρούμε ριζικές μεταβολές του συστήματος οι οποίες εκφράζονται εκτός από τις αλλαγές ουσίας και με αλλαγές στα εξωτερικά του χαρακτηριστικά [εξάχρονο δημοτικό, εξάχρονη υποχρεωτική φοίτηση, εξάχρονο γυμνάσιο με διακλάδωση των σπουδών μετά τη δεύτερη τάξη (κλασική, πρακτική, γεωργική κατεύθυνση), φροντίδα για την προσχολική ηλικία, για τη μόρφωση του διδακτικού προσωπικού για την επαγγελματική εκπαίδευση, για την σωματική αγωγή και για την εκπαίδευση των κοριτσιών]. Η προσπάθεια συμπληρώνεται στα επόμενα δύο χρόνια με σημαντικές φροντίδες για τα σχολικά κτήρια και με τη σύνταξη νέου προγράμματος για το γυμνάσιο.

Όσο όμως κι αν διαπιστώνει κανείς εύκολα τη διαφορετική ατμόσφαιρα που δημιουργείται στο χώρο της εκπαίδευσης με μια τέτοια νομοθεσία, πρέπει να σημειωθεί ότι πολλά από τα βασικά χαρακτηριστικά του παλιού συστήματος διατηρούνται ακόμα. Έτσι η απόφαση του κράτους να διορίσει Κυβερνητικό Επίτροπο για τα πανεπιστήμια, δεν μπορεί να ερμηνευθεί αλλιώς, παρά σαν έκφραση της πεποίθησης που η κυβέρνηση έχει απόλυτη εξουσία σ' όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, σαν έκφραση του απόλυτου συγκεντρωτικού πνεύματος που επικρατεί στην ελληνική εκπαίδευση από τα χρόνια του Καποδίστρια.

Το 1933 γίνονται μερικές ενέργειες, όπως η ίδρυση και η οργάνωση των Παιδαγωγικών Ακαδημιών, νόμος 286/1933, (παρ. τ. 155) που θα μπορούσε να θεωρήσει κανείς ότι συμπληρώνουν την εκπαιδευτική προσπάθεια του 1929.

Το καθεστώς, όμως, της 4ης Αυγούστου 1936, προχώρησε όπως ήταν φυσικό σε μια ολοκληρωμένη μεταβολή του εκπαιδευτικού συστήματος που είχε διαμορφωθεί από το 1929. Πρέπει να σημειωθεί όμως ότι, την περίοδο στην οποία αναφερόμαστε, ιδρύθηκε ο Οργανισμός Εκδόσεως Σχολικών Βιβλίων (Ο.Ε.Σ.Β.) με το νόμο 952/1937 υπαγόμενος στην εποπτεία του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων που είχε ως σκοπό την έκδοση και τη διάθεση των εγκρινόμενων διδακτικών και βοηθητικών βιβλίων, και σύμφωνα με τον Αλέξη Δημαρά⁹² ενισχύεται, με τον παραπάνω οργανισμό, ο συγκεντρωτισμός

και ο απόλυτος κρατικός έλεγχος σ' ένα καίριο τομέα του εκπαιδευτικού συστήματος. Επίσης με το νόμο 953/1937 οι Παιδαγωγικές Ακαδημίες γίνονται σχολές Ανώτατης Εκπαίδευσης, στις οποίες μορφώνονται επαγγελματικά οι δάσκαλοι.

Ο πόλεμος, η κατοχή και οι ανωμαλίες των χρόνων που ακολούθησαν προκάλεσαν όχι μόνο σοβαρότατη αναστάτωση στη λειτουργία των σχολείων, αλλά οδήγησαν και στην ολοκληρωτική εξάρθρωση του εκπαιδευτικού συστήματος.

Με το νόμο 838 του 1948 επεκτείνεται ο συγκεντρωτισμός και η ομοιομορφία, δύο από τα βασικότερα χαρακτηριστικά του εκπαιδευτικού μας συστήματος, και στις περιοχές που ενώθηκαν με την Ελλάδα μετά τον πόλεμο. Από την άλλη πλευρά η επιβολή «ειδικού τέλους το 1950, που ισοδυναμεί ουσιαστικά με δίδακτρα, χαρακτηρίζει ίσως τις αδυναμίες του κράτους την εποχή εκείνη, αλλά είναι ασφαλώς και ένδειξη της θέσης που παίρνει η εκπαίδευση στον κρατικό προϋπολογισμό. Η αύξηση των σχετικών κονδυλίων θ' αποτελέσει για πολλά χρόνια το πάγιο αίτημα.

Ο Αναγκαστικός νόμος 1823 της 26^{ης} Μαΐου 1951, εκτός από την τομή στη μέση των γυμνασιακών σπουδών εδραιώνει θέσεις που και άλλοτε είχαν αντιμετωπισθεί (διακλάδωση των σπουδών στις τρεις τελευταίες τάξεις, εμπορικές σχολές κ.τ.λ.), επίσης δίνει ιδιαίτερο βάρος σε θέματα καθαρά οργανωτικά, που ήταν απαραίτητα για τη λειτουργία των σχολείων.

Το 1957 συγκροτείται από την Κυβέρνηση μια μεγάλη «Επιτροπή Παιδείας» μ' αποστολή να μελετήσει το εκπαιδευτικό ζήτημα σ' όλη του την έκταση. Είναι φανερό εδώ, κατά τη συγκρότηση της επιτροπής, μια διάθεση «υπερκομματική». Η έκθεση της επιτροπής και πληρότητα είχε και σε πρακτικές λύσεις θα μπορούσε να οδηγήσει. Πάντως οι προτάσεις της όμως κρίθηκαν από πολλούς με πολλή αυστηρότητα. Τον επόμενο χρόνο νομοθετούνται μερικά μέτρα για την εκπαίδευση (Νομοθετικά διατάγματα 3971 και 3973 του 1959), αλλά ούτε η έκτασή τους, ούτε το περιεχόμενό τους επιτρέπουν να θεωρηθούν πως πραγματοποιήθηκε ένα μεγάλο και σημαντικό βήμα στα εκπαιδευτικά θέματα.

Η υπαγωγή μ' αυτά της ευθύνης για όλες τις επαγγελματικές σχολές στο Υπουργείο Παιδείας μπορεί να ήταν απαραίτητη για το συντονισμό της προσπάθειας αλλά δεν έπαυε να ενισχύει σημαντικά το συγκεντρωτικό μηχανισμό⁹³ του συστήματος, τονίζοντας έτσι ένα από τα παλιά χαρακτηριστικά του. Πρέπει να σημειωθεί ότι γίνεται μια προσπάθεια για «αποκέντρωση», αλλά δεν πρόκειται για μεταβίβαση σε επιμέρους φορείς των ευθυνών και των εξουσιών για τη λήψη αποφάσεων σε θέματα πολιτικής και ουσίας, παρά απλώς για κατανομή της διεκπεραιωτικής εργασίας.

Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση που άρχισε το 1964 με το Νομοθετικό Διάταγμα 4379 και προγραμματιζόταν να συμπληρωθεί με άλλα νομοθετήματα, ανήκει στη σειρά των προσπαθειών για τη μεταβολή του πνεύματος που κυριαρχούσε στην ελληνική εκπαίδευση από το τέλος της δεύτερης δεκαετίας του

19^{ου} αιώνα. Είναι και αυτή μια καινούρια έκφραση του «εκπαιδευτικού δημοτικισμού», όπως φαίνεται καθαρά τόσο από το κείμενο του ίδιου του Διατάγματος όσο και από την Εισηγητική Έκθεση που το συνοδεύει. Ο Ε.Π.Παπανούτσος, εμπνευστής της μεταρρύθμισης, θα μιλήσει αργότερα για τον «ιδανικό άνθρωπο» τον οποίο επιθυμούσε να πλάσουν τα νέα σχολεία. Αναφέρει ότι, δεν πρέπει να λογαριάζουμε τις υλικές θυσίες όταν θέλουμε να αναπτύξουμε την εκπαίδευσή μας και καταλήγει ότι απ' όλες τις επενδύσεις η εκπαίδευση έχει τη μεγαλύτερη, και προπάντων την πιο σίγουρη απόδοση.⁹⁴

Το πνεύμα της εκπαιδευτικής νομοθεσίας του 1964 είναι διαφορετικό από το καθιερωμένο, τα μέτρα είναι σε πολλά σημεία ριζοσπαστικά⁹⁵, «δωρεάν παιδεία», επέκταση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης, «ακαδημαϊκό απολυτήριο» και καθιέρωση της δημοτικής, αλλά κάποια από τα βασικά χαρακτηριστικά του εκπαιδευτικού συστήματος παραμένουν ακίνητα. Αναφερόμαστε κυρίως στον συγκεντρωτισμό και στη δομή του προγράμματος των γυμνασίων, παρόλο που η ίδρυση του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, αφαιρούσε πολλές ευθύνες από τη διοικητική ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας.

Η ίδρυση δύο νέων πανεπιστημιακών μονάδων στα Ιωάννινα και στην Πάτρα συμπληρώνει όσους πρόλαβαν να γίνουν στα πλαίσια της εκπαιδευτικής προσπάθειας του 1964, πριν οι πολιτικές εξελίξεις οδηγήσουν για άλλη μια φορά τα πράγματα στην κατάσταση πριν τη νομοθεσία του 1964.

Η καινούργια αλλαγή προσανατολισμού και μεθόδων στην νεοελληνική εκπαίδευση αρχίζει τον Απρίλιο του 1967, (η κατάργηση των καινοτομιών της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης του 1964 έγινε με τον Α.Ν.129/1967): κατάργηση του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, επιστροφή στην εξάχρονη υποχρεωτική φοίτηση, καθιέρωση της απλής καθαρεύουσας, επανασύσταση του Ανώτατου Εκπαιδευτικού Συμβουλίου. Τα νέα στοιχεία εδώ είναι η καθιέρωση της παροχής δωρεάν συγγραμμάτων στους φοιτητές και το πρόγραμμα του γυμνασίου, το οποίο σε όλα του τα στοιχεία είναι παρόμοιο με εκείνο που ίσχυε πριν από το 1929. Έτσι μένουμε στη διαπίστωση ότι πολλά μπορεί να άλλαξαν στην ελληνική εκπαίδευση, αλλά το πνεύμα και η ουσία της μένουν εκεί που ήταν στα χρόνια του Όθωνα.⁹⁶

Με το Ν.Δ. 4379/1964 λαμβάνεται πρόνοια για την καλύτερη εκπαίδευση των λειτουργιών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η φοίτηση στις Παιδαγωγικές Ακαδημίες αυξάνει από 2 σε 3 έτη, αναμορφώνεται ακόμη και πλουτίζεται το πρόγραμμα μαθημάτων τους (άρθρ. 16), έτσι ώστε η μόρφωση που θα παρέχουν τα ιδρύματα αυτά στους μελλοντικούς δασκάλους, να είναι μεγαλύτερη σε έκταση και βάθος.⁹⁷

Κατά την περίοδο της Δικτατορίας συσσωρεύτηκαν πολλά εκπαιδευτικά προβλήματα, που παρέμειναν άλυτα, γι' αυτό οι απαιτήσεις για εκπαιδευτική αλλαγή, ήταν επίμονες και δυναμικές.

Η κοινωνία για λόγους «πολιτικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς, επιστημονικούς, ψυχολογικούς και άλλους»⁹⁸ ζητούσε μια μεταρρύθμιση με βαθιές αλλαγές για τον εκσυγχρονισμό του εκπαιδευτικού συστήματος.

Η κοινή αυτή απαίτηση για σωστή και πολύπλευρη εκπαίδευση διατυπώθηκε στο ελληνικό Σύνταγμα του 1975 (άρθρ. 16) και με τους νόμους: Ν.309/1976 για την οργάνωση της γενικής εκπαίδευσης και Ν.576/1977 για την οργάνωση της μέση και ανώτερης τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης. Ακόμη με το Ν.309/1976 ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διοίκηση και εποπτεία στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, στα οποία θ' αναφερθούμε παρακάτω.

Αν διαβάσει κανείς τις διατάξεις των βασικών νόμων της μεταρρύθμισης του 1976, διαπιστώνει πως «αποτελούν την αναβίωση της μεταρρύθμισης του 1964»⁹⁹, που καταργήθηκε από τη Δικτατορία.

Ένα μειονέκτημα της εκπαιδευτικής νομοθεσίας αυτής είναι η κατάργηση του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου και αντί αυτού ιδρύθηκε το Κέντρο Εκπαιδευτικών Μελετών Επιμορφώσεων (Κ.Ε.Μ.Ε) άρθρο 4 του Ν.186/1975 σε συνδυασμό με το άρθρο 2 του Ν.967/1979.

Η μεταρρύθμιση αυτή είχε πολλά θετικά σημεία, θα είχε όμως πιο θετικά αποτελέσματα αν γινόταν πολλά χρόνια πριν.¹⁰⁰ Γ' αυτό τη μεταρρύθμιση αυτή η Μ. Ηλιού την αποκαλεί «Ένα γερασμένο νεογέννητο»¹⁰¹ που οδηγεί από το 1981 προς νέες αναζητήσεις.

Τον Οκτώβριο του 1981 ανέβηκε στην εξουσία η Κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ και άρχισε την πραγματοποίηση του δικού του εκπαιδευτικού προγράμματος και έτσι γίνονται οι παρακάτω αλλαγές: καθιέρωση μονοτονικού συστήματος, σύνταξη και έκδοση νέων σχολικών βιβλίων, σύνταξη αναλυτικών προγραμμάτων, κατάργηση Γενικών Διευθυντών και Εποπτών, ψηφίζεται ο νόμος-πλαίσιο 1268/1982 για τ' ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και με το νόμο 1304/1982 «Για την επιστημονική-παιδαγωγική καθοδήγηση και τη διοίκηση στην Γενική και την Τεχνική-Επαγγελματική εκπαίδευση», καταργείται ο θεσμός του Επιθεωρητή και αντικαθίσταται με το θεσμό του Σχολικού Συμβούλου. Έτσι με το νόμο αυτό τις αρμοδιότητες του Επιθεωρητή, επιστημονικές και διοικητικές, τις αναλαμβάνουν αντίστοιχα οι Σχολικοί Σύμβουλοι (άρθρο 1) και οι προϊστάμενοι των Διευθύνσεων ή Γραφείων (άρθρο 2).

Επίσης με το ΠΔ.98/83 καθορίζεται νέο σύστημα λειτουργίας των Παιδαγωγικών Ακαδημιών.

Ακολουθώντας την παραπάνω αναφερθείσα εκπαιδευτική πολιτική μέσα από την νομική της κατοχύρωση φθάνουμε στο Ν.1566/1985, που είναι η σπονδυλική στήλη της γενικής πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε θέματα οργάνωση και λειτουργίας των, μέχρι σήμερα με ορισμένες τροποποιήσεις. Η εξέταση του συγκεκριμένου νόμου καθώς και όλων των νομοθετημάτων που ισχύουν ως σήμερα θα γίνει διεξοδικά παρακάτω.

4.1 Διοίκηση της Εκπαίδευσης

4.1.1 Νόμος ΒΤΜΘ΄ του 1895

Ο νόμος ΒΤΜΘ΄ εισήχθηκε στην Βουλή για ψήφιση από τον Υπουργό Παιδείας Δ. Πετρίδη και τέθηκε σ' εφαρμογή από την 1^η Ιανουαρίου του 1896. Αυτός ο νόμος ο οποίος ίσχυσε για μια 20ετία περίπου, εισήγαγε το αποκεντρωτικό σύστημα στη διοίκηση της δημοτικής εκπαίδευσης όπως παρακάτω: Στην πρωτεύουσα κάθε νομού εδημιουργείτο εποπτικό συμβούλιο, που το αποτελούσαν ο Μητροπολίτης ως πρόεδρος, ο γυμνασιάρχης, ένας επιστήμονας, ένα κτηματίας ή έμπορας και ο νομαρχιακός επιθεωρητής. Οι αρμοδιότητες του συμβουλίου διακρίνονταν σε προτάσεις όπου υπήρχε η δυνατότητα να μην εκτελεστούν από τον Υπουργό και σε αποφάσεις¹⁰² όπου ήταν υποχρεωτικές γι' αυτόν.

Σε κάθε εποπτικό συμβούλιο υπηρετούσε, όπως αναφέρθηκε, ένας νομαρχιακός επιθεωρητής, όπου διοριζόταν κάποιος που είχε δίπλωμα φιλοσοφίας και είχε διδάξει για ορισμένο χρονικό διάστημα ως καθηγητής γυμνασίου ή διδασκαλείου. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο διορισμός του νομαρχιακού επιθεωρητή δεν ήταν εύστοχος, διότι ήταν ξένος ως προς την συντελούμενη εργασία της στοιχειώδους εκπαίδευσης και φυσικό ήταν να μην αποδίδει τους προσδοκώμενους καρπούς.

Αρμοδιότητες του νομαρχιακού επιθεωρητή, ο οποίος ήταν και ο εισηγητής στο εποπτικό συμβούλιο των συζητούμενων υποθέσεων ήταν: α) να επιθεωρεί κάθε εξάμηνο τα δημοτικά σχολεία της περιφέρειας του, να ελέγχει τη λειτουργίας τους και να υποβάλλει εκθέσεις στο εποπτικό συμβούλιο, β) να μεριμνά για την ανέγερση των διδακτηρίων και γ) να συγκαλεί, μια φορά σε κάθε έτος κατά τη διάρκεια των καλοκαιρινών διακοπών, συνέδρια των δασκάλων της περιφέρειας του, για συζήτηση μεθοδολογικών και παιδαγωγικών ζητημάτων ή άλλων σχετικών. Ο νομαρχιακός επιθεωρητής ασκούσε πλην της διοικητικής και πειθαρχική εξουσία, έχοντας τη δυνατότητα να επιβάλλει επίπληξη και πρόστιμο μέχρι 15 δραχμές. Κατά των επιβαλλόμενων ποινών από τον επιθεωρητή επιτρεπόταν έφεση στο εποπτικό συμβούλιο.

Ο νόμος στο οποίο αναφερόμαστε αποτελεί αναμφισβήτητα «σημαντικότερον σταθμόν εις την ιστορίαν της παρ' ημίν δημοτικής εκπαίδευσως και επέδρασεν ενεργητικότερα επί της εξελίξεως αυτής»¹⁰³, αλλά παρουσιάζει και σοβαρές ατέλειες. Έτσι το δικαίωμα του διορισμού των δημοδιδασκάλων το είχαν τα δημοτικά συμβούλια, ορθά μάλιστα σύμφωνα με τη θεωρία που λέει ότι εφ' όσον η δημοτική εκπαίδευση ανήκει στους δήμους και τους βαρύνει με δαπάνες, αλλά κρίθηκε αρκετά επιβλαβές για τη εκπαίδευση, διότι τα δημοτικά συμβούλια «έκαμνον κομματικήν χρήσιν του δικαιώματός των τούτων και καταπίεζον τους διδασκάλους».¹⁰⁴ Άλλο μειονέκτημα ήταν η σύνθεση των εποπτικών συμβουλίων, που αποτελούνταν κυρίως από άτομα ξένα προς την εκπαίδευση, με αποτέλεσμα όλη η εξουσία να συγκεντρώνεται στα χέρια του νομαρχιακού επιθεωρητή, ο

οποίος ήταν ο απόλυτος κυρίαρχος στους δασκάλους, διότι και αυτός δεν υπαγόταν στον άμεσο έλεγχο καμιάς ανώτερης αρχής, παρά μόνο στη χαλαρή εποπτεία του κέντρου.

Άλλο σοβαρό μειονέκτημα που εμφάνιζε ο νόμος ΒΤΜΘ΄ ήταν τα σχετικά με τις παύσεις και τις μεταθέσεις των δασκάλων. Οι προτάσεις (για παύσεις και μεταθέσεις) των εποπτικών συμβουλίων, όπως αναφέρθηκε, δεν ήταν υποχρεωτικές για τον Υπουργό, έτσι μ' αυτό τον τρόπο προστατευόταν ο δάσκαλος, αλλά δεν προστατευόταν η εκπαίδευση, διότι μπορούσε ο ατελέσφορος δάσκαλος να διατηρηθεί στη θέση του ύστερα από κάποια πολιτική παρέμβαση. Το χειρότερο όμως ήταν που επέτρεπε να ενεργούνται παύσεις και μεταθέσεις δασκάλων «κατά παραστάσεις, ητιολογημένους του δημοτικού συμβουλίου», μ' αποτέλεσμα η εκπαίδευση να είναι έρμαιο στα χέρια των δημοτικών παραγόντων.

4.1.2 Η εκπαιδευτική πολιτική του Αθ. Ευταξία

Τις ατέλειες του νόμου ΒΤΜΘ΄ επιχείρησε να συμπληρώσει ο Υπουργός Παιδείας Αθ. Ευταξίας, με την υποβολή για ψήφιση στη Βουλή στις 15 Μαΐου 1899, μια σειρά εκπαιδευτικών νομοσχεδίων. Το νομοσχέδιο «περί δημοτικής εκπαίδευσεως» άρθρα 17-27, καθιέρωνε αλληπάλληλες βαθμίδες διοίκησης της δημοτικής εκπαίδευσης. Ως κατώτατη βαθμίδα διοίκησης θεωρούσε το διευθυντή του δημοτικού σχολείου, που είχε ως αρμοδιότητα να ελέγχει την πιστή εκτέλεση των καθηκόντων των δασκάλων, έχοντας μάλιστα τη δυνατότητα να παρακολουθεί τις διδασκαλίες τους και να απευθύνει σ' αυτούς παρατηρήσεις. Πάνω από τον διευθυντή τοποθετούσε, το εν λόγω νομοσχέδιο, τις εφορευτικές επιτροπές, που συγκροτούνταν σε κάθε σχολείο για μια τετραετία, ύστερα από πρόταση των μελών τους από τα δημοτικά συμβούλια. Έργο τους ήταν να επισκέπτονται τουλάχιστο μια φορά το μήνα τα δημοτικά σχολεία, να συνενούνται με τους δασκάλους για τη βελτίωση των και να καταγγέλλουν στους επιθεωρητές οτιδήποτε επιλήψιμο παρατηρούσαν στην επιμέλεια και τη διαγωγή των δασκάλων και των μαθητών.

Το εποπτικό συμβούλιο βρισκόταν πάνω από τις εφορευτικές επιτροπές αποτελούμενο από τον τμηματάρχη της δημοτικής εκπαίδευσης του Υπουργείου, ως πρόεδρο, και από τέσσερα τακτικά μέλη διοριζόμενα από τον Υπουργό ύστερα από πρόταση του ίδιου του συμβουλίου. Το εποπτικό συμβούλιο είχε ως αρμοδιότητα, να προτείνει το διορισμό των διευθυντών και διευθυντριών των πολυταξίων και πλήρων δημοτικών σχολείων, να επαγρυπνεί για τη διαγωγή και την εργασία των διαφόρων επιθεωρητών, να καταρτίζει τα προγράμματα των σχολείων, να συντάσσει τους νόμους, τα διατάγματα και τις εγκυκλίους τις σχετικές με τη δημοτική εκπαίδευση, να επιβάλλει την ποινή του προστίμου κ.τ.λ.

Για την παρακολούθηση της εργασίας του διδακτικού προσωπικού και την καθοδήγησή του προβλέπονταν δύο βαθμοί επιθεωρητών, οι νομαρχιακοί και οι ανώτεροι επιθεωρητές. Νομαρχιακοί διορίζονταν δάσκαλοι, που είχαν τα προσόντα να καταλάβουν θέση επιθεωρητή, ενώ ανώτεροι διορίζονταν όσοι είχαν

προϋπηρετήσει ως διευθυντές διδασκαλείων ή νομαρχιακοί επιθεωρητές σύμφωνα με το νόμο ΒΤΜΘ΄.

Σε σύγκριση με το νόμο ΒΤΜΘ΄ τα νομοσχέδια του 1899 παρουσιάζουν οπισθοδρομικότητα σχετικά με τη διοίκηση της δημοτικής εκπαίδευσης, διότι καταργούσαν την αποκέντρωση μέσα από την κατάργηση των εποπτικών συμβουλίων κάθε νομού, συγκεντρώνοντας κάθε εξουσία στο εποπτικό συμβούλιο (κεντρικό) του Υπουργείου Παιδείας. Επίσης οι αποφάσεις του κεντρικού εποπτικού συμβουλίου δεν ήταν υποχρεωτικές για τον Υπουργό. Τα σημεία που παρουσιάζουν πρόοδο είναι ο θεσμός των ανώτερων επιθεωρητών, ο οποίος θα εκπληρούσε την πραγματική ανάγκη για την εποπτεία και τον έλεγχο των νομαρχιακών επιθεωρητών, όπως και η υποχρέωση να λαμβάνονται οι νομαρχιακοί επιθεωρητές από τον κλάδο των δασκάλων.

4.1.3 Νόμος ΓΩΚΗ΄-Κεντρικό Εποπτικό Συμβούλιο

Με το νόμο ΓΩΚΗ΄ του 1911 «περί κεντρικού εποπτικού συμβουλίου της δημοτικής εκπαίδευσης», ιδρύθηκε στην Αθήνα το Κεντρικό Εποπτικό Συμβούλιο, που αποτελείτο από πέντε μόνιμα τακτικά μέλη και εκτός από το γνωμοδοτικό έργο σε επιστημονικά ζητήματα που είχε (καταρτισμός προγραμμάτων, έγκριση διδακτικών βιβλίων κ.τ.λ), ασκούσε και πειθαρχική εξουσία στους επιθεωρητές και στο προσωπικό των διδασκαλείων και εκδίκασε σε δεύτερο βαθμό τις ενστάσεις των δασκάλων κατά των αποφάσεων των εποπτικών συμβουλίων περί απολύσεων, μεταθέσεων ή τιμωριών αυτών. «Δια του νόμου ΓΩΚΗ΄ ολοκληρώθηκε το αποκεντρωτικόν σύστημα εν τη διοικήσει της δημοτικής εκπαίδευσης και κατησφαλίσθησαν οι διδάσκαλοι εναντίον των πολιτικών επεμβάσεων».¹⁰⁵

Ο ίδιος ο νόμος από τη μια μεριά μετέβαλε τη σύνθεση των τοπικών εποπτικών συμβουλίων, για τα οποία όριζε ως μέλη τον πρόεδρο των πρωτοδικών, το γυμνασιάρχη και τον επιθεωρητή, από την άλλη όριζε τις εκπαιδευτικές περιφέρειες όχι με βάση τη διοικητική διαίρεση του κράτους δηλαδή κατά νομούς, αλλά κατά διαφορετική διαίρεση που κανονιζόταν κάθε φορά από το κεντρικό εποπτικό συμβούλιο.

Θεωρητικά η αρχή της συμμετοχής στη διοίκηση της δημοτικής εκπαίδευσης ιδιωτών ως μελών του δημοτικού συμβουλίου είναι ορθότερη, διότι η δημοτική εκπαίδευση ανήκει στην οικογένεια, την κοινότητα και το δήμο, κατά πρώτο λόγο. Η πείρα όμως απέδειξε, ότι τα πρόσωπα αυτά δεν απέκτησαν ποτέ την απαιτούμενη ωριμότητα για την άσκηση του έργου της διοίκησης, με αποτέλεσμα, άλλοτε να δείχνουν απόλυτη αδιαφορία για τα εκπαιδευτικά ζητήματα και άλλοτε η ανάμιξη των περιοριζόταν μόνο σε όσα ζητήματα είχαν προσωπικό χαρακτήρα.¹⁰⁶ Για αυτό το λόγο η μεταβολή στη σύνθεση των τοπικών εποπτικών συμβουλίων που επήλθε από το συγκεκριμένο νόμο, ήταν απόλυτα σκόπιμη, παρόλο που θεωρητικά δεν ήταν σωστή.

4.1.4 Νομοθεσία του 1913 - αλλαγές στη διοίκηση της εκπαίδευσης.

4.1.4.1 Γενικά χαρακτηριστικά και κριτική θεώρηση

Με τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του 1913 γίνεται η αρχή μιας γλωσσοεκπαιδευτικής μεταρρύθμισης με στόχο να προσαρμοστεί η ελληνική εκπαίδευση στις νέες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες.¹⁰⁷

Με τα νομοσχέδια αυτά επισημαίνονται τα ακόλουθα:

- α) Οι δυσλειτουργίες που χαρακτήριζαν την ελληνική εκπαίδευση από το 1834 και μετά, όπως ο ψευτοκλασικισμός, η έλλειψη πρακτικού προσανατολισμού, η μονολιθικότητα, η αδυναμία καθιέρωσης λαϊκής παιδείας, οι ελλείψεις σχολείων, η υποβαθμισμένη εκπαίδευση των εκπαιδευτικών, η αυταρχική διοίκηση κ.τ.λ.¹⁰⁸
- β) Ένα νέο στοιχείο είναι η δημιουργία του δεύτερου σχολικού δικτύου δηλαδή της τεχνικοεπαγγελματικής εκπαίδευσης. Έτσι αίρεται η μονολιθικότητα και το μονοδιάστατο του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος «Με τη νέα δομή οι κατώτερες βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος δεν θα υπηρετούν αποκλειστικά τις ανώτερες βαθμίδες, όπως στο παρελθόν, αλλά θα προετοιμάζουν τους μαθητές για την ένταξή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή».¹⁰⁹
- γ) Στα νομοσχέδια του 1913 παρατηρεί κανείς «μια πολύ προχωρημένη και πολύ σύγχρονη αντίληψη με μια δομή πιο δημοκρατική ακόμη και από τις μεταρρυθμίσεις του 1964 και 1976».¹¹⁰
- δ) Ο εισηγητής των νομοσχεδίων του 1913 διαπιστώνει τις δύο σοβαρές αδυναμίες του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος: την τρομερή ανεπάρκειά του, εφόσον αφήνει ένα πολύ σημαντικό μέρος του πληθυσμού στο σκοτάδι της απόλυτης αμάθειας και συγχρόνως την υπερπαραγωγή πτυχιούχων.¹¹¹

Τα νομοσχέδια αυτά κατακρίθηκαν γιατί «περιορίζουν» τα έτη φοίτησης στο Γυμνάσιο από 7 σε 6, γιατί με την κατάργηση των αρχαίων ελληνικών στο δημοτικό σχολείο και στο «Αστικό Σχολείο», προκαλούν «εθνική ζημία» και άλλα παρόμοια επιχειρήματα, που παρατηρεί κανείς ότι ζουν αυτούσια μέχρι το 1964.¹¹²

Έτσι τα νομοσχέδια αυτά καταψηφίστηκαν από τη Βουλή, το μόνο που ψηφίστηκε και έγινε νόμος του κράτους ήταν το «περί διοικήσεως της δημοτικής και μέσης εκπαιδεύσεως».

4.1.4.1 Νόμος 240 του 1914, αναφερόμενος στη διοίκηση της εκπαίδευσης

Με βάση την υπάρχουσα νομοθεσία ο Υπουργός Παιδείας Ι. Δ. Τσιριμώκος συστηματοποίησε τη διοίκηση της δημοτικής εκπαίδευσης, με το νομοσχέδιο «περί διοικήσεως της δημοτικής και μέσης εκπαιδεύσεως» που κατατέθηκε στη Βουλή τον Νοέμβριο του 1913 και ψηφίστηκε το επόμενο έτος (Ν. 240/1914). Μ' αυτόν

το νόμο διατηρούνταν τα εποπτικά συμβούλια, σε καθένα απ' αυτά υπήρχε ως μέλος ένας επιθεωρητής, ο οποίος βρισκόταν κάτω από την άμεση εποπτεία του γενικού επιθεωρητή. Ορίζονταν 12 γενικοί επιθεωρητές, όπου κάτω από την εποπτεία καθενός κατανέμονταν τα εποπτικά συμβούλια ύστερα από απόφαση του Εκπαιδευτικού Συμβουλίου. Ως προς τη σύνθεση των συμβουλίων ο νόμος ακολούθησε τη θεωρητική άποψη και έτσι καταρτιζόταν από τον γυμνασιάρχη, ως πρόεδρο, ένα πρωτοδίκη, ένα επιθεωρητή και δύο επιστήμονες που εκλέγονταν για τριετή θητεία από τους λειτουργούς της δημοτικής εκπαίδευσης της περιφέρειας του συμβουλίου, πρόβλεψε όμως να λειτουργούν αυτά ύστερα από έγκριση του Υπουργείου και με μόνο τα μόνιμα μέλη. Πάνω από τα εποπτικά συμβούλια τοποθετήθηκε το Εκπαιδευτικό Συμβούλιο, που του ανατέθηκαν επιστημονικές και διοικητικές αρμοδιότητες.¹¹³

Με το νόμο 240/1914 ανατέθηκε η διοίκηση της δημοτικής και της μέσης εκπαίδευσης στα ίδια πρόσωπα, έτσι ξεπεράστηκε το μειονέκτημα των νόμων ΒΤΜΘ' και ΓΩΚΗ' του αποχωρισμού της δημοτικής από τη μέση εκπαίδευση, δηλαδή το πρόβλημα της ασυνέχειας που επικρατούσε, από την έλλειψη συντονισμού πάνω στη δημιουργία των αναλυτικών προγραμμάτων των δύο βαθμίδων εκπαίδευσης. Από την άλλη πλευρά όμως, η ανάθεση της διοίκησης στα ίδια πρόσωπα «θα επέφεραν σύγχυσις και ανωμαλίαν, ενώ ο διαχωρισμός και επιστημονικώς έχει σταθεροτέραν βάσιν και τεχνικώς συντελεί εις την διευκόλυνσιν της διεξαγωγής της υπηρεσίας».¹¹⁴

Ο νόμος 240/1914 τροποποιήθηκε μεταγενέστερα από τους νόμους 567 του 1915 και 826 του 1917, ο οποίος τοποθέτησε τα εποπτικά συμβούλια και τους επιθεωρητές της δημοτικής εκπαίδευσης κάτω από την εποπτεία των γενικών επιθεωρητών της μέσης εκπαίδευσης, ανέθεσε τη λύση των επιστημονικών προβλημάτων και των δύο εκπαιδευτικών βαθμίδων στο ίδιο συμβούλιο.

Συστηματική βελτίωση απέναντι του νόμου ΒΤΜΘ' έφερε ο νόμος 240 ως προς το διορισμό των δασκάλων της δημοτικής εκπαίδευσης, όπου ανέθεσε την πρόταση για διορισμό κάποιου στο εποπτικό συμβούλιο κάθε περιφέρειας αντί του δημοτικού συμβουλίου, το οποίο επηρεαζόταν¹¹⁵ από πολιτικές και προσωπικές συμπάθειες περισσότερο παρά από τις εκπαιδευτικές ανάγκες.

Τελικά, θα λέγαμε ότι ο νόμος 240/1914 ενίσχυσε το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης ακολουθώντας τα νομοσχέδια του Αθ. Ευταξία του 1899 και το νόμο ΓΩΚΗ' του 1911.

4.1.5 Ο θεσμός των Ανώτερων Εποπτών

Η διοίκηση της δημοτικής εκπαίδευσης συμπληρώθηκε με το νόμο 826 του 1917, ο οποίος εισήγαγε το θεσμό των ανώτερων εποπτών. Προβλεπόταν μ' αυτόν ο διορισμός δύο ανώτερων εποπτών ισόβαθμων με τα μέλη του Εποπτικού Συμβουλίου. Έργο τους ήταν η ανώτερη παιδαγωγική και ολόκληρη η επιστημονική εποπτεία του έργου του προσωπικού των διδασκαλείων της δημοτικής εκπαίδευσης και των νηπιαγωγών, των δημοτικών σχολείων και

νηπιαγωγείων και των επιθεωρητών των δημοτικών σχολείων. Δεδομένου μάλιστα ότι η εποπτεία την οποία ασκούσαν στη δημοτική εκπαίδευση οι γενικοί επιθεωρητές και τα μέλη του Εκπαιδευτικού Συμβουλίου, ήταν μάλλον τυπική¹¹⁶, ο διορισμός των ανώτερων εποπτών προοριζόταν να φέρει σημαντική βελτίωση στα πράγματα της στοιχειώδους εκπαίδευσης, μέσω της άμεσης παρακολούθησης αυτής και καθοδήγησης των λειτουργών της.

Τα πρόσωπα στα οποία ανατέθηκαν τα καθήκοντα των ανώτερων εποπτών ήταν οι μετέπειτα καθηγητές Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκη Δελμούζος και Τριανταφυλλίδης. Ο σκοπός όμως, ο οποίος επιδιόκοταν δεν ήταν τόσο ο αναγραφόμενος στο νόμο, αλλά «η προπαγάνδα υπέρ της δημοτικής γλώσσας».¹¹⁷

Με το νομοθετικό διάταγμα της 30^{ης} Μαρτίου 1925 καταργήθηκαν οι θέσεις των ανώτερων εποπτών για λόγους οικονομίας.

4.1.6 Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1929¹¹⁸

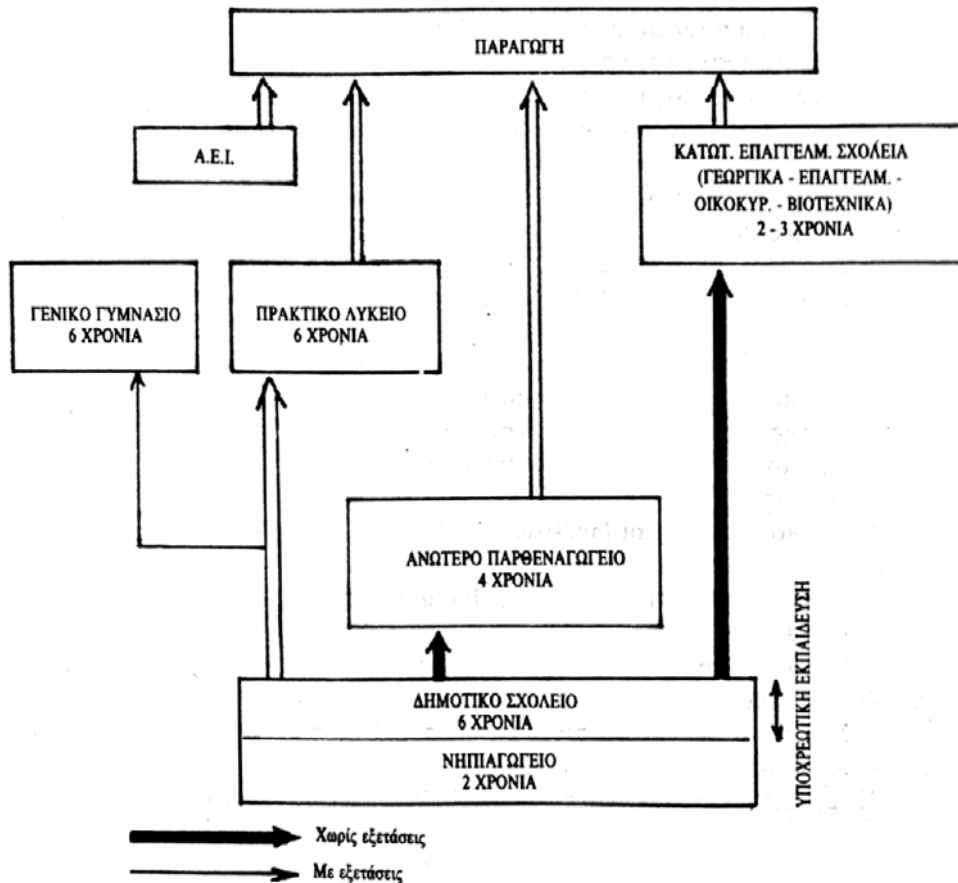
Από το 1920 ως το 1928 αρχίζει μια περίοδος αστάθειας με νόμους αντιφατικούς σ' όλους του κυβερνητικούς τομείς και κατά συνέπεια και στον εκπαιδευτικό χώρο. Ένα χάος επικρατεί στην παιδεία. Από το Υπουργείο Παιδείας περνάνε 25 Υπουργοί και βασικό μέλημα του καθενός είναι «μόλις αναλάβει καθήκοντα, ν' αναιρέσει τους νόμους του προκατόχου τους».¹¹⁹

Η μεταρρύθμιση του 1929 βάζει μια ουσιαστική τάξη στο χάος που επικρατεί στην Παιδεία και αποτελεί πολύ σημαντικό σταθμό στην Ιστορία της ελληνικής εκπαίδευσης. Γενικά «μεταρρύθμιση του 1929 αποκαλούνται τα Νομοσχέδια των Υπουργών Παιδείας Κ. Γόντικα, το 1929 και του Γ. Παπανδρέου από το 1930».¹²⁰

Έτσι σ' αυτή περιλαμβάνονται οι νόμοι: 4397/16 Αυγούστου 1929, 4373/13 Αυγούστου 1929, 4656/1930, 4799/1930, 5143/1931, κ.ά.

Με τα νομοσχέδια για τη γενική εκπαίδευση το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα διαμορφώνεται όπως δείχνει το παρακάτω διάγραμμα (2.3.1).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.3.1



Πηγή: Χατζηστεφανίδης Θεοφ., σελ. 273.

Συγκεκριμένα κατά την εισηγητική έκθεση οι γενικές κατευθύνσεις αλλά και γενικότερα οι προτάσεις είναι:¹²¹

- α) Είναι ανάγκη να γίνει το δημοτικό σχολείο εξάχρονο, υποχρεωτικό για όλα τα ελληνόπουλα, αγόρια και κορίτσια.
- β) Καταργούνται τα «Ελληνικά Σχολεία» και τα γυμνάσια μετατρέπονται σε 6/τάξια.
- γ) Στροφή της εκπαίδευσης από το κλασικό πνεύμα στο πρακτικό.

Με το νόμο 4653 του 1930 «περί διοικήσεως της εκπαιδεύσεως», δημιουργείται Ανώτατο Εκπαιδευτικό Συμβούλιο, που αποτελείται από 51 μέλη, που αντιπροσώπευαν κατά το δυνατό όλους τους κλάδους της κοινωνικής ζωής. Οι αρμοδιότητες και οι εργασίες του συμβουλίου αυτού αναφέρονται στο βιβλίο του Χρ. Λέφα.¹²²

Παρόλο που τα πορίσματα του ανώτατου εκπαιδευτικού συμβουλίου δεν πήραν το δρόμο της πραγματοποίησης, η σύγκλησή του είχε σημαντική συμβολή

στην εκπαιδευτική πρόοδο της χώρας, γιατί μελετήθηκε, για πρώτη φορά, συνολικά το εκπαιδευτικό πρόβλημα και προετοιμάσθηκε το έδαφος για μελλοντικές μεταρρυθμίσεις.

Μετά το Ανώτατο Εκπαιδευτικό Συμβούλιο ο νόμος 4653 συνέστησε το Εκπαιδευτικό Συμβούλιο, το οποίο διαιρέθηκε σε γνωμοδοτικό και διοικητικό. Το γνωμοδοτικό αποτελείτο από 5 μέλη και του ανατέθηκαν: α) η γνωμάτευση για κάθε ζήτημα που αφορούσε την εκπαίδευση, β) η γνωμάτευση για λήψη μέτρων για την εφαρμογή των πορισμάτων του ανώτατου εκπαιδευτικού συμβουλίου, γ) η προπαρασκευή σχεδίων νόμων, διαταγμάτων, εγκυκλίων και οδηγιών, δ) η σύνταξη του αναλυτικού ωρολογίου προγράμματος των σχολείων της στοιχειώδους και μέσης εκπαίδευσης, ε) η επιθεώρηση των διδασκαλείων, κ.ά.

Αυτό λειτούργησε μέχρι τις αρχές του 1933, οπότε και καταργήθηκε. Το διοικητικό εκπαιδευτικό συμβούλιο διαιρέθηκε σε δύο τμήματα της μέσης και της στοιχειώδους εκπαίδευσης, κάθε ένα από τα οποία συγκροτήθηκε από 4 τακτικά μέλη και ένα αιρετό και του ανατέθηκαν καθήκοντα ανάλογα προς το εκπαιδευτικό συμβούλιο του νόμου 240.

Σχετικά με την τοπική διοίκηση της εκπαίδευσης, ο νόμος 4653 διατήρησε τις αρχές στις οποίες στηρίχθηκε και ο νόμος 240. Συνέστησε τα εποπτικά συμβούλια της στοιχειώδους εκπαίδευσης, στα οποία έδωσε τη δυνατότητα να αυξηθεί ο αριθμός των μέχρι 120. Τα συγκροτούσε από το γυμνασιάρχη της έδρας του εποπτικού συμβουλίου, από ένα πρωτοδίκη και από τον οικείο επιθεωρητή της στοιχειώδους εκπαίδευσης. Η δικαιοδοσία τους ήταν η ίδια όπως και προηγούμενα. Ως δεύτερου βαθμού διοικητικό συμβούλιο όριζε το αρμόδιο τμήμα του εκπαιδευτικού συμβουλίου, όπως και ο νόμος 240.

Σχετικά με τη ρύθμιση του συστήματος της διοίκησης της εκπαίδευσης που εισήγαγε ο νόμος 4653, έχουμε να παρατηρήσουμε δύο μειονεκτήματα· πρώτο ότι δεν ολοκληρώνει την αποκέντρωση, διότι διατηρεί ως δευτεροβάθμιο συμβούλιο το εκπαιδευτικό, στο οποίο συγκεντρώνεται όλη η διοίκηση της εκπαίδευσης και δεύτερο, ότι η σύνθεση των εποπτικών συμβουλίων παραμένει ελαττωματική εφ' όσον ο επιθεωρητής μένει ως το μοναδικό ειδικό μέλος, στον οποίον αναγκαστικά πέφτει όλη η πρωτοβουλία και η ελευθερία για τη λήψη αποφάσεων.

Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1929 αποτελεί οπωσδήποτε μεγάλο σταθμό για την ελληνική εκπαίδευση, η οποία πάλεψε για τη θεραπεία των τότε εκπαιδευτικών προβλημάτων. Για τη μεταρρύθμιση αυτή μπορούμε να παρατηρήσουμε τα εξής:

- α) Ως πιο σημαντική καινοτομία μπορεί να θεωρηθεί, η δημιουργία ανώτερου παρθεναγωγείου και κατώτερων επαγγελματικών σχολείων, για να αποφευχθεί το πρόβλημα του πληθωρισμού του μαθητικού δυναμικού των γυμνασίων.¹²³
- β) Το 6/ετές υποχρεωτικό δημοτικό σχολείο είναι άλλη σημαντική καινοτομία, γιατί παρείχε το δικαίωμα «ενιαίας, ομοιόμορφης και κοινής εκπαίδευσης, για όλα τα ελληνόπουλα χωρίς κοινωνικές διακρίσεις».¹²⁴

- γ) Άλλο θετικό στοιχείο είναι η συνολική αντιμετώπιση του εκπαιδευτικού μας προβλήματος.
- δ) Η στροφή της εκπαίδευσης από τον κλασικισμό στην κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα και
- ε) το πρόβλημα της εκπαίδευσης των δασκάλων καθορίζεται με το νόμο 5802/1933 όπου στη θέση των διδασκαλείων ίδρυε (1934) Παιδαγωγικές Ακαδημίες.

4.1.7 Η επιτροπή παιδείας του 1957 και τα νομοθετήματα του 1959

Το 1957 αρχίζουν οι νέοι προβληματισμοί για την εξέταση των εκπαιδευτικών πραγμάτων. Με εντολή της Κυβέρνησης του Κ. Καραμανλή συγκροτήθηκε στις 14 Ιουνίου 1957 η Επιτροπή Παιδείας με σκοπό τη «μελέτη των προβλημάτων της Παιδείας και των συναφών προς αυτήν θεμάτων».¹²⁵

Στα πορίσματα της επιτροπής τονίζεται ο κοινωνικοοικονομικός, πολιτιστικός και αναπτυξιακός ρόλος του σχολείου. Από το εκπαιδευτικό σύστημα αναμένεται η προαγωγή του πνευματικού πολιτισμού, η οικονομική ανόρθωση της χώρας καθώς και η κοινωνική ευημερία και ευστάθεια.¹²⁶ Παράλληλα με τα παραπάνω τονίζεται ότι η παιδεία είναι η πλέον θετική και παραγωγική επένδυση.¹²⁷ Τον παραπάνω οικονομικό ρόλο του σχολείου θα τονίσει και ο εισηγητής της πλειοψηφίας Κ. Αποσκίτης (Βουλευτής ΕΡΕ) κατά την αγόρευσή του στη Βουλή: «Πρέπει να γίνει μια ριζική αλλαγή, μια στροφή της Ελληνικής Παιδείας σύμφωνα προς τις σημερινές απαιτήσεις της ζωής και προς του σύγχρονου τεχνικού πολιτισμού».¹²⁸

Στα πορίσματα της Επιτροπής Παιδείας, ξέχωρα από την ύπαρξη απόλυτης ανάγκης για να δοθεί προτεραιότητα στην εκπαίδευση και να βρεθούν το ταχύτερο οι αναγκαίοι πόροι, αναφέρονται κυρίως οι σκοποί και οι στόχοι του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Επίσης αναφέρεται ότι πρέπει να ανακαινιστούν η οργάνωση και το πρόγραμμα των σχολείων μας. Διότι το υπάρχον καθεστώς τότε ανέτρεχε χρονολογικά στο έτος 1929 και ορισμένες αρχές του ακόμα παλιότερα στο έτος 1911 που δεν ανταποκρίνονται πλέον στις νέες κοινωνικές απαιτήσεις που δημιουργήθηκαν. Επίσης η παιδεία, τονίζεται, ότι πρέπει να έχει πρακτικό προσανατολισμό. Ένα από τα βασικότερα, όμως, πορίσματα είναι αυτό που αναφέρεται στο «**να μη γίνονται συχνές και βιαστικές μεταβολές στην οργάνωση και το πρόγραμμα των σχολείων.... Καμιά πολιτική δεν μπορεί να γίνει επωφελής εάν δεν τηρηθεί για πολλά χρόνια, για να καρποφορήσει...**».¹²⁹

Αυτή ήταν σε γενικές γραμμές η φιλοσοφία των προσπαθειών για την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1957. Η τύχη όμως των πορισμάτων ήταν

«αρκετά περίεργη»¹³⁰ κατά τον Ε. Παπανούτσο, και έτσι «τα πορίσματα της επιτροπής παιδείας, σχεδόν στο σύνολό τους, θα μείνουν στα χαρτιά».¹³¹

Βλέποντας κριτικά τα αποτελέσματα της Επιτροπής Παιδείας, θα μπορούσαμε να πούμε, ότι τα πορίσματά της χαρακτηρίζονται από μια φιλοσοφία συντηρητική¹³² εκτός από τις προτάσεις για την ανάπτυξη της τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης. Καθώς επίσης το έργο της χαρακτηρίστηκε «αρκετά πτωχόν» με ανακοίνωση της Ομοσπονδίας Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης. Κατά τη γνώμη μας πολύ σημαντική παράλειψη ήταν η μη εκπροσώπηση στην επιτροπή και εκπροσώπων των Ομοσπονδιών δημοτικής, μέσης και τεχνικής εκπαίδευσης.

Χωρίς ακόμη να ολοκληρώσει το έργο της η Επιτροπή Παιδείας η Βουλή διαλύθηκε και προκηρύχθηκαν εκλογές, οι οποίες ξανάφεραν στην εξουσία το κόμμα της Ε.Ρ.Ε. Στη νέα κυβέρνηση ο Υπουργός παιδείας, ζήτησε νέες λύσεις και αγνόησε τα πορίσματα της επιτροπής. Έτσι ύστερα από μακρά κυοφορία επακολούθησαν τα νομοθετήματα του 1959. Στα κείμενα αυτά διακρίνεται μ' αρκετή σαφήνεια η επίδραση των προτάσεων της επιτροπής του 1957.¹³³

Ιδιαίτερα φανερή είναι η επίδραση αυτή στα νομοθετικά διατάγματα:

- α) 3971/2 Σεπτεμβρίου 1959 για την Γενική Τεχνική και Επαγγελματική εκπαίδευση και
- β) 3973/2 Σεπτεμβρίου 1959 με το οποίο όλες οι επαγγελματικές και τεχνικές σχολές που υπάγονταν στα Υπουργεία Βιομηχανίας και Εμπορικής Ναυτιλίας έκτοτε θα υπαγότουσαν στο Υπουργείο Παιδείας.¹³⁴

Με τις διατάξεις των άρθρων 33-46 του Ν.Δ.3971/1959 ιδρύθηκαν και αναδιοργανώθηκαν τα αναγκαία υπηρεσιακά και συλλογικά όργανα διοίκησης και συντονισμού της παιδείας. Έτσι συστήθηκαν στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας δύο Γενικές Διευθύνσεις, μία Γενικής Εκπαίδευσης (άρθρο 34) και μία Επαγγελματικής (άρθρο 33). Στην πρώτη απ' αυτές υπάγονταν οι Διευθύνσεις Ανώτατης, Μέσης, Στοιχειώδους και Ιδιωτικής Εκπαίδευσης, Σωματικής Αγωγής, Διδακτικών βιβλίων, Σχολικής Υγιεινής και το Τμήμα Λαϊκής Επιμόρφωσης. Δημιουργήθηκε επίσης τμήμα Διεθνών μορφωτικών σχέσεων, για την παρακολούθηση των συναφών θεμάτων (άρθρο 33).

Επιπρόσθετα με το ίδιο Ν.Δ. ιδρύθηκαν ή αναδιοργανώθηκαν τα εξής συμβούλια στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας:

- α) Ιδρύθηκε το «Εθνικόν Συμβούλιον Εκπαιδεύσεων» (Ε.Σ.Ε.) το οποίο θα γνωμοδοτούσε σε θέματα γενικού προγράμματος της εκπαίδευσης (άρθρο 36).
- β) Αναδιοργανώθηκε το Ανώτατο Εκπαιδευτικό Συμβούλιο¹³⁵, το οποίο θα απαρτιζόταν από δύο Ειδικά Συμβούλια, το Ανώτατο Συμβούλιο Εκπαιδευτικού Προγράμματος και το Ανώτατο Συμβούλιο Διοικήσεως Εκπαιδευτικού Προσωπικού.

Πρέπει να σημειωθεί ότι το Εθνικό Συμβούλιο Εκπαιδεύσεως δε συγκλήθηκε ποτέ και προφανώς η ίδρυσή του οφειλόταν μάλλον σε πολιτικούς λόγους, αφού το αίτημα για συγκρότηση διακομματικής επιτροπής με σκοπό να χαράξει τις γραμμές μιας εθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής, ώστε να βγει επιτέλους η παιδεία μας από το αδιέξοδο, ήταν στην ημερήσια διάταξη και στηριζόταν από το συναρχηγό των Φιλελευθέρων Γ. Παπανδρέου.

Το σύστημα της διοίκησης και της εποπτείας συμπληρώνονταν με τη λειτουργία των Υπηρεσιακών Συμβουλίων που ιδρύθηκαν και λειτουργούσαν από το 1952. Για τη δημοτική εκπαίδευση στην έδρα κάθε νομού συστάθηκε ένα “Περιφερειακό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Στοιχειώδους Εκπαιδεύσεως” (Π.Υ.Σ.Σ.Ε) με διοικητικές και πειθαρχικές αρμοδιότητες. Στην έδρα κάθε Γενικού Επιθεωρητή συστάθηκε ένα Ανώτατο Υ.Σ.Σ.Ε. με αντίστοιχες αρμοδιότητες ως δευτεροβάθμιο όργανο και στο Υπουργείο Παιδείας συστάθηκε το “Κεντρικό Υ.Σ.Σ.Ε.” ως τριτοβάθμιο όργανο με τις αντίστοιχες αρμοδιότητες.

Τελικά θα λέγαμε, ότι στα πορίσματα της Επιτροπής Παιδείας του 1957, καμιά συστηματική αναφορά δεν έγινε στη διοίκηση και την εποπτεία της εκπαίδευσης.

Ωστόσο το 1959 παρόλο που διαρκούσε η νομοθετική ακινησία, για την εκπαίδευση αναδιοργανώθηκε η “κορυφή” του διοικητικού και εποπτικού συστήματος της εκπαίδευσης. Έτσι με την ίδρυση του Ανώτατου Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ολοκληρώθηκε η διαδικασία που άρχισε το 1952, με την ίδρυση Υπηρεσιακών Συμβουλίων για ένα καινούριο οργανωτικό σχήμα στη διοίκηση και την εποπτεία της εκπαίδευσης.

4.1.8 Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1964 - ίδρυση «Παιδαγωγικού Ινστιτούτου»

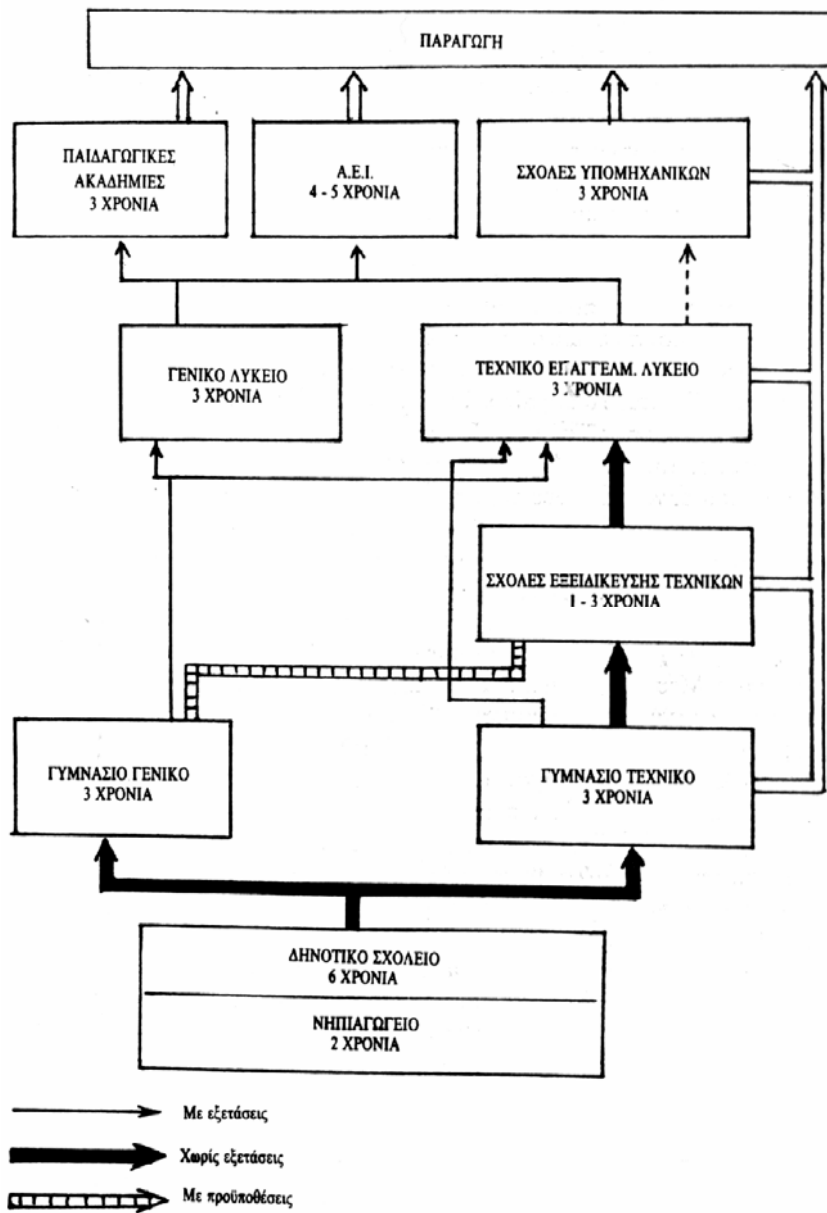
Το 1963 έρχεται στην εξουσία το κόμμα της “Ένωσης Κέντρου” με αρχηγό και πρωθυπουργό το Γ. Παπανδρέου, του οποίου το όνομα συνδεόταν με τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια στην εκπαίδευση του 1929-1932.

Στην εισηγητική έκθεση του Ν.Δ. 4379/64 “περί οργανώσεως και διοικήσεως της γενικής εκπαίδευσεως”, που αποτελεί ένα από τα πιο συγκροτημένα¹³⁶ κείμενα νομοθετικών διαταγμάτων της μεταπολεμικής περιόδου, αναφέρεται: “Άλλωστε έχει από όλους αναγνωρισθεί και διακηρυχθεί ότι αι δαπάναι δια τη παιδείαν αποτελούν επένδυσιν κατ’ εξοχήν παραγωγικήν.... Η ύψωσις της μορφωτικής στάθμης ενός λαού είναι προϋπόθεσις της οικονομικής ευημερίας και της πνευματικής προκοπής”. Η φιλελεύθερη πίστη στην αναγεννητική δύναμη της εκπαίδευσης θα τονιστεί τόσο από τον ίδιο τον πρωθυπουργό¹³⁷, όσο και από τον εισηγητή της πλειοψηφίας.¹³⁸

Μετά από μια ιστορική αναδρομή στις προηγούμενες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, κατά την Εισηγητική Έκθεση αναφέρεται σ’ αυτή ότι «... Η εθνική μας Παιδεία οφείλει να έχει κατά βάσιν ουμανιστικών χαρακτήρα».

Με την ψήφιση των νομοσχεδίων η ελληνική εκπαίδευση διαρθρώνεται, όπως δείχνει το παρακάτω διάγραμμα (2.3.2).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.3.2



• Παραγωγή

Πηγή: Χατζηστεφανίδης Θεοφ., σελ. 297.

Έτσι καθιερώνεται η δωρεάν εκπαίδευση στα δημόσια σχολεία όλων των βαθμίδων και για όλους τους Έλληνες. Η στοιχειώδης εκπαίδευση θα παρέχεται στο δημοτικό σχολείο σε 6 χρόνια (από το 6^ο έως το 12^ο έτος). Επεκτείνεται από 6 σε 9 χρόνια η υποχρεωτική εκπαίδευση, έτσι οι μαθητές που αποφοιτούν από το δημοτικό σχολείο θα μπορούν να επιλέγουν για τη συμπλήρωση της 9/χρονης υποχρεωτικής φοίτησής τους είτε το κοινό είτε το τεχνικό γυμνάσιο χωρίς εξετάσεις. Εισάγονται μεταρρυθμίσεις στο πρόγραμμα μαθημάτων των σχολείων της Γενικής Εκπαίδευσης. Καταργούνται οι εισακτήριες εξετάσεις στις σχολές Ανώτατης Εκπαίδευσης και καθιερώνεται το “Ακαδημαϊκό Απολυτήριο” ως τίτλος εγγραφής σ’ αυτές. Λαμβάνοντας μέτρα για την εκπαίδευση των διδακτικών στελεχών, καθώς και για την επιλογή του εποπτικού προσωπικού των σχολείων. Τέλος αναμορφώνεται το σύστημα της ανώτερης εποπτείας και διοίκησης της Εκπαιδεύσεως.

Έτσι λοιπόν με τον Ν.Δ. 4379/1964 λαμβάνεται πρόνοια για την καλύτερη εκπαίδευση των λειτουργών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η φοίτηση στις Παιδαγωγικές Ακαδημίες αυξάνεται από 2 σε 3 έτη, αναμορφώνεται ακόμη και πλουτίζεται το πρόγραμμα των μαθημάτων (άρθρο 16), έτσι ώστε η μόρφωση που θα παρέχουν τα ιδρύματα αυτά στους μελλοντικούς δασκάλους, να είναι «μεγαλύτερη σε έκταση και βάθος».¹³⁹

Με το ίδιο Ν.Δ. ιδρύεται το «Παιδαγωγικό Ινστιτούτο», έτσι έγινε ο διαχωρισμός ανάμεσα στο «εκπαιδευτικών και ερευνητικών έργων» και της διοίκησης της εκπαίδευσης. Το πρώτο αναλάμβανε το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο και το δεύτερο τα Κεντρικά Υπηρεσιακά Συμβούλια Πρωτοβάθμιας (Κ.Υ.Σ.Π.Ε.), Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Κ.Υ.Σ.Δ.Ε.), Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (Κ.Υ.Σ.Ε.Ε.). Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο οργανώθηκε ως αυτοτελής δημόσια υπηρεσία με καθήκοντα:

- α) την επιστημονική έρευνα των εκπαιδευτικών θεμάτων,
- β) την επιμόρφωση του εποπτικού και διδακτικού προσωπικού,
- γ) την εποπτεία της λειτουργίας των σχολείων όλων των τύπων. Στην ευθύνη του περιήλθαν όπως σημειωνόταν στην εισηγητική έκθεση του Ν.Δ.4379/1964 «υπηρεσίες πολυετείς, δια παρεμφερείς σκοπούς, χωρίς συνοχήν μεταξύ των και συντονισμόν εις τας ενεργείας των: Το Διδασκαλείο Μέσης Εκπαίδευσης, μετεκπαίδευση δασκάλων στο Πανεπιστήμιο Αθηνών...».¹⁴⁰

Η ίδρυση του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου αποτέλεσε ένα από τα θέματα της πολιτικής σύγκρουσης. Αντίθετοι προς αυτό ήταν η αντιπολίτευση (Ε.Ρ.Ε.) με εκφραστή τον τέως Υπουργό Παιδείας Γ. Βογιατζή, η Φιλοσοφική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών, η οποία σε υπόμνημά της ανέφερε ότι «... Πρόκειται περί σφοδροτάτον πλήγματος κατά της ανωτάτης Παιδείας, ιδιαιτέρως της Φιλοσοφικής Σχολής, από της οποίας αποσπάται η παιδαγωγική καθοδήγησις...».¹⁴¹ Ανάλογες ήταν και οι αντιδράσεις της «Εταιρείας Ελλήνων Φιλολόγων», η οποία υποστήριζε ότι η «προτεινόμενη ίδρυσις Παιδαγωγικού Ινστιτούτου είναι απροσάρμοστος μεταφύτευσις εις την χώρα μας ξένου εκπαιδευτικού θεσμού».¹⁴² Από την πλευρά

της αριστεράς επισημαινόταν η ανάγκη για διοικητική αποκέντρωση στην εκπαίδευση και υποστήριζε την ίδρυσή του και πρότεινε μάλιστα ένα σχέδιο για το έργο και τη δράση του.

Σχετικά με το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο και μάλιστα σ' επίπεδο αρμοδιοτήτων του θα λέγαμε, ότι περιλαμβάνονταν αρκετές που είχαν οι υπηρεσίες του Υπουργείου Παιδείας. «Από την άποψη αυτή μπορούμε να υποστηρίξουμε πως σκοπός του ήταν και η αποδυνάμωση ορισμένων γραφειοκρατικών ομάδων του Υπουργείου». ¹⁴³ Επίσης η ίδρυσή του αποτελούσε και ένα «αντέρρισμα» ¹⁴⁴ στις πανεπιστημιακές σχολές (κυρίως της Φιλοσοφικής και Θεολογικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών), ορισμένων επιστημονικών ενώσεων (Θεολόγων, Φιλολόγων) και της Ακαδημία Αθηνών, που συγκροτούσαν την παραδοσιακή διάνοηση της Ελλάδας.

4.1.9 Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1976

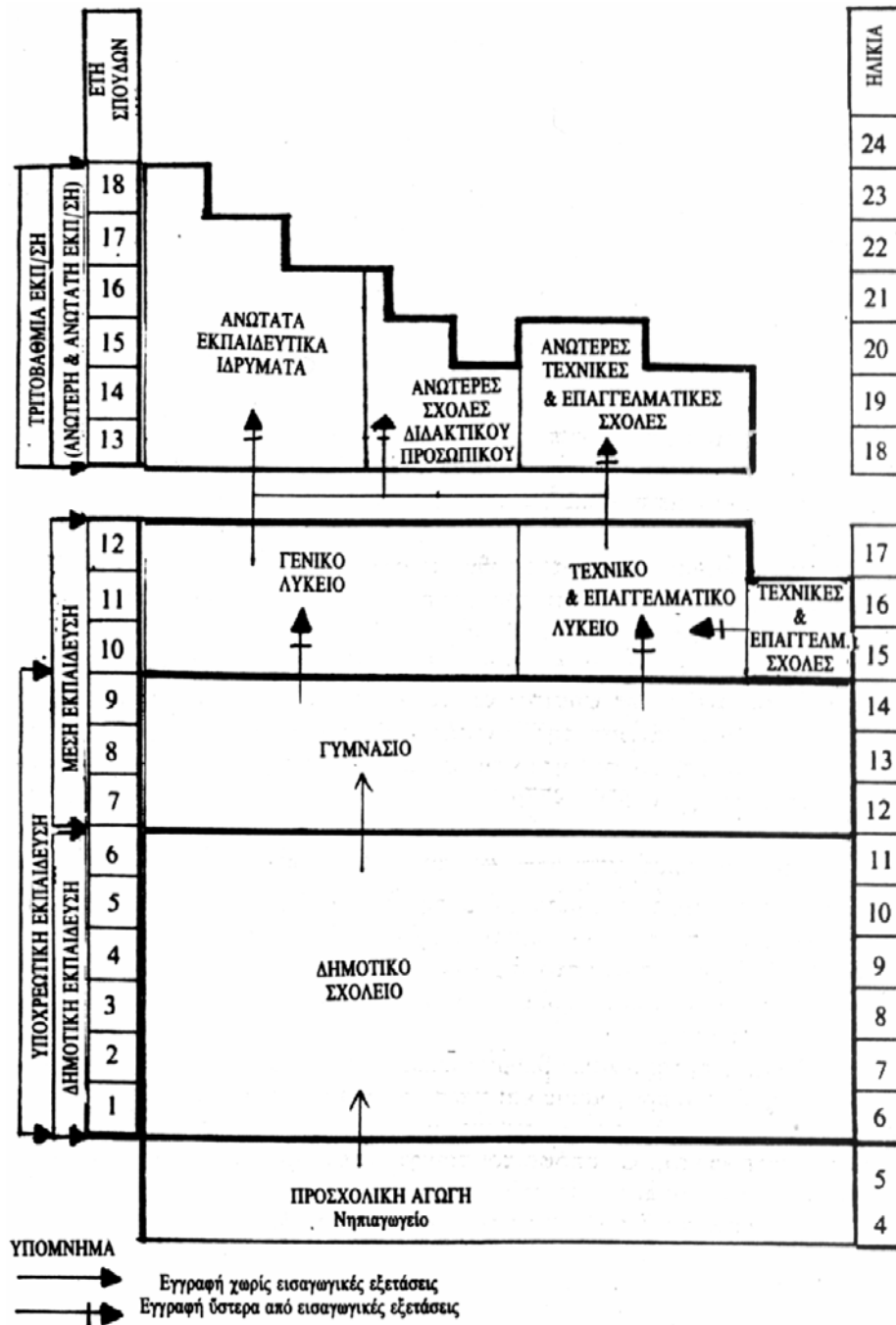
Μετά την μεταπολίτευση, το καλοκαίρι του 1974, παρατηρήθηκε μια έντονη κίνηση απ' όλες τις παρατάξεις για μια ουσιαστική μεταρρύθμιση. Η συσσώρευση των εκπαιδευτικών προβλημάτων ήταν μεγάλη, γι' αυτό οι απαιτήσεις για εκπαιδευτική αλλαγή υπό ολόκληρη την κοινωνία ήταν μεγάλη.

Η κοινή αυτή απαίτηση για σωστή και πολύπλευρη εκπαίδευση διατυπώθηκε στο νέο ελληνικό Σύνταγμα του 1975, άρθρο 16.

Μετά από εντατικές δημόσιες συζητήσεις αλλά και στη Βουλή, ψηφίστηκαν τα δύο σχέδια νόμου από τη Βουλή, το πρώτο για την οργάνωση της γενικής εκπαίδευσης (Ν.309/1976) και το δεύτερο για την οργάνωση της μέσης ανώτερης τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης (Ν.576/1977).

Με τους παραπάνω βασικούς νόμους η δομή του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος διαμορφώνεται όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα (3.2.3).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.3.3



• Μεταρρύθμιση 1976

Πηγή: Χαραλαμπάκης, Το Ελληνικό Εκπαιδευτικό σύστημα..., ό.π. σελ. 199.

Οι βασικές αρχές της μεταρρύθμισης του 1976 είναι οι ακόλουθες:

- Η παράταση της υποχρεωτικής σχολικής φοίτησης από έξι σε εννέα χρόνια.
- Η διαίρεση της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σ' ένα τριήχρονο γυμνάσιο με ενιαίο ωρολόγιο πρόγραμμα και ένα τριήχρονο λύκειο με διαφοροποιημένο

πρόγραμμα διδασκαλίας σε μια γενική, μια οικονομικοεπιστημονική και μια ναυτική κατεύθυνση. Οι απόφοιτοι του γυμνασίου μπορούν να φοιτήσουν στο λύκειο μόνο αν πετύχουν στις εισαγωγικές εξετάσεις.

- γ) Στο γυμνάσιο διαβάζονται οι αρχαίοι Έλληνες κλασσικοί από μετάφραση και όχι από το πρωτότυπο.
- δ) Γλώσσα διδασκαλίας σ' όλες τις βαθμίδες είναι από το σχολικό έτος 1976-77 η Νεοελληνική (Άρθρο 2, παρ. 1, του Ν.309/1976).
- ε) Η γενική δημόσια εκπαίδευση «παρέχεται δωρεάν, απαγορευμένης πάσης οικονομικής επιβαρύνσεων των μαθητών, των γονέων ή κηδεμόνων αυτών» (Άρθρο 1, παρ. 2, του Ν.309/1976).

Ακόμη με το Ν.309/1976 ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διοίκηση και εποπτεία στην πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Το εποπτικό και διοικητικό δίκτυο για τη δημοτική εκπαίδευση αποτέλεσαν 240 περιφέρειες με επικεφαλής τους επιθεωρητές. Οι επιθεωρητές και οι επόπτες ήταν διοικητικοί και πειθαρχικοί προϊστάμενοι των εκπαιδευτικών και ασκούσαν την επιστημονική καθοδήγησή τους. Σε κάθε περιφέρεια ιδρύθηκαν τα «Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Δημοτικής και Μέσης Εκπαίδευσης» (Π.Υ.Σ.Δ.Ε. και Π.Υ.Σ.Μ.Ε.) και σε κάθε ανώτερη περιφέρεια τα «Ανώτερα Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Δημοτικής και Μέσης Εκπαίδευσης» (Α.Π.Υ.Σ.Δ. και Α.Π.Υ.Σ.Μ.Ε.). Στο Υπουργείο Παιδείας συστάθηκαν τα «Κεντρικά Υπηρεσιακά Συμβούλια Δημοτικής και Μέσης Εκπαίδευσης» (Κ.Υ.Σ.Δ.Ε και Κ.Υ.Σ.Μ.Ε.) και τα «Ανώτερα Υπηρεσιακά Συμβούλια Δημοτικής και Μέσης Εκπαίδευσης» (Α.Κ.Υ.Σ.Δ.Ε και Α.Κ.Υ.Σ.Μ.Ε.). Οι αρμοδιότητές τους ήταν πειθαρχικές, διοικητικές (μεταθέσεις, αποσπάσεις, υπηρεσιακά θέματα, θέματα προαγωγών, χορήγηση εκπαιδευτικών αδειών κ.τ.λ.), και γνωμοδοτικές κατά περίπτωση (περιφέρεια, ανώτερη περιφέρεια, επικράτεια, α' βαθμός κρίση, β' βαθμός κ.τ.λ.).

Όλα τα συμβούλια ήταν πενταμελή και αποτελούνταν από τέσσερις επιθεωρητές ή επόπτες, κατά περίπτωση, και έναν αιρετό εκπρόσωπο των εκπαιδευτικών.

Πρέπει ν' αναφερθεί ότι μετά την πτώση της δικτατορίας (1974), μια από τις πρώτες ενέργειες της Κυβέρνησης, ήταν η ίδρυση του «Κέντρου Εκπαιδευτικών Μελετών και Επιμόρφωσης» (Κ.Ε.Μ.Ε.) το 1975. Το Κ.Ε.Μ.Ε., αν και τυπικά ανεξάρτητος οργανισμός υπαγόταν απ' ευθείας στον Υπουργό Παιδείας. Οι αρμοδιότητές του ήταν αντίστοιχες μ' αυτές του «Παιδαγωγικού Ινστιτούτου» που ιδρύθηκε το 1964 και καταργήθηκε με τον Αναγκαστικό Νόμο 59/1967.

Κατά την περίοδο διαμόρφωσης του νομικού πλαισίου της εκπαίδευσης (1975-76) οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των εκπαιδευτικών (Δ.Ο.Ε. και Ο.Λ.Μ.Ε.) δεν αμφισβήτησαν¹⁴⁵ τη μορφολογία και τον προσανατολισμό του διοικητικού οργανογράμματος που πρότεινε η κυβέρνηση και που τελικά θεσμοθετήθηκε.

Στην εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1975-76 μπορεί κανείς να επισημάνει ένα «φαινόμενο ιδιαίτερα σπουδαίο για την ελληνική εκπαίδευση. Το αξιοσημείωτο αυτό γεγονός είναι ότι από το συντηρητικό κόμμα που κυβερνούσε

για πρώτη φορά, αντί μιας αντιμεταρρύθμισης, παρατηρείται μια συναινετική εκπαιδευτική πολιτική με την αποδοχή των θέσεων παλιότερων εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων που είχαν δεχτεί την πολεμική των ίδιων συντηρητικών δυνάμεων».¹⁴⁶

Αν διαβάσει κανείς τις διατάξεις των βασικών νόμων της μεταρρύθμισης του 1976, διαπιστώνει πως αποτελούν την αναβίωση της μεταρρύθμισης του 1964, που καταργήθηκε από τη δικτατορία.

Ένα μειονέκτημα¹⁴⁷ μεταρρύθμισης του 1976 είναι η κατάργηση του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, που θεωρήθηκε «εχθρός της εθνικής μας γλώσσας, της θρησκείας και της πατρίδας και προπάντων της προγονικής μας κληρονομιάς».¹⁴⁸

Κλείνοντας θα λέγαμε ότι η μεταρρύθμιση του 1976 είχε πολλά θετικά σημεία, θα είχε όμως πιο θετικά αποτελέσματα, αν γινόταν πολλά χρόνια πιο πριν. Η Μ. Ηλιού την αποκαλεί «Ένα γερασμένο νεογέννητο»¹⁴⁹ που οδηγεί από το 1981 προς νέες αναζητήσεις.

4.1.10 Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση 1981-85

Μετά τις εκλογές της 17-10-1986, η κυβέρνηση του Π.Α.Σ.Ο.Κ. προχώρησε σε αλλαγές στη δημόσια διοίκηση, με την ψήφιση σχετικού νόμου (Ν.1263/1982). Στο πλαίσιο αυτών των αλλαγών καταργήθηκαν οι θέσεις των Εποπτών Δημοτικής και Μέσης Εκπαίδευσης. Στην εκπαίδευση είχε προηγηθεί η αναστολή σύνταξης υπηρεσιακών εκθέσεων των εκπαιδευτικών από τους Επιθεωρητές.¹⁵⁰ Μέσα στους οκτώ πρώτους μήνες της διακυβέρνησης της Χώρας από τη νέα Κυβέρνηση, έγιναν οι παρακάτω αλλαγές:

- α) Καθιερώθηκε το μονοτονικό σύστημα σ' όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης (Π.Δ.297/1982).
- β) Άρχισε η σύνταξη και η έκδοση νέων σχολικών βιβλίων για το Δημοτικό, το Γυμνάσιο και το Λύκειο.
- γ) Άρχισε η σύνταξη νέων αναλυτικών προγραμμάτων για τη γενική εκπαίδευση.
- δ) Ψηφίζεται από τη Βουλή και δημοσιεύεται ο νόμος - πλαίσιο 1268/1982 για τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα.

Το άρθρο 46 του Ν.1268/82 πρόβλεπε την ίδρυση Πανεπιστημιακών Παιδαγωγικών Τμημάτων¹⁵¹, για την εκπαίδευση των δασκάλων και νηπιαγωγών. Από το ακαδημαϊκό έτος 1984/85 άρχισε η λειτουργία των πέντε πρώτων παιδαγωγικών τμημάτων

- ε) Με το νόμο 1304/82 «Για την επιστημονική-παιδαγωγική καθοδήγηση και διοίκηση στη Γενική και την Τεχνική-Επαγγελματική εκπαίδευση», καταργείται ο θεσμός του Επιθεωρητή Δημοτικής, Μέσης, Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και αντικαθίσταται με το θεσμό του Σχολικού Συμβούλου.¹⁵²

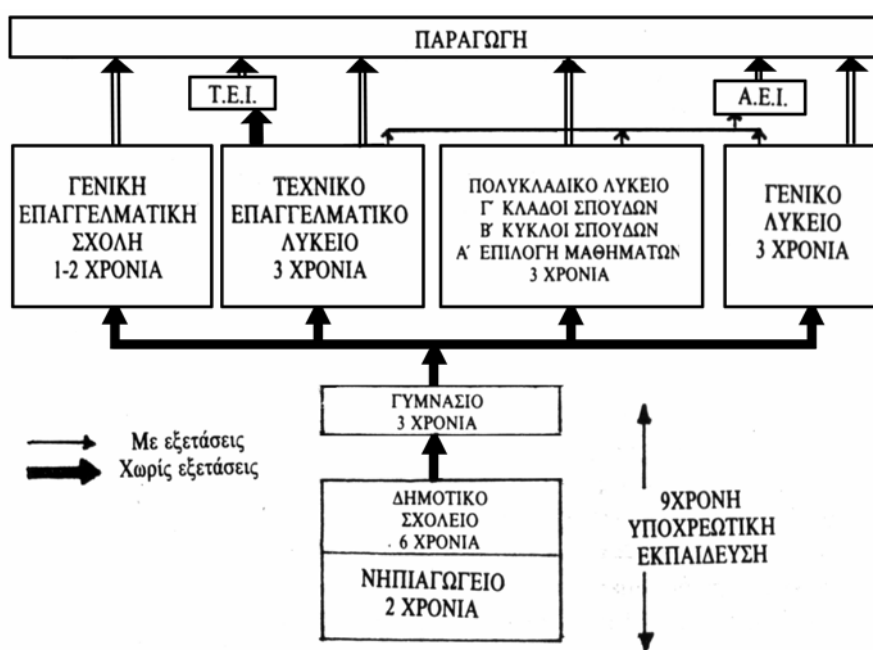
Σύμφωνα με το δεύτερο άρθρο του παραπάνω νόμου, η διοίκηση και ο έλεγχος των σχολείων ασκείται από τους Προϊσταμένους των Διευθύνσεων ή Γραφείων εκπαίδευσης. Έτσι μ' αυτό το νόμο η Κυβέρνηση αποδέχθηκε το αίτημα

των εκπαιδευτικών συνδικαλιστικών οργανώσεων για διαχωρισμό¹⁵³ της άσκησης της παιδαγωγικής καθοδήγησης των εκπαιδευτικών (σχολικοί σύμβουλοι) και των διοικητικών αρμοδιοτήτων (Προϊστάμενοι Διευθύνσεων και Γραφείων).

Η αναδιάρθρωση της διοίκησης και εποπτείας της εκπαίδευσης ολοκληρώθηκε το 1985 με την ψήφιση του νόμου-πλαίσιου 1566/1985 για την εκπαίδευση. Στην εισηγητική έκθεση του νόμου για την Γενική Εκπαίδευση σημειωνόταν πως οι ρυθμίσεις που εισάγονταν προωθούσαν αποτελεσματικά την «αποκέντρωση» και καθιέρωναν «το δημοκρατικό προγραμματισμό στη Παιδεία». Υποστηριζόταν πως το σύστημα που θεσμοθετούσαν «... εξασφαλίζει τη συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων των εκπαιδευτικών, των γονέων, των μαθητών και των επιστημονικών φορέων». «Η ρητορική της εισηγητικής έκθεσης ακυρώνεται τόσο από τις ρυθμίσεις που έγιναν, όσο και από την πρακτική που ακολουθήθηκε».¹⁵⁴

Η δομή του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, με το νέο νόμο 1566/1985, διαρθρώθηκε όπως δείχνει το παρακάτω διάγραμμα (2.3.4).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.3.4



• Μεταρρύθμιση του 1985

Πηγή: Μπουζάκης Σ., Νεοελληνική εκπαίδευση..., ό.π. σελ. 126.

Η διάρθρωση της διοίκησης της εκπαίδευσης στηρίχτηκε στη διοικητική διαίρεση της Χώρας: Υπουργείο (επικράτεια) - Διευθύνσεις και Γραφεία Εκπαίδευσης (νομός, νομαρχιακό διαμέρισμα) - Σχολική Μονάδα. Τα Υπηρεσιακά Συμβούλια οργανώθηκαν σε δύο επίπεδα και καταργήθηκαν όλα τα ενδιάμεσα: σε

νομαρχιακό επίπεδο το «Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης» (Π.Υ.Σ.Π.Ε. - Π.Υ.Σ.Δ.Ε.), σε εθνικό επίπεδο τα «Κεντρικά Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης» (Κ.Υ.Σ.Π.Ε. - Κ.Υ.Σ.Δ.Ε.). Τα Συμβούλια αυτά είναι πενταμελή και αρχικά αποτελούνταν από τρεις Προϊσταμένους Διευθύνσεων ή και Γραφείων και δύο αιρετούς εκπροσώπους των εκπαιδευτικών. Οι αρμοδιότητες των Συμβουλίων είναι διοικητικές και πειθαρχικές.

Για τον εκπαιδευτικό σχεδιασμό που αποτέλεσε με τομή, θεσμοθετήθηκαν μια σειρά οργάνων που ακολουθούν την ίδια διάρθρωση της διοίκησης: Το «Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας» - τα «Συμβούλια Πρωτοβάθμιας, Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και Ειδικής Αγωγής» - τα «Νομαρχιακά Συμβούλια Παιδείας» - οι «Δημοτικές ή Κοινοτικές Επιτροπές» - η «Σχολική Επιτροπή».

Το Κ.Ε.Μ.Ε. που είχε ιδρυθεί το 1975, καταργήθηκε, στη θέση του ιδρύθηκε το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο σύμφωνα με το νόμο 1566/1985 (άρθρο 23, παρ. 1, 2).

Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία, εδρεύει στην Αθήνα και υπάγεται απ' ευθείας στον Υπουργό Παιδείας. Έχει ως έργο «ερευνητικό και επιτελικό»¹⁵⁵. «στην πραγματικότητα οι διατάξεις για το νέο Παιδαγωγικό Ινστιτούτο κινούνται στο πλαίσιο του καταργηθέντος Κ.Ε.Μ.Ε.»¹⁵⁶

Τελειώνοντας θα λέγαμε, ότι οι κύριοι άξονες πάνω στους οποίους στηρίζεται η νέα μεταρρύθμιση με το νόμο 1566/1985 είναι: α) Η Διοίκηση, β) ο Επιστημονικός-Παιδαγωγικός άξονας, δηλαδή το ποιοτικό στοιχείο στην Παιδεία και γ) η Λαϊκή συμμετοχή και ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός.¹⁵⁷ Το σύστημα διοίκησης που θεσμοθετήθηκε εισήγαγε κάποια αντιπροσωπευτικότητα, μεγαλύτερη από κάθε άλλη προηγούμενη, με αυξημένη όμως την κυβερνητική εκπροσώπηση. Αν και οι αρμοδιότητες των οργάνων της «λαϊκής συμμετοχής» περιοριζόνταν στη διαχείριση και οι δυνατότητες ν' αποφασίζουν ήταν περιορισμένες και μάλιστα σε δευτερεύοντα θέματα, επιλέχθηκε η ιεραρχική υπαγωγή τους σε άλλα όργανα και οι τελικές αποφάσεις ανήκουν στην κυβερνητική εξουσία.

4.2 Διοίκηση των Σχολείων

Είδαμε (3.2) ότι, στο νόμο του 1834 για τα δημοτικά σχολεία, εκτός του συστήματος για τη διοίκηση της εκπαίδευσης περιλαμβανόταν και ο θεσμός «των επιτροπών προς επιθεώρησιν των επιτοπίων σχολείων». Μετά την κατάργηση αυτών δημιουργήθηκε η ανάγκη τα σχολεία ν' αντιμετωπίζουν από μόνα τους τις πρόχειρες και άμεσες ανάγκες τους, έτσι έχουμε την επαναφορά αυτών με το νόμο 452 του 1914 «περί συστάσεως σχολικών επιτροπών και σχολικών ταμείων», ο οποίος αποτελούσε τμήμα της σειράς των εκπαιδευτικών νομοσχεδίων που καταρτίσθηκαν από τον Υπουργό Παιδείας Ι. Τσιριμώκο.

Ο νόμος 452/1914 περιόριζε την επέμβαση των επιτροπών μόνο στο οικονομικό μέρος, έτσι αρμοδιότητες αυτών ήταν:

- α) η μέριμνα για την καθαριότητα, θέρμανση, υπηρεσία, επισκευή και συντήρηση του διδακτηρίου,
- β) η μέριμνα για την ίδρυση και συντήρηση γυμναστηρίου και σχολικού κήπου,
- γ) η προμήθεια των αναγκαίων επίπλων, σκευών, οργάνων διδασκαλείας και βιβλίων,
- δ) η παροχή στους άπορους μαθητές βιβλίων, γραφικής ύλης, υποδημάτων, ενδυμάτων κ.τ.λ.,
- ε) η λήψη μέτρων για υγεία των μαθητών και
- στ) η φροντίδα για την εφαρμογή του νόμου για την υποχρεωτική φοίτηση των μαθητών.

Σε κάθε σχολείο της στοιχειώδους εκπαίδευσης συστάθηκε «σχολικό ταμείο», σύμφωνα με το νόμο 452/1914, το οποίο αποτελούσε νομικό πρόσωπο στο οποίο ανήκε η περιουσία του σχολείου. Η διοίκηση του ταμείου γινόταν από επιτροπή που διοριζόταν ανά τριετία από το νομάρχη ύστερα από πρόταση του επιθεωρητή. Γραμματέας της επιτροπής ήταν ο διευθυντής του σχολείου. Ως πόροι των σχολικών ταμείων ήταν: α) οι υποχρεωτικές εισφορές των δήμων, κοινοτήτων και ενοριακών ναών, β) κληροδοτήματα και δωρεές, γ) οι εισπράξεις από τις πωλήσεις του σχολικού κήπου, δ) τα πρόστιμα των γονέων για παράβαση του νόμου για την υποχρεωτική φοίτηση και ε) αποτέλεσμα εράνων ή σχολικών γιορτών.

Δυστυχώς όμως οι παραπάνω πόροι έμεναν μόνο στις διατάξεις του νόμου. «Οι δήμοι κ.τ.λ. μετά δυσφορίας ή ουδόλως ανέγραφον εις τους προϋπολογισμούς των τας υποχρεωτικές εισφοράς. Κληροδοτήματα και δωρεαί δεν εδίδοντο. Ο σχολικός κήπος, και όπου υπήρχε, ουδέν απέδιδεν. Έσοδα εκ προστίμων δεν εππραγματοποιούντο».¹⁵⁸ Η περιουσία επομένως των σχολικών ταμείων ήταν ελάχιστη και έτσι δεν μπορούσε ν' ανταποκριθεί στις ελπίδες τις οποίες στήριζε σ' αυτή ο νόμος. Εδώ έχουμε πάλι μια περίπτωση αδυναμίας εφαρμογής νόμου που ήταν μόνιμη κατάσταση πλέον. Παρ' όλες όμως τις δυσμενείς συνθήκες κάτω από τις οποίες λειτούργησαν οι εφορευτικές επιτροπές και τα σχολικά ταμεία, πρόσφεραν πολλές υπηρεσίες ούτως ώστε να επιβάλλεται η ανάγκη διατήρησης και ενίσχυσής των.¹⁵⁹

Τα σχολικά ταμεία του Ν.452/1914 λειτούργησαν μέχρι το 1931, που αναδιοργανώθηκαν με το νόμο 5019/1931¹⁶⁰ ο οποίος εισήγαγε τις ακόλουθες αλλαγές: α) συγχώνευσε τα σχολικά ταμεία με τα ταμεία εκπαιδευτικής πρόνοιας, διευρύνοντας ταυτόχρονα τους σκοπούς τους και β) κατέστησε μεγαλύτερη τη συμμετοχή του λαϊκού παράγοντα¹⁶¹ στη διοίκηση των σχολείων.

Η συμμετοχή του λαϊκού παράγοντα στη διοίκηση των σχολείων είτε μέσα από τα σχολικά ταμεία είτε από τις σχολικές επιτροπές (εφορίες) συνεχίστηκε μέχρι και το νόμο 1566/1985.

Η συμβολή των σχολικών επιτροπών με τη συμμετοχή του λαϊκού παράγοντα στα διάφορα επίπεδα (σχολικό-νομαρχιακό-εθνικό) ήταν και είναι

ιδιαίτερα αξιόλογη, όχι μόνο στη συντήρηση των σχολικών κτιρίων αλλά και στον εφοδιασμό των σχολείων μ' εποπτικά μέσα διδασκαλία. Η μέχρι τώρα πορεία και συμβολή των σχολικών επιτροπών δίνει την ελπίδα ότι θα καταλήξει σε πλήρη αυτοδιοίκηση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.

4.3 Στελέχωση της Εκπαίδευσης

4.3.1 Διδακτικό Προσωπικό-Μόρφωση-Παιδαγωγικές Ακαδημίες

Όπως αναφέρθηκε στο (3.3.2) η μόρφωση των δασκάλων συνεχίστηκε να παρέχεται στα διδασκαλεία¹⁶², μέχρι την ίδρυση των Παιδαγωγικών Ακαδημιών. Το πρόβλημα πλέον της εκπαίδευσης των δασκάλων καθορίστηκε με το νόμο 5802/1933, μετά την άνοδο στην εξουσία το Μάρτιο του 1933, του Λαϊκού κόμματος, είχαμε μια σημαντική καινοτομία¹⁶³ στην εκπαίδευση των δασκάλων. Στη θέση του πεντάχρονου διδασκαλείου της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης του 1929, ιδρύθηκαν το Φθινόπωρο του 1934 οι Παιδαγωγικές Ακαδημίες πρότυπο των οποίων ήταν τα παλιότερα όμοια ιδρύματα της Πρωσίας.¹⁶⁴ Την ίδρυση αυτών των νέων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων των δασκάλων χρωστά η Ελλάδα στο γνώστη του γερμανικού εκπαιδευτικού συστήματος τον πρώην γενικό γραμματέα του Υπουργείου Παιδείας, Γ. Παλαιολόγο.¹⁶⁵

Από το 1933 οι Παιδαγωγικές Ακαδημίες παρέμειναν με 2/ετή φοίτηση, με εξαίρεση το νόμο 4379/1964 που όριζε 3/ετή φοίτηση στις Παιδαγωγικές Ακαδημίες, αλλά με τον αναγκαστικό Νόμο (Α.Ν. 12^ο/1967) η φοίτηση σ' αυτές ορίστηκε και πάλι στα δύο χρόνια.

Πρόσφατα με το νόμο 1268/1982 ανωτατοποιήθηκαν οι Παιδαγωγικές Ακαδημίες με την ίδρυση Παιδαγωγικών Τμημάτων 4/ετούς φοίτησης. Με το Προεδρικό Διάταγμα 320/1983 ιδρύθηκαν τα πέντε πρώτα Παιδαγωγικά τμήματα, τρία για τους δασκάλους της δημοτικής εκπαίδευσης στα Πανεπιστήμια Αθηνών, Ιωαννίνων και Ρεθύμνου και δύο Παιδαγωγικά τμήματα για νηπιαγωγούς στα Πανεπιστήμια Θεσσαλονίκης και Πατρών, τα οποία δέχτηκαν για πρώτη φορά υποψήφιους από το Ακαδημαϊκό έτος 1984/85. Παράλληλα όμως λειτουργούσαν και οι Παιδαγωγικές Ακαδημίες καθώς και οι Σχολές Νηπιαγωγών, για την κάλυψη των αναγκών, του διδακτικού προσωπικού των δημοτικών σχολείων και νηπιαγωγείων, μέχρι ν' αποφοιτήσουν από τα Παιδαγωγικά Τμήματα οι πρώτοι δάσκαλοι και νηπιαγωγοί. Η λειτουργία των Παιδαγωγικών Ακαδημιών και Σχολών Νηπιαγωγών σταμάτησε το Ακαδημαϊκό έτος 1987/88.¹⁶⁶ Έτσι εισήχθησαν σπουδαστές για τελευταία φορά σε Πέντε Παιδαγωγικές Ακαδημίες της επαρχίας κατά το Ακαδ. έτος 1987/88.

Σύμφωνα με την ανάλυση που προηγήθηκε, η εξελικτική πορεία της εκπαίδευσης των δασκάλων ήταν ιδιαίτερα θετική, ιδίως κατά τα τελευταία χρόνια, όπου οι μέλλοντες δάσκαλοι εκπαιδεύονται στα Παιδαγωγικά τμήματα των Πανεπιστημίων. Η ανωτατοποίηση των Παιδαγωγικών Ακαδημιών και η ένταξή τους τα Πανεπιστήμια ήταν ένα χρόνιο και μόνιμο αίτημα της Διδακταλικής

Ομοσπονδίας Ελλάδας (Δ.Ο.Ε.) για πάρα πολλά χρόνια. Έτσι η μόρφωση των δασκάλων έγινε σε μεγαλύτερο βάθος και πλάτος στα γνωστικά αντικείμενα της παιδαγωγικής, της διδακτικής και των επιστημών της συμπεριφοράς του παιδιού.

4.3.2 Διορισμοί-Πειθαρχικές Ποινές-Μεταθέσεις-Μονιμότητα

Στο (3.3.3.) αναφερθήκαμε στην πάλη (κατά τη δεκαετία του 1880), που άρχισε στην Ελλάδα μεταξύ της νομοθεσίας, που προσπαθούσε να κατοχυρώσει τους δασκάλους από τη συναλλαγή με σκοπό τα κομματικά οφέλη. Από τα κακά της συναλλαγής απάλλαξε τους δασκάλους κατά το μεγαλύτερο μέρος ο νόμος ΒΤΜΘ΄ «περί στοιχειώδους ή δημοτικής εκπαίδευσης του 1895, ο οποίος εισήγαγε το αποκεντρωτικό σύστημα στη διοίκηση της εκπαίδευσης.

Όσον αφορά τους διορισμούς των δασκάλων ο παραπάνω νόμος παρουσίαζε ένα μειονέκτημα: έδινε το δικαίωμα του διορισμού των δασκάλων στα δημοτικά συμβούλια, θεωρητικά αυτή η άποψη ήταν σωστή, εφόσον η δημοτική εκπαίδευση ανήκε στους δήμους και τους βάρυνε με δαπάνες, αλλά τα δημοτικά συμβούλια έκαναν «κομματική χρήση του δικαιώματός των τούτων και καταπιέζον τους διδασκάλους».¹⁶⁷ Συστηματική βελτίωση απέναντι στο νόμο ΒΤΜΘ΄ έφερε ο νόμος 240/1914 ως προς τον διορισμό των λειτουργιών της δημοτικής εκπαίδευσης, όπου έδωσε το δικαίωμα της πρότασης για το διορισμό των δασκάλων στο εποπτικό συμβούλιο, αντί του δημοτικού συμβουλίου, το οποίο «εις τας ενεργείας του ενεπνέετο μάλλον υπό των πολιτικών και προσωπικών συμπαθειών του ή των εκπαιδευτικών αναγκών»¹⁶⁸. Το παραπάνω σύστημα διορισμού ίσχυε αρκετά χρόνια μέχρι που αντικαταστάθηκε υπό το σύστημα της επετηρίδος.

Όσον αφορά τις πειθαρχικές ποινές και τις μεταθέσεις ο νόμος ΒΤΜΘ΄ όριζε, ότι οι ποινές επιβάλλονται από τα εποπτικά συμβούλια, που ο ίδιος νόμος ίδρυσε. Τα ίδια συμβούλια ενεργούσαν και τις μεταθέσεις των δασκάλων. Η ουσιώδης ατέλεια του νόμου ΒΤΜΘ΄ ήταν, ότι οι αποφάσεις των εποπτικών συμβουλίων ήταν ανέκλητες όσων αφορά τις πειθαρχικές ποινές και τις μεταθέσεις των δασκάλων, οι οποίοι ήσαν αιχμάλωτοι της αυθαιρεσίας των επιθεωρητών, λαμβάνοντας υπόψη την αδιαφορία των υπόλοιπων μελών των εποπτικών συμβουλίων. Την ατέλεια αυτή διόρθωσε σχετικός νόμος, με τον οποίο, εκτός των εποπτικών συμβουλίων, ιδρύθηκε το κεντρικό συμβούλιο, το οποίο θα εκδίκαζε τις αποφάσεις των εποπτικών συμβουλίων, με δικαίωμα επικύρωσης ή ακύρωσης αυτών. Το ίδιο σύστημα ακολούθησε και ο νόμος 20 του 1914, ο οποίος ίδρυσε αντί του κεντρικού συμβουλίου, το εκπαιδευτικό συμβούλιο με την ίδια σχεδόν αρμοδιότητα.

Με την ίδρυση των εποπτικών συμβουλίων και του εκπαιδευτικού συμβουλίου εξασφαλίσθηκε τελείως η νομιμότητα των δασκάλων σχετικά με τις απολύσεις και τις μεταθέσεις των. Ένα παράθυρο έμενε μόνο για την καταστρατήγηση των μεταθέσεων: η μετάθεση για υπηρεσιακούς λόγους, πίσω από τον οποίο «...εκρύπτοντο πάσαι αι κομματικά μεταθέσεις».¹⁶⁹

Την ησυχία τους αυτή οι δάσκαλοι δεν χάρηκαν για πολύ καιρό διότι από το 1917-1926 έγιναν πάλι έρμαιο της πολιτικής, με αποτέλεσμα αθρόες μεταθέσεις και απολύσεις «...επλήρουν τας στήλας ολοκλήρων φύλλων της Εφημερίδος της κυβερνήσεως». ¹⁷⁰ Κατά την περίοδο αυτή είχε ανασταλλεί η λειτουργία των συμβουλίων και οι μεταβολές γίνονταν από τον Υπουργό, χωρίς να λαμβάνει υπόψη την υπηρεσιακή ικανότητα του προσωπικού.

Η Οικουμενική κυβέρνηση του 1926 επανέφερε την ομαλότητα και από τότε οι δάσκαλοι απέκτησαν την ησυχία τους. Μάλιστα η μετέπειτα νομοθεσία επροστάτευσε αυτός από τις αυθαιρεσίες ακόμα περισσότερο. Έτσι ο νόμος 4653 του 1929 απαγόρευσε τις μεταθέσεις για υπηρεσιακούς λόγους, επέτρεψε όμως αυτές λόγω ποινής ή αν είναι υπεράριθμοι.

Ωσιώδη μεταβολή ως προς τις πειθαρχικές ποινές επέφερε το Ν.Δ. που εκδόθηκε τον Ιούνιο του 1923, σύμφωνα μ' αυτό είχε το δικαίωμα και ο Υπουργός να τιμωρεί τους εκπαιδευτικούς, ανεξάρτητα από τις ποινές που επέβαλλαν τα εποπτικά συμβούλια.

Το Ν.Δ. αυτό καταργήθηκε από το Ν.Δ. της 1^{ης} Σεπτεμβρίου του 1926, επανήλθε όμως και πάλι σε ισχύ με το νόμο 5341 του 1932.

Οι διδασκαλικές οργανώσεις διαμαρτυρήθηκαν έντονα στον Υπουργό, για τη χορήγηση δικαιώματος της επιβολής πειθαρχικών ποινών, το κυριότερο επιχείρημα που πρόβαλλαν ήταν, ότι με τη διάταξη αυτή αιρόταν η μονιμότητα, αφού σύμφωνα με υπάρχοντα νόμο, εάν κάποιος είχε τιμωρηθεί, τρεις φορές, πειθαρχικά, απολυόταν από την υπηρεσία.

Τελειώνοντας θα θέλαμε ν' αναφέρουμε ότι όλες οι μεταβολές του προσωπικού στο μέλλον γίνονταν από τα Υπηρεσιακά Συμβούλια (Περιφερειακά και Κεντρικό), που δημιουργήθηκαν από τη νομοθεσία.

5. Συμπεράσματα ιστορικής ανάλυσης

Από την προηγούμενη συνοπτική ιστορική ανάλυση της εξέλιξης του εκπαιδευτικού μας συστήματος σε επίπεδο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης στους τομείς της οργάνωσης και διοίκησης προέκυψαν χρήσιμα συμπεράσματα, παρόλο που υπήρχε περιορισμένη βιβλιογραφία και πληροφόρηση, για τη περίοδο που εξετάσαμε. Πρέπει να σημειωθεί ότι τα στοιχεία που προέκυψαν από τη μελέτη και την έρευνα των πηγών, ήταν αρκετά περιορισμένα χωρίς να μας δίνουν τη δυνατότητα για πληρέστερη εξαγωγή συμπερασμάτων, που θα μπορούσαν να καλύψουν όλο το φάσμα του αντικειμένου του management της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Έτσι τομείς που αναφέρονται στις διάφορες λειτουργίες του management όπως, η επικοινωνία, η ηγεσία και ο προϋπολογισμός, παρέμειναν χωρίς σημαντικές επισημάνσεις. Παρόλη τη στενότητα των στοιχείων και των πληροφοριών η σύντομη ιστορική ανάλυση οδήγησε στα ακόλουθα συμπεράσματα.

- α.-** Η εκπαίδευση των Ελλήνων που βγαίνουν από το ζυγό της μακρόχρονης δουλείας είναι η αναγκαία προϋπόθεση για να μπορέσει το Έθνος να αποβάλλει τα ελαττώματα που του προσέδωσε η περίοδος της δουλείας. Το ενδιαφέρον των Ελλήνων για μόρφωση γίνεται φανερό μέσα από τις προσπάθειες τόσο της Κεντρικής Διοίκησης όσο και των τοπικών Κυβερνήσεων κατά τη διάρκεια του απελευθερωτικού αγώνα. Έτσι το δικαίωμα στη μόρφωση θα κατοχυρωθεί στο Σύνταγμα του 1827.
- β.-** Το εκπαιδευτικό μας σύστημα, από τα πρώτα του βήματα, κινήθηκε σε «λάθος» προσανατολισμό. Έδειξε ένα μονοδιάστατο ενδιαφέρον, προς τον κλασικισμό, την αρχαία και λατινική παιδεία, αγνοώντας ανάγκες της κοινωνίας, επηρεασμένο κυρίως από το Βαυαρικό πνεύμα και σύστημα εκπαίδευσης.
- γ.-** Η ηγεσία της Ελλάδας παρόλο που είχε την ευκαιρία να προσαρμόσει το εκπαιδευτικό μας σύστημα, από τα πρώτα χρόνια της ίδρυσης του Ελληνικού Κράτους, στις ανάγκες και στα δεδομένα της ελληνικής κοινωνίας, προτίμησε να μεταφυτεύσει, αυτούσια σχεδόν, θεσμούς που ίσχυαν σ' άλλες χώρες κάτω από διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες με διαφορετική ψυχολογία και διαφορετικά κίνητρα.
- δ.-** Ο κυρίαρχος νόμος, που θεσμοθετήθηκε από το Ελληνικό Κράτος, για την εκπαίδευση, ή με μικρές αλλαγές, ο νόμος του 1834, καταρτίσθηκε με βάση το Γαλλικό νόμο του 1833, αλλά για την Ελλάδα εκείνης της εποχής ήταν εντελώς ακατάλληλος.
- Έχουμε ένα ξενόφερτο εκπαιδευτικό σύστημα χωρίς διερεύνηση και μελέτη προσαρμογής στα τότε ελληνικά δεδομένα, μ' αποτέλεσμα ένα μεγάλο μέρος των παιδιών να μένει «μακριά» από το σχολείο. Επίσης ένα από τα μεγάλα μειονεκτήματα του νόμου αυτού είναι το πρόβλημα της γλώσσας. Η γλώσσα των αναγκαστικών και των άλλων κειμένων ήταν στην αρχαία ελληνική, άλλη γλώσσα μιλούσαν τα παιδιά στο σπίτι και άλλη στο σχολείο.
- ε.-** Παρατηρήθηκε: i) έλλειψη έρευνας και μελέτης της υπάρχουσας πραγματικότητας για τη δόμηση και χάραξη του εκπαιδευτικού μας συστήματος. π.χ. Η υποχρεωτική φοίτηση προβλεπόταν χωρίς να είναι εφικτή η εφαρμογή της, ii) δυσαρμονία εκπαιδευτικής πολιτικής που εκφραζόταν με θεσπιζόμενους κανόνες δικαίου και πραγματικής κατάστασης, μ' αποτέλεσμα τη δημιουργία προβλημάτων και δυσλειτουργίας στην εφαρμογή των νόμων. ii) Προχειρότητα στον προγραμματισμό που φαίνεται κυρίως από την ανακοίνωση των μεταβολών στην έναρξη κάθε φορά της σχολικής περιόδου χωρίς να έχουν ληφθεί τα αναγκαία μέτρα για την πραγματοποίηση των μεταβολών αυτών. iv) Διάθεση περιορισμένων πόρων για την εκπαίδευση είτε από τους δήμους είτε από το κράτος. v) Έλλειψη πολιτικής βούλησης για υλοποίηση προγραμμάτων που εμφορούνται από ρεαλιστικές προτάσεις και λύσεις.
- στ.-** Τα κύρια χαρακτηριστικά του εκπαιδευτικού μας συστήματος ήταν:

- Συγκεντρωτισμός εξουσίας και αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στη Κεντρική Διοίκηση παρά τις λίγες πρωτοβουλίες και αποφασιστικές αρμοδιότητες που αφήνονταν στις τοπικές αρχές.
 - Επιμονή στην ομοιομορφία της εκπαίδευσης χωρίς διάκριση σύμφωνα με τις διάφορες συνθήκες: τοπικές, οικονομικές κ.τ.λ.
 - Υποτίμηση της τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης.
 - Μονολιθικότητα και προσήλωση στις κλασικές σπουδές.
 - Διμορφία κατά την άσκηση του ελέγχου: άλλες περιόδους βαρύς και εξουθενωτικός έλεγχος της δημόσιας παιδείας και άλλες ανύπαρκτος.
Παρατηρήθηκε έντονη κρίση στο σύστημα ελέγχου φθάνοντας σ' ακραίες καταστάσεις.
 - Ασυνέχεια εκπαιδευτικών πολιτικών, όταν γίνονται αλλαγές στις κυβερνήσεις.
 - Έλλειψη σταθερότητας του ίδιου εκπαιδευτικού συστήματος για αρκετό χρονικό διάστημα, μ' αποτέλεσμα αδυναμία αξιολόγησής του.
- ζ.- Η σύσταση των διαφόρων (εκπαιδευτικών) συμβουλίων ήταν τέτοια που έδινε το δικαίωμα στο εκάστοτε επιθεωρητή να είναι ο κυρίαρχος στην εκπαίδευση.
- η.- Παρατηρήθηκαν πολλές αυθαιρεσίες κυρίως από τις δημοτικές αρχές, τους επιθεωρητές και τους υπουργούς παιδείας σε θέματα διοίκησης προσωπικού της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (άσκοπες μεταθέσεις, απολύσεις, ποινές κ.τ.λ.).
- θ.- Η εκπαίδευση και οι λειτουργοί της σ' αρκετές περιόδους ήταν έρμαιο του εκάστοτε κόμματος, των δημοτικών αρχών και των επιθεωρητών.
- ι.- Η ίδρυση των διαφόρων συμβουλίων είχε θετικά αποτελέσματα στο περιορισμό της ασυδοσίας σε θέματα μεταβολών του προσωπικού και διοίκησης προσωπικού. Ιδιαίτερο σημαντικό ρόλο έπαιξαν σ' αυτό τα δευτεροβάθμια συμβούλια.
- κ.- Παρατηρείται (μόνιμη) επανάληψη των φαινομένων που παρουσιάζονται κατά καιρούς στην εκπαίδευση, όπως π.χ. κάθε κόμμα που επανέρχεται στην εξουσία εμμένει στην επαναφορά της πολιτικής που είχε εφαρμόσει καταργώντας και ότι θετικό δημιούργησαν τ' άλλα κόμματα.
- λ.- Η διοικητική αποκέντρωση στο εκπαιδευτικό σύστημα ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη δε δόθηκαν ιδιαίτερη εξουσία και αποφασιστικές αρμοδιότητες στα περιφερειακά διοικητικά όργανα, σε τέτοιο βαθμό και σε διάφορα ουσιώδη αντικείμενα, ούτως ώστε, να μπορεί η περιφέρεια (νομός - δήμος - σχολική μονάδα) να είναι αποτελεσματική με λύσεις που να ταιριάζουν στις τοπικές συνθήκες.
- Η αποκέντρωση περιορίστηκε κυρίως σε θέματα συντήρησης και περιορισμένης διαχείρισης της σχολικής περιουσίας και των διατιθέμενων πόρων.

Τελικά, συμπεραίνουμε ότι η ιστορία της εκπαίδευσης στην Ελλάδα, από την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους, είναι μια ιστορία ασυνέχειας διαρκούς μεταρρύθμισης και αντιμεταρρύθμισης, με εμφανείς τις ελλείψεις της συναίνεσης και της υψηλής πολιτικής βούλησης για μια αποτελεσματικότερη εκπαίδευση.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Δημαράς Αλέξης, Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε, τεκμήρια ιστορίας, τομ. Α΄ 1821-1824, εκδ. Νέα Ελληνική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1983, σελ. κ΄γ (εισαγωγή)
- ² Τα σχετικά με τη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής στα χρόνια του Αγώνα εξετάζονται διεξοδικά στη διατριβή: Dimaras A. Foreign and Particularly English, Influences on Educational Policies in Greece During the war of independence. Πανεπιστήμιο του Λονδίνου, 1973.
- ³ Η αλληλοδιδασκτική
- ⁴ Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. 4, 5.
- ⁵ Η αλληλοδιδασκτική ήταν γνωστή στους ελληνικούς κύκλους από την πρώτη δεκαετία του 19ου αιώνα. Στη διάδοσή της πρωτοστάτησαν ο Επτανήσιος Αθανάσιος Πολίτης και ο Φιλίππου πολίτης Γεώργιος Κλεόβουλος καθώς και το περιοδικό Λόγιος Ερμής βλ., Παπαγεωργίου Β. Η αλληλοδιδασκτική μέθοδος και η εισαγωγή της εις την Ελλάδα, Επιτηρίς Δημοτικής Εκπαιδεύσεων, Α΄ (1932), σελ. 286.
- ⁶ Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. 10, 11.
- ⁷ Βλ. Σχετικό παράθεμα για τα χρέη και δικαιώματα του Εφόρου της παιδείας.
- ⁸ Τα σχετικά κείμενα, καθώς και πολλά άλλα της περιόδου αυτής είναι δημοσιευμένα στο: "Δασκαλάκης Β. Απ., Κείμενα - Πηγαί της Ιστορίας της Ελληνικής Επανάστασης, Σειρά Γ΄ τα περί Παιδείας" Χ.Ε. Αθήνα 1968.
- ⁹ Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. κς΄.
- ¹⁰ Για τη Φιλόμουσο Εταιρεία βλ., κυρίως, Κούκου Ε.Ε., Ο Καποδίστριας Ι. Και η Παιδεία 1802-1822, Α΄ Η Φιλόμουσος Εταιρεία της Βιέννης, Αθήνα 1958.
- ¹¹ Debesse M.-Mialaret G.: Οι παιδαγωγικές επιστήμες, Τόμ. Β΄ Επίμετρο Βιγγόπουλος Ηλίας, εκδ. Δίπτυχο, Αθήνα 1982, σελ. 622.
- ¹² Ισηγόνης Α., Ιστορία της παιδείας, έκδοση 2^α, Αθήνα, 1964, σελ. 222.
- ¹³ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης (1821-1986), εκδ. Παπαδήμα Ν. Δημ., Αθήνα 1986.
- ¹⁴ Ιστορία του Ελληνικού Έθνους. Τόμ. ΙΒ΄ «η Ελληνική Επανάσταση», Εκδοτική Αθηνών ΑΕ, Αθήνα 1975, σελ. 587.
- ¹⁵ Ό.π., σελ. 588.
- ¹⁶ Ισηγόνης Α., Ιστορία της παιδείας, εκδ. 2^α, Αθήνα 1974, σελ. 223.
- ¹⁷ Βλ. ό.π., σελ. 588.
- ¹⁸ Φιλόμουσος Εταιρεία: Το Σεπτέμβριο του 1813 ιδρύθηκε στην Αθήνα σαν Φιλολογική Εταιρεία με σκοπό την καλλιέργεια και το φωτισμό του ελληνικού πνεύματος με τη σπουδή των επιστημών. Λίγο αργότερα έγινε γνωστή στον Καποδίστρια Ι. Πληρεξούσιο Υπουργό του Τσάρου της Ρωσίας στη Βιέννη, με την υποστήριξη του οποίου έλαβε πανελλήνιο χαρακτήρα, με σκοπό την αναμόρφωση του Γένους. (Δασκαλάκης Β. Α., Ο Ελληνικός λαός κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας). Αθήνα 1963, σελ. 109.
- ¹⁹ Αντωνίου Δαυίδ, Οι Απαρχές του Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού στο Νεοελληνικό Κράτος: Το Σχέδιο της Επιτροπής του 1833, εκδ. Πατάκη, Αθήνα 1992, σελ. 125, σχετική έκθεση Κοκκώνη, για την υπάρχουσα κατάσταση στο Ελληνικό Εκπαιδευτικό σύστημα.
- ²⁰ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης (1821-1986), εκδ. Παπαδήμα Ν. Δημ., Αθήνα 1986, σελ. 44,45.
- ²¹ Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμ. ΙΒ΄ "Η Ελληνική Επανάσταση", Εκδοτική Αθηνών ΑΕ, Αθήνα 1975, σελ. 589.
- ²² Βλ. ό.π., σελ. 589.
- ²³ Δημαράς Αλέξης, Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε (τεκμήρια ιστορίας), Τομ. Α΄ (1821-1894), εκδ. Νέα Ελληνική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1983, σελ. κη΄.
- ²⁴ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 45.
- ²⁵ Παρά την αντίληψη που επικρατούσε τότε και αργότερα ακόμη ότι η γυναίκα δεν πρέπει να μορφώνεται, λειτούργησαν και σχολεία θηλέων κατά την περίοδο που κυβέρνησε την Ελλάδα ο Καποδίστριας.

- ²⁶ Βλ.: Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, ό.π., σελ. 592.
- ²⁷ Λέφας Χρ., Ιστορία της Εκπαιδύσεως, εκδ. Οργανισμός Εκδόσεως Σχολικών Βιβλίων, Αθήνα 1942, σελ. 130.
- ²⁸ Αντωνίου Δαυίδ, Οι απαρχές του Εκπαιδευτικού σχεδιασμού στο Νεοελληνικό Κράτος, εκδ. Πατάκη, Αθήνα 1992, σελ. 131.
- ²⁹ Βλ. ό.π., σελ. 133.
- ³⁰ Δημαράς Αλέξης, τ. Α΄, ό.π., σελ. κε΄.
- ³¹ Debesse M.-Mialaret G.: Οι Παιδαγωγικές Επιστήμες, Εκδόσεις Δίπτυχο, Γλωσσική και εκδοτική επιμέλεια: Βασδέκης Α. Γιώργος, Τομ. 2, Αθήνα 1982, σελ. 623.
- ³² Τα μέλη της Επιτροπής τ' αποτελούσαν: Πρόεδρος, ο Υπουργός Παιδείας Σχινάς Κ. και μέλη: Πολυζωίδης Αναστ., Κοκκώνης Ι., Σούτσος Αλεξ. Βενθύλος Θ. και Dr. Franz (Λέφας Χρ., Ιστορία της Εκπαιδύσεως, εκδ. Ο.Ε.Σ.Β., Αθήνα 1942, σελ. 7.
- ³³ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 7-8.
- ³⁴ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης (1821-1986), εκδ. Παπαδήμα Ν. Δημ., Αθήνα 1986, σελ. 48.
- ³⁵ Σχετικά με την Επιτροπή αυτή και τα πορίσματά της Βλ.: Αντωνίου Δαυίδ, Οι Απαρχές του Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού στο Νεοελληνικό Κράτος: Το Σχέδιο της Επιτροπής του 1833, εκδ. Πατάκη, Αθήνα 1992, σελ. 150-157.
- ³⁶ Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τομ. ΙΓ΄, ό.π., σελ. 484.
- ³⁷ Λέφας, Χρ., Ιστορία της Εκπαιδύσεως, εκδ. Ο.Ε.Σ.Β., Αθήνα 1942, σελ. 13.
- ³⁸ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 49.
- ³⁹ Ισηγόνης Αντ., Ιστορία της Παιδείας, έκδοση 2Α, Αθήνα 1964, σελ. 226.
- ⁴⁰ Δημαράς Αλέξης, Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε, τεκμήρια Ιστορίας, Τομ. Α΄ 1821-1894, εκδ. Νέα Ελληνική Βιβλιοθήκη, σελ. λ΄.
- ⁴¹ Μονολιθικότητα: ανυπαρξία άλλου εκπαιδευτικού δρόμου (τεχνολογική εκπαίδευση) πλην του Κλασσικού Γυμνασίου.
- ⁴² Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. λβ΄.
- ⁴³ Τρεις πρώτοι υπότροφοι: Παπαμάρκου Χ., Μωραΐτης Σπ., Οικονόμου Π., βλ. Ισηγόνης Αντ., ό.π., σελ. 232.
- ⁴⁴ Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. λγ΄.
- ⁴⁵ Ευαγγελίδης Ε. Τρυφ., Ιστορία της Εκπαίδευσης από 1453-1893, Χ.Ε. Αθήνα 1933, σελ. 109.
- ⁴⁶ Βλ. Ο εν Αθήναις Σύλλογος, ε.α. Από τα ιδρυτικά του μέλη αναφέρονται ο Γρηγόριος Παππαδόπουλος και ο Παναγιώτης Ρομπότης.
- ⁴⁷ Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. λθ΄.
- ⁴⁸ Ό.π., σελ. μα΄.
- ⁴⁹ Η υποχρεωτική εκπαίδευση, θεωρητικά νομοθετημένη με το Διάταγμα της 6/18 Φεβρουαρίου 1834 (άρθρο 6), έμεινε γενικά ανεφάρμοστη. Αξίζει να σημειωθεί πως το Νομοσχέδιο Μίληση προέβλεπε πολύ αυστηρές ποινές για τους γονείς που δε συμμορφώνονταν με την υποχρέωσή του αυτή.
- ⁵⁰ Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. μδ΄.
- ⁵¹ Ό.π. σελ. μς΄.
- ⁵² Για τη διοικητική δικαιοδοσία των εφορευτικών επιτροπών βλ. Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 272.
- ⁵³ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 274.
- ⁵⁴ Ό.π., σελ. 275.
- ⁵⁵ Ό.π., σελ. 279
- ⁵⁶ Για τη συγκρότηση, τα καθήκοντα και την δικαιοδοσία επαρχιακών επιτροπών των δήμων καθώς και για τους επιθεωρητές, βλ. Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 280.
- ⁵⁷ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 48.
- ⁵⁸ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 282.
- ⁵⁹ Για τα καθήκοντα αυτών βλ. Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 283.

- ⁶⁰ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 286.
- ⁶¹ Δεληγιάννης Θ. Π. και Ζηνοπούλου Γ., “Ελληνική Νομοθεσία”, τ. ΣΤ΄, 1875, σελ. 487.
- ⁶² Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 472.
- ⁶³ Ό.π., σελ. 473.
- ⁶⁴ Για το Πρότυπο Σχολείο ή το “Κεντρικόν Σχολείον” βλ. Δημαράς Αλέξης, Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε, 1821-1894, τομ. Α΄, εκδ. Νέα Ελληνική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1983, σελ. κθ΄ 31.
- ⁶⁵ Στο Πρότυπο Σχολείο μπορούσαν να φοιτήσουν μόνο άρρενες.
- ⁶⁶ Σχετικά με τα είδη των πτυχίων και τη σχετική κατάταξη των δασκάλων βλ. Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 157-9, 169.
- ⁶⁷ Βλ. ό.π., σελ. 158-59.
- ⁶⁸ Παπαδημητρίου Ν. Σ., Ιστορία του Δημοτικού μας Σχολείου, μέρος α΄ (1834-1895), Αθήνα 1970, σελ. 138.
- ⁶⁹ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 173.
- ⁷⁰ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 216 και σχετικά με την παρεχόμενη εκπαίδευση στα δασκαλεία βλ. Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. 54, επ. Παπαδημητρίου Ν. Σ., ό.π., σελ. 185-8.
- ⁷¹ Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. 177-189.
- ⁷² Από τα πρακτικά της Βουλής στη συζήτηση για «Νομοσχέδιο Μίληση περί Δημοτικής και Γυμνασιακής Παιδείσεως». Ιστορικό Αρχείο Υ.Π.Ε.Π.Θ.
- ⁷³ Σχετικά με το πρόγραμμα σπουδών του νέου δασκαλείου βλ. Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 218-229, επ. Δημαράς Αλέξης, ό.π., σελ. 233-239.
- ⁷⁴ Τζουμελέας Γ.Σ. και Παναγόπουλος Δ.Π., Η εκπαίδευσή μας στα τελευταία 100 χρόνια, Χ.Ε., Αθήνα 1933, σελ. 78.
- ⁷⁵ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 229.
- ⁷⁶ Δημαράς Αλέξης, Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε, (Τεκμήρια Ιστορίας) Β 1895-1967, εκδ. Νέα Ελληνική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1984, σελ. 21-23, επ., Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 198.
- ⁷⁷ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 199.
- ⁷⁸ Ισηγόνης Α, Ιστορία της Παιδείας, εκδ. 2α, Αθήνα 1964, σελ. 334.
- ⁷⁹ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 204.
- ⁸⁰ Σχετικά με τα εξωτερικά χαρακτηριστικά του εκπαιδευτικού συστήματος βλ. Δημαράς Αλέξης, ό.π., Εισαγωγή.
- ⁸¹ Δημαράς Αλέξης, Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε, Τεκμήρια Ιστορίας Β΄ 1895-1967, εκδ. Νέα Ελληνική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1984, Εισαγωγή σελ. κα΄.
- ⁸² Η “Ενωσις των Ελληνίδων”, ιδρύθηκε το 1897 και το Σεπτέμβριο του ίδιου χρόνου άρχισε να λειτουργεί το “Εκπαιδευτικόν Τμήμα” της. Όταν μετά λίγα χρόνια το τμήμα αναπτύχθηκε λειτουργούσε σ’ αυτό “Διδασκαλείον Νηπιαγωγών”. Πρόεδρος του Εκπαιδευτικού Τμήματος ήταν η Αικατερίνη Λασκαρίδου.
- ⁸³ Μιλώντας για το ρόλο της ιδιωτικής εκπαίδευσης αξίζει να θυμηθούμε ότι και μερικές από τις πιο σημαντικές πανεπιστημιακές μονάδες οφείλουν το ξεκίνημά τους στην ιδιωτική πρωτοβουλία: Το “Πάντειο Πανεπιστήμιο” είναι εξέλιξη της “Ελευθέρας Σχολής των Πολιτικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών” του σωματείου “Εκπαιδευτική Αναγέννησις· (ίδρυση 1930, ισοτιμία 1941-42). Το “Οικονομικό Πανεπιστήμιο του Πειραιά” ιδρύθηκε ως “Ελευθέρα Σχολή Βιομηχανικών Σπουδών” με υποστήριξη του συνδέσμου Ελλήνων Βιομηχάνων και Βιοτεχνών (ίδρυση 1938· ισοτιμία 1950).
- ⁸⁴ Πρόκειται για τ΄ ακόλουθα νομοσχέδια: “Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του ΒΤΜΘ΄ νόμου περί Δημοτικής ή Στοιχειώδους εκπαίδευσως”, “Περί εκπαιδευτικού Συμβουλίου”, “Περί Διδασκαλείου της Μέσης εκπαίδευσως”, “Περί εξετάσεων εν των Εθνικών Πανεπιστημίων”.
- ⁸⁵ Βλ., Δημαράς Αλέξης (επιμ.) Το Αλφαβητάρι με τον Ήλιο, εκδ. Ερμής, Αθήνα 1972, σελ. λθ΄.
- ⁸⁶ Δημαράς Αλέξης, Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε, (Τεκμήρια Ιστορίας), Β΄ 1895-1967, εκδ. Νέα Ελληνική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1983, σελ. λβ
- ⁸⁷ Γληνός Δ., Ένας άταφος νεκρός, Αθήνα 1925, , επ. Ηλία Τσιριμώκου, Μνήμη-Σκιαγραφία Ιωάννου Τσιριμώκου, Αθήνα 1954, σελ. α΄.

- ⁸⁸ Πρόκειται κυρίως για το Αλφαβητάριο του Δημοσθένη Ανδρεάδη (Μέρος α΄ και β΄) και τα αναγνωστικά της Γαλάτειας Καζαντζάκη “Οι τρεις φίλοι”, “Τα δύο βασιλόπουλα” κ.τ.λ.
- ⁸⁹ Δημαράς Αλέξης, ό.π., Β΄ σελ. μ΄.
- ⁹⁰ Καθώς στο θέμα στο οποίο αναφέρεται η παρούσα μελέτη είναι πολύ περιορισμένο, δεν γίνεται εδώ λόγος για τις μεγάλες δυσκολίες, οι οποίες προέκυψαν στην εκπαίδευση από τις επιπτώσεις της Μικρασιατικής Καταστροφής, όπως δεν αναφέρθηκαν κι εκείνες τις οποίες προκάλεσε η πρόσκτηση των Νέων Χωρών.
- ⁹¹ Δημαράς Αλέξης, ό.π., Β΄, σελ. μς΄.
- ⁹² Δημαράς Αλέξης, ό.π., Β΄, σελ. ν΄.
- ⁹³ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 348.
- ⁹⁴ Παπανούτσος Ε. Π., Αγώνες και αγωνία για την Παιδεία, εκδ. Δωδώνη, Αθήνα 1965, σελ. 280.
- ⁹⁵ Δημαράς Αλέξης, ό.π., τ. Β΄, σελ. ξ΄.
- ⁹⁶ Χατζηστεφανίδης Μ. Θεοφάνης, Ιστορία... ό.π., σελ. 300.
- ⁹⁷ Δημαράς Αλέξης, ό.π., τ. Β΄, σελ. ξδ΄.
- ⁹⁸ Χαραλαμπάκης Ι., Το Ελληνικό Εκπαιδευτικό Σύστημα, εκδ. Καμπανάς Ηλίας, Αθήνα 1980, σελ. 28.
- ⁹⁹ Χατζηστεφανίδης Μ. Θ., ό.π., σελ. 309.
- ¹⁰⁰ Ό.π., σελ. 311.
- ¹⁰¹ Γέρου Θ., Εκπαιδευτική Πολιτική (1975-1981), εκδ. Γρηγόρης, αθήνα 1981, σελ. 44.
- ¹⁰² Σχετικά με τις αρμοδιότητες του Εποπτικού Συμβουλίου βλ., Λέφας Χρ., Ιστορία της Εκπαιδεύσεως, ό.π., σελ. 288.
- ¹⁰³ Παλαιολόγου Ν. Γεωργίου, Σκέψεις τινές περί οργανώσεως της εκπαιδεύσεως, εκδ. Δ. & Π. Δημητράκου, Αθήνα 1928, σελ. 55.
- ¹⁰⁴ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 300.
- ¹⁰⁵ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 303.
- ¹⁰⁶ Παλαιολόγου Ν. Γεωργίου, Σκέψεις..., ό.π., σελ. 73.
- ¹⁰⁷ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 262.
- ¹⁰⁸ Μπουζάκης Σ., Νεοελληνική Εκπαίδευση, εκδ. Guttenberg, Αθήνα 1985, σελ. 67.
- ¹⁰⁹ Ό.π., σελ. 67-68.
- ¹¹⁰ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 26.
- ¹¹¹ Φραγκουδάκη Α., Εκπαιδευτική μεταρρύθμιση και φιλελεύθεροι διανοούμενοι, εκδ. Κέδρος, Αθήνα 1977, σελ. 33-34.
- ¹¹² Ό.π., σελ. 35, επ. Βλ. Δημαράς Αλέξης, ό.π., τ.Β΄, σελ. λθ΄.
- ¹¹³ Σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Εκπαιδευτικού Συμβουλίου, βλ., Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 304-306.
- ¹¹⁴ Ό.π., σελ. 305.
- ¹¹⁵ Βλ. Παλαιολόγου Ν. Γεωργίου, ό.π., σελ. 87, επ. Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 305.
- ¹¹⁶ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 307.
- ¹¹⁷ Ό.π. σελ. 308.
- ¹¹⁸ Σχετικά με τη μεταρρύθμιση του 1929 βλ. Χατζηστεφανίδη Δ. Θεοφάνη, ό.π., σελ. 271-280, επ. Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 311-318, επ., Μπουζάκης Σήφης, Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, τόμος Α΄, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 1994, σελ. 39-48.
- ¹¹⁹ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 271.
- ¹²⁰ Φραγκουδάκη Α., ό.π., σελ. 59.
- ¹²¹ Δημαράς Αλέξης, ό.π., τ. Β΄, σελ. 164-165.
- ¹²² Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 312-316.
- ¹²³ Μπουζάκης Σ., Νεοελληνική Εκπαίδευση..., ό.π., σελ. 85.
- ¹²⁴ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 277· επ. Μπουζάκη Σ., Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, τομ. Α΄, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1995, σελ. 41.

- ¹²⁵ Δημαράς Αλέξης, ό.π., τομ. Β΄, σελ. 229.
- ¹²⁶ Πορίσματα Επιτροπής Παιδείας, 24 Ιουνίου 1957, 10 Ιανουαρίου 1958, Αθήνα εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, 1958, σελ. 20.
- ¹²⁷ Την ίδια περίοδο (από τα μέσα της δεκαετίας του '50) στις δυτικές κοινωνίες ανθούν οι θεωρίες για τον πρωτεύοντα ρόλο της εκπαίδευσης στην οικονομική ανάπτυξη, οι θεωρίες του ανθρώπινου κεφαλαίου και του εκσυγχρονισμού. Είναι γνωστή η σχετική φράση των Harhison και Meyers: "Η εκπαίδευση είναι το κλειδί που ανοίγει την πόρτα του εκσυγχρονισμού". Καζαμιάς Α., Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα 1957-1977. Μύθοι και πραγματικότητες, εκδ. Πανεπ. Κρήτης, Ρέθυμνο 1986, σελ. 9-20. Με τον εκσυγχρονισμό επιδιώκεται η βελτίωση της εσωτερικής (απόκτηση γνώσεων, δεξιοτήτων, καλλιέργεια στάσεων, προσανατολισμών) και εξωτερικής (βοήθεια στο άτομο για ομαλή επαγγελματική ένταξη) αποτελεσματικότητας.
- ¹²⁸ Βλ. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση Ξ Δ΄, Τρίτη 23 Ιανουαρίου 1952, σελ. 1091.
- ¹²⁹ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 292.
- ¹³⁰ Παπανούτσος Ε., Απομνημονεύματα, Χ.Ε. Αθήνα 1982, σελ. 96.
- ¹³¹ Μπουζάκης Σ., Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, τομ. Β΄, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1995, σελ. 21.
- ¹³² Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 294.
- ¹³³ Παπανούτσος Ε., Απομνημονεύματα...., ό.π., σελ. 96.
- ¹³⁴ Δημαράς Α., ό.π., τομ. Β΄, σελ. 238.
- ¹³⁵ Σχετικά με τις αρμοδιότητες του Α.Ε.Σ βλ., Ανδρέου Αποστόλης, Παπακωνσταντίνου Γεώργιος, Εξουσία και οργάνωση - διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος, εκδ. Νέα Σύνορα, Λιβάνη Α.Α, Αθήνα 1994, σελ. 238.
- ¹³⁶ Μπουζάκης Σ., Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις ... ό.π., σελ. 22.
- ¹³⁷ "Με την εκπαιδευτικήν μας μεταρρύθμισιν θέτομεν τα θεμέλια δια την αναγέννησιν της Ελλάδος" (Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίασις ΚΕ, 1-9-1964, σελ. 521)".
- ¹³⁸ "Παιδεία και πάλιν Παιδεία", θα τονίσει ο βασικός εισηγητής των νομοσχεδίων του Ν.Δ.4379/1964 (Πρακτικά Βουλής), Συνεδρίασις ΚΓ, 27-8-1964, σελ. 463.
- ¹³⁹ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 300.
- ¹⁴⁰ Σχετικά βλ. και τον κανονισμό του «Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, Β.Δ.827/1965.
- ¹⁴¹ Υπόμνημα (της Φιλοσοφικής Σχολής) 1964.
- ¹⁴² Δημαράς Αλέξης, ό.π., τομ. Β΄, τεκμ. 190 δ.
- ¹⁴³ Ανδρέου Α.-Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 242.
- ¹⁴⁴ Ό.π., σελ. 241.
- ¹⁴⁵ Ανδρέου Α. - Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 244.
- ¹⁴⁶ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 308.
- ¹⁴⁷ Ό.π., σελ. 311.
- ¹⁴⁸ Γέρου Θ., Εκπαιδευτική Πολιτική (1975-1981), εκδ. Γρηγόρης, Αθήνα 1981.
- ¹⁴⁹ Όπως παρατίθεται στο : Μπουζάκης Σ., Νεοελληνική Εκπαίδευση, ό.π., σελ. 121.
- ¹⁵⁰ Υπουργική Απόφαση 3517/Δ 1550/15.1.1982.
- ¹⁵¹ Βλ. Νόμο-Πλαίσιο 1268/1982 «για τη δομή και τη λειτουργία των, έκδοση ΥΠ.Ε.Π.Θ, (ΟΕΔΒ) Αθήνα 1982, άρθρο 46.
- ¹⁵² Τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των σχολικών συμβούλων καθορίζονται με το Π.Δ.214/84. Βλ. σχετικά, Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 313-315.
- ¹⁵³ Ανδρέου Α.-Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 246.
- ¹⁵⁴ Ό.π., σελ. 246-47.
- ¹⁵⁵ Σχετικά με τις αρμοδιότητες του (Π.Ι) βλ. Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 321-323.
- ¹⁵⁶ Ανδρέου Α. - Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 247.
- ¹⁵⁷ Σχετικά με τους κύριους αυτούς άξονες βλ. Άρθρο Διοίκησης Δ.Ο.Ε. με τίτλο: «Γενικές κατευθύνσεις του προσχεδίου νόμου για τη δομή και λειτουργία της Γενικής Εκπαίδευσης»,

Διδακταλικό Βήμα, αρ. φύλλου 961, Φλεβάρης 1985. επ. βλ. Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 223-224.

¹⁵⁸ Λέφας Χρ., ό.π. σελ. 474.

¹⁵⁹ Παράλληλα με τα σχολικά ταμεία, για την ανέγερση σχολικών κτηρίων και τον εφοδιασμό τους με εποπτικά μέσα διδασκαλίας, ιδρύθηκαν με το νόμο 2440/1920 τα Ταμεία Εκπαιδευτικής Πρόνοιας.

¹⁶⁰ Εφ. Κυβέρνηση, Τ. Α', 160 (1931).

¹⁶¹ Σχετικά με τη συγκρότηση των σχολικών ταμείων και των σχολικών εφορέων, βλ. Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 475.

¹⁶² Σχετικά με την εξέλιξη και τη μορφή των διδασκαλείων και υποδιδασκαλείων κατά την περίοδο 1889-1933. Βλ. Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 224-256.

¹⁶³ Χατζηστεφανίδης Δ. Θεοφάνης, ό.π., σελ. 277.

¹⁶⁴ Ο.π., σελ. 277.

¹⁶⁵ Ήταν ο εισηγητής του νόμου 5802/1933 «Περί ιδρύσεως των Παιδαγωγικών Ακαδημιών».

¹⁶⁶ Βλ. α) Ν.1268/1982, άρθρο 46, και β) Π.Δ. 320/1983, ΦΕΚ 116/7 Σεπτεμβρίου, τεύχ. Α'.

¹⁶⁷ Λέφας Χρ., ό.π., σελ. 290.

¹⁶⁸ Ο.π., σελ. 305.

¹⁶⁹ Λέφας Χρ., ό.π. Σελ. 206.

¹⁷⁰ Λέφας Χρ., ό.π. Σελ. 206.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕΛΩΝ Ε.Ε.

1. Γενικά - Σκοπός του Κεφαλαίου

Κρίθηκε απαραίτητο στα πλαίσια της διατριβής να ενσωματωθεί το παρόν κεφάλαιο, που αναφέρεται στην παροχή εκπαίδευσης και στη λειτουργία των εκπαιδευτικών συστημάτων σε ορισμένες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.).

Πρέπει ν' αναφερθεί ότι, ενώ υπάρχουν επιμέρους μελέτες, τόσο εθνικές όσο και μελέτες της (Ε.Ε.) για συγκεκριμένα εκπαιδευτικά προβλήματα ή για στοιχεία των εκπαιδευτικών συστημάτων, δεν υπάρχουν όμως εργασίες που να παρουσιάζουν και να αναλύουν συγκριτικά τα βασικά θέματα παροχής εκπαίδευσης και λειτουργίας των εκπαιδευτικών διοικητικών συστημάτων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης όλων των χωρών-μελών.

Ο σκοπός των συγκεκριμένων κεφαλαίων είναι να παρουσιάσει μια εικόνα της υφιστάμενης κατάστασης σε ορισμένες από τις χώρες-μέλη και έπειτα να τις συγκρίνει μεταξύ τους, παρουσιάζοντας έτσι τα μειονεκτήματα και πλεονεκτήματα των διαφόρων διοικητικών συστημάτων που εφαρμόζονται στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση.

Για τη πραγματοποίηση του σκοπού αυτού καταβλήθηκε προσπάθεια να καλυφθεί όσο γίνεται μεγαλύτερη έκταση. Είναι προφανές πως η προσπάθεια αυτή είχε ως αποτέλεσμα να περιορίζεται το βάθος ανάλυσης των θεμάτων που καλύπτονται. Έγινε πάντως προσπάθεια η συγκεκριμένη μελέτη να τοποθετήσει συγκριτικά την ελληνική εκπαίδευση, καθώς και το ελληνικό διοικητικό εκπαιδευτικό σύστημα, σε επίπεδο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, στο πλαίσιο των εκπαιδευτικών συστημάτων των άλλων χωρών-μελών της Ε.Ε., το καθένα από τα οποία έχει τις δικές του ιδιαιτερότητες. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η συγκριτική αυτή παράθεση δε σημαίνει υποχρεωτικά συγκριτική ποιοτική αξιολόγηση, μολονότι, σε ορισμένα σημεία, γίνεται προσπάθεια να υπογραμμιστούν ενδεχόμενα πλεονεκτήματα ή μειονεκτήματα μιας ακολουθούμενης εκπαιδευτικής πολιτικής ή πρακτικής. Η ποιοτική αξιολόγηση, για να έχει νόημα, προϋποθέτει τη γνώση αφ' ενός μεν των αντικειμενικών σκοπών των εκπαιδευτικών συστημάτων, αφ' ετέρου δε της ποιότητας και ποσότητας των προϊόντων που παρήχθησαν. Η γνώση των δύο αυτών βασικών μεγεθών είναι αν όχι ακατόρθωτη, είναι όμως εξαιρετικά δύσκολη και προϋποθέτει ειδικές ξεχωριστές έρευνες, για τον προσδιορισμό της «εκπαιδευτικής αποτελεσματικότητας».

Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται παρουσίαση: α) των γενικών χαρακτηριστικών των εκπαιδευτικών συστημάτων με έμφαση στα οργανοδιοικητικά θέματα, συγκεκριμένα γίνεται παρουσίαση των εκπαιδευτικών συστημάτων ορισμένων μόνο χωρών-μελών της Ε.Ε., κυρίως των πιο αντιπροσωπευτικών από άποψη διοικητικής ιδιομορφίας. β) της ποσοτικής εξέλιξης των εκπαιδευτικών συστημάτων σε θέματα χρηματοδότησης και εξέλιξης των δημοσίων δαπανών για τη Παιδεία. γ) του σχολικού συστήματος και δ) των συμπερασμάτων και προτάσεων που προέκυψαν από την ανάλυση.

Πριν όμως περάσουμε στην πραγματοποίηση της παραπάνω διάρθρωσης του κεφαλαίου θα πρέπει να γίνει μια μικρή αναφορά στο ρόλο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στα θέματα εκπαίδευσης και εκπαιδευτικής πολιτικής καθώς και στη συνθήκη του Maastricht.

2. Ο ρόλος της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε θέματα εκπαίδευσης και εκπαιδευτικής πολιτικής.

Επειδή αυτό το μέρος της μελέτης πραγματεύεται τα εκπαιδευτικά συστήματα και τις εκπαιδευτικές πολιτικές των χωρών-μελών της Ε.Ε., θεωρήθηκε σκόπιμο να περιγραφεί σύντομα ο ρόλος της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στον τομέα γενικά της Εκπαίδευσης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σε άλλους οικονομικούς τομείς, όπως η γεωργία, η βιομηχανία, οι μεταφορές κ.τ.λ., ο ρόλος της Επιτροπής είναι καθοριστικός, αφού η επιτροπή έχει επιφορτισθεί όχι απλώς με το συντονισμό των εθνικών πολιτικών στους τομείς αυτούς, αλλά με σχεδιασμό και την επιβολή ενιαίας κοινοτικής πολιτικής στον κάθε τομέα, σε εφαρμογή της Συνθήκης της Ρώμης.

Στον τομέα της εκπαίδευσης τα πράγματα είναι εντελώς διαφορετικά. Όσο παράξενο και να φαίνεται, η Συνθήκη της Ρώμης δεν κάνει σχεδόν καμία αναφορά στην εκπαίδευση και συνεπώς, όπως ο Ολλανδός Υπουργός Παιδείας W.J. Deetman είπε, «ακόμη και ο όρος (concept) εκπαίδευση ήταν για πολύ καιρό ταμπού στις ευρωπαϊκές αίθουσες συνεδριάσεων».

Πιο συγκεκριμένα, η Συνθήκη της Ρώμης κάνει έμμεση αναφορά σε εκπαιδευτικά θέματα σε δύο σημεία: στα άρθρα 57 και 128. Στο άρθρο 57 αναφέρεται στη μεταβατική περίοδο και λέει: «Προκειμένου να διευκολυνθεί η απασχόληση σε μη αμειβόμενες εργασίες το Συμβούλιο θα εκδώσει αποφάσεις (directives) για την αμοιβαία αναγνώριση των πτυχίων, των πιστοποιητικών σπουδών και των άλλων πιστοποιητικών εξειδίκευσης». Το άρθρο 128 του Κεφαλαίου III «Κοινωνική Πολιτική» αναφέρει τα εξής: «Η Επιτροπή θα έχει ως έργο της την προώθηση της στενής συνεργασίας μεταξύ των χωρών-μελών στον κοινωνικό τομέα και ιδιαίτερα σε θέματα που έχουν σχέση με τη στοιχειώδη και ανώτερη επαγγελματική εκπαίδευση».

Το άρθρο 128 ήταν το πιο ισχυρό στην κινητοποίηση του ενδιαφέροντος της Επιτροπής σε θέματα εκπαίδευσης. Όμως το ενδιαφέρον αυτό περιορίστηκε σε

προβλήματα στοιχειώδους κι ανώτερης επαγγελματικής εκπαίδευσης, ενώ αγνοήθηκε εντελώς ο υπόλοιπος χώρος της εκπαίδευσης. Υπό την επήρεια όμως της δυναμικής της εξέλιξης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το ενδιαφέρον για την εκπαίδευση μεγάλωνε συνεχώς με κατάληξη στην αποστροφή του J. Monnet κατά το τέλος της ζωής του: «αν έπρεπε να το ξανακάνω (τη συνθήκη της Ρώμης), θα άρχιζα από την εκπαίδευση».

Η αναγνώριση της σημασίας της εκπαίδευσης στη διαδικασία της ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας περιορίστηκε αρχικά στη συμβολή της στη δημιουργία του «ανθρώπινου κεφαλαίου» (human capital) υπό τη στενή του έννοια,¹ που είναι απαραίτητο για την εξυπηρέτηση των οικονομικών στόχων της Κοινότητας και κυρίως για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής βιομηχανίας. Αργότερα διαπιστώθηκε ότι, αν ο σκοπός Της Ε.Ο.Κ. δεν είναι απλώς η οικονομική ενότητα αλλά η πολιτική και πολιτιστική ενότητα των χωρών-μελών για την πραγματοποίηση μιας ενωμένης Ευρώπης, η κοινοτική δραστηριότητα στο χώρο της εκπαίδευσης δε θα έπρεπε να καθοριστεί αποκλειστικά από στόχους της ενιαίας αγοράς. Μια τέτοια ενέργεια θα συνέβαλλε στην πολιτιστική και πολιτική πτώχευση² της κοινότητας βάζοντας έτσι σε άμεσο κίνδυνο τη δημιουργία της «Ευρώπης των πολιτών».

Η σκέψη αυτή συνετέλεσε ώστε η κοινοτική δραστηριότητα στο χώρο της εκπαίδευσης να συγκεντρωθεί σε τρεις βασικούς άξονες:

- Στην κινητικότητα των ανθρώπων, κυρίως νέων και σπουδαστών·
- στις τεχνολογικές εξελίξεις και
- στην ισότητα ευκαιριών.

Στην υλοποίηση της στρατηγικής αυτής αποσκοπούσε η πρώτη Απόφαση για εκπαιδευτική συνεργασία, που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο της Κοινότητας και τους Υπουργούς Παιδείας το Φεβρουάριο του 1976. Η Απόφαση αυτή οδήγησε σ' ένα Πρόγραμμα Δράσης στο τομέα της Παιδείας, το οποίο υλοποιήθηκε με ένα σημαντικό αριθμό κοινοτικών προγραμμάτων καθώς και με τη δημιουργία ενός δικτύου πληροφοριών στο χώρο της εκπαίδευσης γνωστού ως ΕΥΡΥΔΙΚΗ (EURYDICE). Σκοπός του δικτύου αυτού είναι η υποβοήθηση του αναπτυξιακού προγράμματος της εκπαιδευτικής συνεργασίας εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Το εκπαιδευτικό πρόγραμμα δράσης 1976-83 έδωσε κυρίως έμφαση στη μετάβαση των νέων από την εκπαίδευση στην ενεργό επαγγελματική ζωή και περιορίστηκε στους μαθητές εκείνους, που λόγω διαφόρων προβλημάτων, αδυνατούν να προχωρήσουν κανονικά στο σχολείο. Συνεπώς η έμφαση δόθηκε στις εξής βασικές διαστάσεις του προβλήματος:

- στην ενίσχυση των σχέσεων σχολείου και χώρου εργασίας·
- στις νέες απαντήσεις επαγγελματικού προσανατολισμού·
- στον αγώνα κατά της σχολικής αποτυχίας και του αναλφαριθμητισμού·

- στην προετοιμασία και επαγγελματική κατάρτιση των δασκάλων για την καλύτερη αντιμετώπιση των νέων αναγκών.

Μολονότι το Πρόγραμμα Δράσης του 1976 ήταν περιορισμένο σ' ένα μικρό μέρος του σχολικού πληθυσμού και του εκπαιδευτικού συστήματος, έδωσε την ευκαιρία στους υπεύθυνους των εκπαιδευτικών συστημάτων ν' ασχοληθούν ενεργά στον κοινοτικό χώρο με τα εκπαιδευτικά προβλήματα. άμεσος καρπός της ευαισθητοποίησης αυτής ήταν η έκθεση Adonio, «Η Ευρώπη των Πολιτών», η οποία εγκρίθηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων στο Μιλάνο τον Ιούνιο του 1985. Η έκθεση αυτή άλλαξε τη διάσταση της εκπαίδευσης στη κοινότητα υπογραμμίζοντας τη μεγάλη σημασία της για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Άμεσο αποτέλεσμα της νέας διάστασης της εκπαίδευσης ήταν μια σειρά³ από σημαντικά προγράμματα, τα εξής: το COMETT, το ERASMUS, το YES, το LINGUA, το PETRA, το FORCE, το Eurotecnet, και το πρόγραμμα «η Νεότητα για την Ευρώπη».

Παρ' όλη την έλλειψη νομικής βάσης, που να δικαιολογεί την εμπλοκή της Επιτροπής σε εκπαιδευτικά θέματα, τα παραπάνω προγράμματα δείχνουν μια σημαντική δραστηριότητα που μπορεί να εξηγηθεί ως χρησιμοποίηση της εκπαίδευσης ως μέσο για την εφαρμογή των κοινοτικών, οικονομικών και πολιτικών αντικειμενικών σκοπών της συνθήκης.⁴ Για να συμβάλλει όμως η εκπαίδευση στην υλοποίηση των αντικειμενικών σκοπών, είναι αναγκαίο τα διάφορα χαρακτηριστικά στοιχεία τόσο να συγκλίνουν μεταξύ τους αρκετά, ώστε να μειωθούν στο ελάχιστο οι υπάρχουσες σήμερα δομικές και άλλες διαφορές. Αυτό απαιτεί τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής εκπαιδευτικής πολιτικής. Η σημερινή πολιτική σκέψη που επικρατεί στα όργανα αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, φαίνεται ότι είναι υπέρ του δέοντος επηρεασμένη από δύο περιοριστικούς παράγοντες:⁵ από την αρχή του σεβασμού των εκπαιδευτικών στόχων και των δομών των χωρών-μελών και από το νομικό περιεχόμενο της συνθήκης. Αυτό όμως που κρίνεται σήμερα απαραίτητο τόσο από τις χώρες-μέλη, όσο και από τις υπόλοιπες, αναπτυγμένες ή μη, χώρες, «είναι αφ' ενός η αύξηση της αποτελεσματικότητας και αφ' ετέρου η σύγκλιση των εκπαιδευτικών δομών».⁶ Το μεν πρώτο θα συμβάλει στην καλύτερη ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης και των προϊόντων των εκπαιδευτικών συστημάτων, καταπολεμώντας έτσι συγχρόνως τη σχολική αποτυχία, το δε δεύτερο θα κάνει αυτόματα πιο συγκρίσιμα τα εθνικά πιστοποιητικά σπουδών σε όλα τα επίπεδα. Οι υπάρχουσες σήμερα μεγάλες διαφορές μεταξύ των εκπαιδευτικών συστημάτων των χωρών-μελών της Ε.Ε., οι οποίες επισημαίνονται ως ένα βαθμό στο κεφάλαιο αυτό, αποτελούν πηγή εκπαιδευτικών ανισοροπιών μεταξύ των χωρών-μελών και εμπόδιο για την ελεύθερη διακίνηση των πτυχιούχων, παρ' όλη την κοινοτική προσπάθεια αμοιβαίας αναγνώρισης των τίτλων σπουδών.

3. Η Συνθήκη του Maastricht

Η Συνθήκη του Maastricht έδωσε καινούρια ώθηση στην εκπαίδευση, «παρ' όλο ότι το ύψος της είναι συγκρατημένο, αλλά δυστυχώς δεν μπόρεσε να ξεπεράσει το *tambou* της «επέμβασης» στα εσωτερικά των εκπαιδευτικών συστημάτων». ⁷ Η εκπαίδευση στη Συνθήκη καλύπτεται από το άρθρο 126 για τη γενική εκπαίδευση - το ποίο αποτελεί και τη μεγάλη καινοτομία της Συνθήκης του Maastricht σε σύγκριση με τη Συνθήκη της Ρώμης - και το άρθρο 127 για την επαγγελματική κατάρτιση.

Όμως η Συνθήκη προβλέπει και στα δύο άρθρα ότι για την επίτευξη των εκπαιδευτικών στόχων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα υιοθετεί πολιτικές κινήτρων εξαιρουμένης της εναρμόνισης των νόμων και κανονισμών των χωρών-μελών. Τα κίνητρα επομένως περιορίζονται σε «πιο πολλά χρήματα» πράγμα που, αν δε συνοδεύεται από συντονισμένες ενέργειες των χωρών-μελών για τη σύγκλιση των εκπαιδευτικών των πολιτικών, δεν προβλέπεται ν' αποδώσει, τουλάχιστο σε ορίζοντα δέκα ετών, σημαντικά αποτελέσματα τόσο στο τομέα της εξομοίωσης των διπλωμάτων, όσο και στην προώθηση της ευρωπαϊκής διάστασης της εκπαίδευσης. ⁸ Η ευρωπαϊκή γνώση και πολύ περισσότερο η «ευρωπαϊκή ταυτότητα» ή «συνείδηση» δεν είναι δυνατό να επιτευχθούν απλώς με το να ταξιδεύουν οι μαθητές στην Ευρώπη ή ακόμη με το να περνούν 4 εβδομάδες σε κάποιο σχολείο μιας άλλης ευρωπαϊκής χώρας. Η πραγματοποίηση του σκοπού αυτού «χρειάζεται την εισαγωγή στα σχολικά προγράμματα (*Curricula*) των κατάλληλων ιστορικών, κοινωνικών και πολιτιστικών στοιχείων που θα ενώνουν και δε θα είναι ανταγωνιστικά». ⁹ Δυστυχώς ο οικονομικός ανταγωνισμός μεταξύ των χωρών-μελών της Ε.Ε. είναι τόσο έντονος που επιδρά ακόμα αρνητικά πάνω στην ευρωπαϊκή ταυτότητα των πολιτών. Επομένως, τώρα που η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων απέκτησε το δικαίωμα ν' ασχοληθεί με ολόκληρο το εκπαιδευτικό σύστημα και όχι μόνο με την επαγγελματική κατάρτιση, θα πρέπει να ενεργήσει με τέτοιο τρόπο, ώστε να προκαλέσει σύγκλιση των εκπαιδευτικών πολιτικών σ' εκείνους τους χώρους που δεν άπτονται της εθνικής ταυτότητας των χωρών, όπως π.χ. οι δομές, η διάρκεια σπουδών κ.τ.λ. Όπως θα φανεί και από την ανάλυση που ακολουθεί, οι διαφορές που υπάρχουν σήμερα μεταξύ των εκπαιδευτικών συστημάτων των χωρών της Ε.Ε., είναι τόσο μεγάλες που κάνουν κάθε σύγκριση αδύνατη και χωρίς νόημα. Η επιθυμητή σύγκλιση θα μπορούσε να χαραχτεί πάνω στα πρότυπα των ομοσπονδιακών χωρών, όπως η Γερμανία, οι Η.Π.Α. κ.λπ. Στις χώρες αυτές, ενώ κάθε Πολιτεία διατηρεί ανεξαρτησία στον τομέα της εκπαίδευσης, όμως τα εκπαιδευτικά συστήματα είναι σχεδόν τα ίδια, με ελάχιστες μη ουσιώδεις διαφορές.

4. Τύποι Εκπαίδευσης

Επειδή το κεφάλαιο αυτό καλύπτει ένα ευρύ φάσμα των λειτουργικών διαδικασιών, των εκπαιδευτικών συστημάτων των οποίων η δομή είναι περίπλοκη

θεσμικά και διοικητικά, ήταν αναγκαίο για την οικονομία της μελέτης να δοθεί έμφαση στους διάφορους τύπους της εκπαίδευσης: π.χ. μεταξύ τυπικής (formal) και άτυπης (informal) εκπαίδευσης, μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής. Η ύπαρξη αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων υπήρξε ο βασικότερος παράγοντας που επηρέασε τη τελική απόφαση. Τελικά αποφασίσθηκε να δοθεί έμφαση, κατά προτεραιότητα, στη δημόσια και τυπική εκπαίδευση.

Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι τόσο το νόημα της «ιδιωτικής» όσο και αυτό της «άτυπης» εκπαίδευσης, διαφέρει από χώρα σε χώρα. Στην Ελλάδα π.χ. η ιδιωτική εκπαίδευση προσφέρεται κατά κανόνα από επιχειρήσεις με σκοπό το οικονομικό κέρδος και δε χρηματοδοτείται από το δημόσιο προϋπολογισμό. Αντίθετα, σε άλλες χώρες-μέλη της Ε.Ε. (όπως π.χ. στην Ολλανδία, το Βέλγιο, την Γαλλία κ.τ.λ.) η «ιδιωτική» εκπαίδευση θα μπορούσε να χωριστεί σε δύο κατηγορίες: αυτή που προσφέρεται από εκπαιδευτικά ιδρύματα που δεν έχουν σκοπό το οικονομικό κέρδος (κυρίως εκκλησιαστικά ιδρύματα) και επιχορηγείται από το δημόσιο προϋπολογισμό και αυτή που προσφέρεται από επιχειρήσεις με σκοπό το οικονομικό κέρδος, οι οποίες επιχορηγούνται ή όχι από το δημόσιο.

Παρόμοιες διαφορές υπάρχουν και σχετικά με την «άτυπη» μορφή εκπαίδευσης, η οποία συνήθως ορίζεται ως μορφή εκπαίδευσης που προσφέρεται έξω από το κύριο σχολικό εκπαιδευτικό σύστημα. Ως μια άτυπη εκπαίδευση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί η φροντιστηριακή εκπαίδευση (όταν προσφέρεται έξω από το κύριο σύστημα, όπως συμβαίνει στην Ελλάδα) ή τα προγράμματα επαγγελματικής μαθητείας (apprenticeships). Τα προγράμματα αυτά σε μερικές χώρες, όπως π.χ. στη Γερμανία, προσφέρονται ως τυπική εκπαίδευση από το κύριο εκπαιδευτικό σύστημα, ενώ σε άλλες χώρες, όπως π.χ. στην Ελλάδα, έξω από το κύριο σύστημα.

5. Δομή, οργάνωση και διοίκηση των εκπαιδευτικών συστημάτων

5.1. Δομή

Τα εθνικά εκπαιδευτικά συστήματα είναι μεγάλα και πολύπλοκα κοινωνικά συστήματα υποδιαιρούμενα σε υποσυστήματα ή «επίπεδα (βαθμίδες) εκπαίδευσης».

Παρ' όλες τις επικρατούσες διαφορές μεταξύ των εκπαιδευτικών συστημάτων των χωρών της Ε.Ε. (καθώς και των υπόλοιπων χωρών), τα εθνικά εκπαιδευτικά συστήματα διαιρούνται σύμφωνα με το ισχύον ακόμη Διεθνές Σύστημα Ταξινόμησης της Εκπαίδευσης (ISCED),¹⁰ σε οκτώ ομάδες σπουδών, από τις οποίες επτά αντιστοιχούν σε εκπαιδευτικές βαθμίδες και μια δεν αντιστοιχεί σε καμία βαθμίδα:

- 0) Προσχολική εκπαίδευση·
- 1) Πρωτοβάθμια εκπαίδευση·

- 2) Δευτεροβάθμια εκπαίδευση, πρώτος κύκλος·
- 3) Δευτεροβάθμια εκπαίδευση, δεύτερος κύκλος·
- 4) Τριτοβάθμια εκπαίδευση πρώτου επιπέδου, η οποία οδηγεί σε τίτλο σπουδών που δεν είναι ισοδύναμος με τον τίτλο σπουδών του πρώτου πανεπιστημιακού διπλώματος·
- 5) Τριτοβάθμια εκπαίδευση πρώτου επιπέδου, η οποία οδηγεί σε πρώτο πανεπιστημιακό δίπλωμα ή ισοδύναμο·
- 6) Τριτοβάθμια εκπαίδευση δευτέρου επιπέδου, η οποία οδηγεί σ' ανώτερο πανεπιστημιακό δίπλωμα ή ισοδύναμο·
- 7) Εκπαίδευση που είναι αδύνατο να καταταγεί σε βαθμίδα.

Κάθε βαθμίδα περιλαμβάνει έναν αριθμό «τομέων σπουδών» και καθένας απ' αυτούς αποτελείται από έναν αριθμό «προγραμμάτων σπουδών». Σύμφωνα λοιπόν με το σύστημα ISCED, η δομή των εκπαιδευτικών συστημάτων έχει ορισθεί με βάση μόνο τα εκπαιδευτικά προγράμματα στην κάθε βαθμίδα και όχι με κάποια άλλη διάσταση, όπως π.χ. την ηλικία των μαθητών.

Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι, με την πάροδο του χρόνου και κυρίως από τότε που η εκπαίδευση έγινε υποχρεωτική, η συνήθης σχολική και πανεπιστημιακή εκπαίδευση παρέχεται στους νέους μ' ένα συνεχή τρόπο, έστω κι αν όλοι οι νέοι δεν πραγματοποιούν την ίδια εκπαιδευτική διαδρομή. Επομένως, οι διάφορες εκπαιδευτικές βαθμίδες υποδέχονται μαθητές ορισμένων ηλικιών. Έτσι, η προσχολική εκπαίδευση δέχεται μαθητές από 3/4 έως 5/6 ετών, η πρωτοβάθμια από 5/6 έως 11/12 ετών, η δευτεροβάθμια από 12 έως 17/18 και η τριτοβάθμια από 18 έως 24 ετών.

Στην εκπαίδευση που είναι αδύνατο να ενταχθεί σε κάποια βαθμίδα ανήκουν κυρίως τα προγράμματα για τους οργανικά και λειτουργικά αναλάβητους και τα εκπαιδευτικά προγράμματα για την «ειδική εκπαίδευση» (special education), που απευθύνεται, μέσα σε ειδικές τάξεις, σε ειδικές ομάδες ή σε ειδικά ιδρύματα, σε μαθητές με ειδικές ανάγκες που αποτελούν ειδικές περιπτώσεις.

Κάθε χώρα μέλος της Ε.Ε. αποτελεί μια ξεχωριστή περίπτωση όσον αφορά την διάρθρωση και τη δομή του εκπαιδευτικού συστήματος της.

5.2. Οργάνωση και διοίκηση

Η προσφορά εκπαίδευσης και η λειτουργία των εκπαιδευτικών συστημάτων σε όλες τις χώρες της Ένωσης υπόκεινται στον κρατικό έλεγχο σύμφωνα με τα Συντάγματα και τους εθνικούς νόμους κάθε μιας. Αυτό σημαίνει ότι σε καμιά χώρα δεν είναι δυνατό να λειτουργήσει εκπαιδευτικό ίδρυμα οποιασδήποτε βαθμίδας, που να μην είναι εναρμονισμένο με την ισχύουσα νομοθεσία και τους κανονισμούς. Η κυβερνητική αρχή που είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή της εκπαιδευτικής νομοθεσίας, είναι το Υπουργείο Παιδείας. Σε όλες τις χώρες ο ρόλος

των Υπουργείων Παιδείας είναι καθοριστικός στην εν γένει λειτουργία των εκπαιδευτικών συστημάτων.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να γίνει μια αντιδιαστολή μεταξύ των χωρών με ενιαία κυβέρνηση (Ελλάδα, Γαλλία, Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Δανία, Ολλανδία, Λουξεμβούργο, Φιλανδία και Σουηδία) και αυτών με ομοσπονδιακή δομή (Γερμανία, Βέλγιο, Ην. Βασίλειο και η Αυστρία). Η Ισπανία εμπίπτει και στις δύο περιπτώσεις. Στις χώρες της πρώτης ομάδας υπάρχει ένα κεντρικό Υπουργείο Παιδείας, ενώ στις ομόσπονδες χώρες είναι δυνατό να υπάρχουν Υπουργεία Παιδείας τόσο στο ομοσπονδιακό, όσο και στο περιφερειακό (πολιτειακό) επίπεδο.

Ενώ η γενική ευθύνη για θέματα εκπαιδευτικής πολιτικής ανήκει στα Υπουργεία Παιδείας (κεντρική ή περιφερειακά), η ευθύνη για τη διοίκηση των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ποικίλλει. Η διαφοροποίηση εξαρτάται κυρίως από τρεις βασικούς παράγοντες:¹¹ 1) την ευθύνη οργάνωσης και παροχής εκπαίδευσης (κατά βαθμίδα), 2) την ευθύνη διοίκησης των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (κατά βαθμίδα), 3) την ευθύνη χρηματοδότησης των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (κατά βαθμίδα). Με βάση τους τρεις αυτούς παράγοντες είναι δυνατό να διακρίνουμε τους εξής φορείς εκπαίδευσης:

α) *ως προς την ευθύνη **οργάνωσης** και παροχής εκπαίδευσης:*

1. *Δημόσιες αρχές*

- Κεντρική υπηρεσία: άμεση ευθύνη Υπουργείων Παιδείας.
- Περιφερειακές υπηρεσίες: άμεση ευθύνη της περιφερειακής αρχής ή της κεντρικής αρχής μέσω αποκεντρωμένης διοικητικής υπηρεσίας.
- Εκπαιδευτικό ίδρυμα πλήρως αυτόνομο (κυρίως τριτοβάθμιας εκπαίδευσης).

2. *Μη δημόσιες αρχές (στα γενικά πλαίσια μιας δημόσιας αρχής)*

- Εκκλησιαστικές αρχές.
- Άτομα ή εταιρίες.
- Επιμελητήρια, συνδικαλιστικές οργανώσεις, κοινωφελή ιδρύματα κλπ.

β) *ως προς την ευθύνη **διοίκησης** των εκπαιδευτικών μονάδων:*

1. *Δημόσιες αρχές*

- Κεντρική αρχή.
- Περιφερειακή αρχή.
- Τοπική ή δημοτική αρχή.
- Δημόσιο εκπαιδευτικό ίδρυμα πλήρως αυτόνομο.

2. *Μη δημόσιες αρχές*

- Εκκλησιαστικές αρχές.
- Άτομα ή εμπορικές εταιρίες.
- Επιμελητήρια, συνδικαλιστικές οργανώσεις, κοινωφελή ιδρύματα κλπ.

γ) *ως προς τη **χρηματοδότηση**:*

1. Δημόσιος φορέας

- Προϋπολογισμός της κεντρικής κρατικής αρχής.
- Προϋπολογισμός της περιφερειακής δημόσιας αρχής.
- Προϋπολογισμός της τοπικής ή δημοτικής αρχής.

2. Ιδιωτικός φορέας

- Πάσης φύσεως μη δημόσιοι φορείς καθώς και άτομα.

Ο συνδυασμός των παραπάνω μεταβλητών δημιουργεί, προφανώς μια πολύ μεγάλη ποικιλία πιθανών μοντέλων παροχής, χρηματοδότησης και διοίκησης των εκπαιδευτικών μονάδων. Ένα μεγάλο μέρος των πιθανών αυτών μοντέλων ισχύει ήδη στις διάφορες χώρες της Ε.Ε.

5.2.1. Η διοικητική συγκρότηση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος

Στην Ελλάδα, σε γενικές γραμμές, την πλήρη ευθύνη οργάνωσης και παροχής της δημόσιας εκπαίδευσης (που αποτελεί περισσότερο από το 85% της συνολικής εκπαίδευσης) έχει η κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων. Ένα μικρό μέρος της δημόσιας εκπαίδευσης βρίσκεται υπό την ευθύνη των Υπουργείων Γεωργίας, Κοινωνικής Πρόνοιας, Εθνικής Άμυνας και Δημόσιας Ασφάλειας. Η χρηματοδότηση της δημόσιας εκπαίδευσης γίνεται από τον προϋπολογισμό της κεντρικής κρατικής αρχής είτε με τη μορφή μισθών προς το διδακτικό και μη προσωπικό (που έχει status δημοσίου υπαλλήλου), είτε υπό τη μορφή μεταβίβασης πιστώσεων προς τις Νομαρχίες για την κάλυψη τόσο λειτουργικών όσο και επενδυτικών αναγκών, δεδομένου ότι η ευθύνη διοίκησης των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, σε εφαρμογή του Νόμου περί αποκέντρωσης 1622/86, έχει περιέλθει στους Δήμους και τις Κοινότητες. Σε περίπτωση που τα ποσά των πιστώσεων δεν επαρκούν συμπληρώνονται από τους ίδιους πόρους των Δήμων και Κοινοτήτων.

Σύγχυση επικρατεί ως προς τη διοίκηση των σχολείων. Σύμφωνα με το Νόμο-Πλαίσιο 1566/85 για τη δομή και τη λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε δημόσιο σχολείο (δεν ισχύει για τα ιδιωτικά) συγκροτείται Σχολική Επιτροπή (άρθρο 52), έργο της οποίας είναι η διαχείριση των πιστώσεων που διατίθενται για τις λειτουργικές δαπάνες, η φροντίδα για την εξεύρεση άλλων πόρων, η ανάθεση της λειτουργίας των κυλικείων και γενικότερα η ευθύνη για τον εφοδιασμό του σχολείου με όλα τα μέσα που είναι απαραίτητα για τη λειτουργία του. Η Σχολική Επιτροπή έχει αντικαταστήσει τη Σχολική Εφορεία. Παράλληλα, σε κάθε δημόσιο σχολείο (δεν ισχύει για τα ιδιωτικά) λειτουργεί Σχολικό Συμβούλιο (άρθρο 51), έργο του οποίου είναι η εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας του σχολείου με κάθε πρόσφορο τρόπο, η καθιέρωση τρόπων αμοιβαίας επικοινωνίας διδασκόντων και οικογενειών των μαθητών καθώς και η υγιεινή των μαθητών και του σχολικού περιβάλλοντος.

Στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης - Δήμου ή Κοινότητας - η οποία έχει την ευθύνη και την αρμοδιότητα για την επισκευή και συντήρηση των σχολικών κτιρίων, λειτουργεί Δημοτική ή Κοινοτική Επιτροπή Παιδείας. Η Επιτροπή αυτή (άρθρο 50) εισηγείται στο Δήμαρχο ή στον Πρόεδρο και στο δημοτικό ή κοινοτικό Συμβούλιο θέματα σχετικά την καλύτερη λειτουργία και οργάνωση των σχολείων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την κατανομή των πιστώσεων για λειτουργικές δαπάνες των σχολείων, την ίδρυση, κατάργηση και συγχώνευση των σχολείων και παρακολουθεί την ανέγερση των σχολικών κτιρίων, την επισκευή και συντήρησή τους καθώς και το έργο των Σχολικών Επιτροπών. Στο επίπεδο της Δημοτικής ή Κοινοτικής Επιτροπής Παιδείας γίνεται αφ' ενός μεν η σύνθεση των αναγκών των σχολείων (όπως αυτές διαμορφώνονται από τις Σχολικές Επιτροπές, πριν διαβιβαστούν στη Νομαρχιακή Επιτροπή Παιδείας) και αφ' ετέρου η κατανομή, κατά Σχολική Επιτροπή, των κονδυλίων της Κεντρικής Κυβέρνησης, τα οποία διατίθενται μέσω των Νομαρχιακών Επιτροπών Παιδείας.

Επιπλέον των αρμοδιοτήτων των ανωτέρω επιτροπών και συμβουλίων, όργανα διοίκησης κάθε σχολείου (άρθρο 11) είναι ο Διευθυντής, ο Υποδιευθυντής και ο Σύλλογος των Διδασκόντων. Ο Διευθυντής του σχολείου είναι ιδίως υπεύθυνος για την ομαλή λειτουργία του σχολείου, το συντονισμό της σχολικής ζωής, την τήρηση των νόμων, των εγκυκλίων και υπηρεσιακών εντολών και την εφαρμογή των αποφάσεων του Συλλόγου των Διδασκόντων. Μετέχει επίσης στην αξιολόγηση του έργου των εκπαιδευτικών του σχολείου και συνεργάζεται με τους Σχολικούς Συμβούλους. Ο έλεγχος της λειτουργίας των σχολείων (δημόσιων και ιδιωτικών) είναι της αρμοδιότητας των Διευθύνσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης που εδρεύουν στην έδρα κάθε νομού.

Με βάση τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι συνυπάρχουν δύο γραμμές λήψεως διοικητικών αποφάσεων.¹² Η μία είναι καθαρά διοικητική (Υπουργείο Παιδείας - Διεύθυνση Εκπαίδευσης - Διευθυντής Σχολείου) και η άλλη πιο συμμετοχική (Σύλλογος διδασκόντων, Σχολικό Συμβούλιο, Σχολική Επιτροπή, Δημοτική ή Κοινοτική Επιτροπή Παιδείας, Νομαρχιακή ή Επαρχιακή Επιτροπή Παιδείας). Είναι άξιο προσοχής το γεγονός ότι, ενώ ο Διευθυντής του σχολείου είναι *ex officio* πρόεδρος τόσο του Συλλόγου των Διδασκόντων, όσο και του Σχολικού Συμβουλίου, δεν είναι όμως υποχρεωτικά πρόεδρος της Σχολικής Επιτροπής (ο οποίος ορίζεται με απόφαση του προϊσταμένου του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης). Ο διαχωρισμός αυτός αφήνει να εννοηθεί¹³ ότι τα οικονομικά θέματα είναι υπόθεση αποκλειστικής ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ τα καθαρά εκπαιδευτικά θέματα (η εφαρμογή του ωρολογίου και αναλυτικού προγράμματος, η εφαρμογή νέων εκπαιδευτικών μεθόδων κ.τ.λ.) και η οργάνωση της ζωής στο σχολείο είναι υπόθεση των «εκπαιδευτικών παραγόντων». Ο χωρισμός αυτός της διοίκησης των σχολείων σε επίπεδα ευθύνης (εκπαιδευτική - οικονομική), στο βαθμό στον οποίο πραγματοποιείται στη πράξη, ενδέχεται να προκαλέσει διοικητικής φύσεως δυσλειτουργίες με σοβαρές συνέπειες στην τελική αποτελεσματικότητα των σχολείων. Επιπλέον, θα πρέπει να

σημειωθεί η ουσιαστική συμβολή της διοίκησης του σχολείου στην επίλυση προβλημάτων, τα οποία απαιτούν, ενδεχομένως, αποφάσεις εκτός του διοικητικού πλαισίου, το οποίο συνθέτουν οι διατάξεις των εκπαιδευτικών νόμων και οι διάφοροι διοικητικοί κανονισμοί. Το ίδιο ισχύει και για τη χρηματοδότηση των αναγκών των σχολείων και θα πρέπει να ερευνηθεί κατά πόσο η Σχολική Επιτροπή (η οποία, σύμφωνα με το νόμο 1566/85, έχει τη φροντίδα για την εξεύρεση άλλων πόρων), πέρα από τις πιστώσεις που διατίθενται μέσω της Νομαρχίας από την Κεντρική υπηρεσία, έχει πράγματι τη δυνατότητα - πολιτική και τεχνική - για την εξεύρεση αξιόλογων πρόσθετων πόρων, εκτός απ' αυτούς της λειτουργίας των σχολικών κυλικείων.

Η σύγχυση των αρμοδιοτήτων, η οποία φαίνεται να υπάρχει στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα μετά την προσπάθεια αποκέντρωσης του συστήματος, δεν είναι φαινόμενο που συναντάται μόνο στην Ελλάδα. Ισχύει σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες βρίσκονται σε περίοδο μεταβατική¹⁴ από ένα συγκεντρωτικό εκπαιδευτικό σύστημα σ' ένα σύστημα αποκεντρωμένο, όπου το σχολείο αρχίζει να αυτοδιοικείται.

5.2.2. Η διοικητική συγκρότηση των εκπαιδευτικών συστημάτων ορισμένων χωρών-μελών της Ε.Ε.

5.2.2.1. Δανία

Το πολίτευμα της Δανίας είναι Συνταγματική Μοναρχία. Η νομοθετική εξουσία ασκείται από τη Βασίλισσα και το Κοινοβούλιο και η εκτελεστική από τη Βασίλισσα μέσω των Υπουργείων (κεντρική εξουσία). Η τοπική αυτοδιοίκηση ασκείται από 14 κομητείες και 277 δήμους. Η Ευαγγελική Λουθηριανή Εκκλησία (Folkkeserkirke) είναι η επίσημη εκκλησία.

Βασική αρχή του εκπαιδευτικού συστήματος της Δανίας υπήρξε πάντοτε η ελευθερία στην επιλογή της εκπαίδευσης. Ενώ το κράτος παρέχει εκπαιδευτικές δυνατότητες σε όλους, οι άνθρωποι είναι ελεύθεροι να επιλέξουν εναλλακτικές μορφές εκπαίδευσης είτε για ιδεολογικούς, πολιτικούς, εκπαιδευτικούς ή θρησκευτικούς λόγους.

Οι αρμοδιότητες για την εκπαίδευση και την κατάρτιση στη Δανία κατανέμονται ανάμεσα στην κεντρική εξουσία, τις κομητείες, τους δήμους, ιδιωτικούς οργανισμούς και μεμονωμένα άτομα, και στα συμβούλια και τους επικεφαλής των διαφόρων ιδρυμάτων εκπαίδευσης.

Η Δανία μέχρι το 1988/89 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί, από πλευράς διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος, ως χώρα με συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, όπου όλες οι λεπτομέρειες λειτουργίας και δομής του εκπαιδευτικού συστήματος αποφασίζονταν στο επίπεδο της Κεντρικής Κυβέρνησης.

Η μεταρρύθμιση του 1998/89 είχε ως βασικό σκοπό να εκχωρήσει στην τοπική διοίκηση, καθώς και στις διοικήσεις των σχολείων, αυτονομία λήψεως

αποφάσεων σχετικά με τη λειτουργία των σχολείων. Οι αποφάσεις αυτές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους βασικούς αντικειμενικούς εκπαιδευτικούς σκοπούς, όπως αυτοί καθορίζονται από την κεντρική πολιτική εξουσία, και να είναι συνεπείς με το γενικό πλαίσιο οδηγιών, το οποίο αποφασίζεται στο κεντρικό επίπεδο διοίκησης και χρησιμοποιείται ως πλαίσιο ελέγχου και λειτουργίας των σχολείων. Το πλαίσιο όμως αυτό είναι αρκετά γενικό - αντίθετα με τους παλιούς λεπτομερειακούς εκπαιδευτικούς νόμους - και παρέχει στα τοπικά όργανα λήψης αποφάσεων αρκετή ελευθερία που να επιτρέπει τόσο την προσαρμογή των προγραμμάτων στις τοπικές συνθήκες, όσο και την εισαγωγή καινοτομιών σε τοπικό και σχολικό επίπεδο.

Τη γενική ευθύνη για τη λειτουργία των σχολείων και την εφαρμογή των εθνικών εκπαιδευτικών στόχων και οδηγιών έχουν σήμερα τα Δημοτικά Συμβούλια¹⁵ (Municipal Council) των διαφόρων τοπικών αρχών. Η ευθύνη αυτή καλύπτει τόσο οικονομικούς όσο και καθαρά εκπαιδευτικούς τομείς. Κάτω από ορισμένες συνθήκες, κάθε Δημοτικό Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα δημιουργίας ιδίων κανόνων λειτουργίας των σχολείων της δικαιοδοσίας του, μέσα στο ευρύτερο κυβερνητικό πλαίσιο οδηγιών. Το Δημοτικό Συμβούλιο κάθε δήμου έχει την γενική ευθύνη για την επίβλεψη και τη διοίκηση των σχολείων, για τα οποία είναι αρμόδιο (ιδρύματα προσχολικής αγωγής και του Folkeskole). Το Δημοτικό Συμβούλιο αποφασίζει πάνω στους στόχους και στο πλαίσιο δραστηριοτήτων των σχολείων και έχει την ευθύνη για την ίδρυση, τη λειτουργία και την κατάργηση των σχολείων, τον αριθμό των σχολείων και το μέγεθός τους, τους διευθυντές και τους δασκάλους στα σχολεία, την έγκριση του περιεχομένου διδασκαλίας όπως αυτά προτείνονται από τα Σχολικά Συμβούλια. Πρέπει να σημειωθεί ότι το περιεχόμενο διδασκαλίας είναι υποχρεωτικό για τους δασκάλους.

Στο επίπεδο σχολείου το βασικό όργανο διοίκησης είναι η Σχολική Επιτροπή, (School Board), που λαμβάνει αποφάσεις συνεπείς με το πλαίσιο οδηγιών του Δημοτικού Συμβουλίου, που μπορεί να εκχωρεί δικαιοδοσίες του στις Σχολικές επιτροπές. Οι βασικές δικαιοδοσίες των Σχολικών Επιτροπών είναι ο προσδιορισμός των αρχών του συνολικού σχολικού προγραμματισμού, ο καθορισμός του αριθμού των μαθημάτων, η λειτουργία της ειδικής εκπαίδευσης, η συνεργασία μεταξύ σχολείου και οικογένειας, η κατανομή των μαθημάτων στο διδακτικό προσωπικό, η επιλογή βιβλίων και λοιπού εκπαιδευτικού υλικού, η έγκριση του σχολικού προϋπολογισμού, ο καθορισμός των αρχών ευταξίας και πιθανώς ο σχεδιασμός του σχολικού ωριαίου προγράμματος. Σύμφωνα με το πνεύμα της τελευταίας μεταρρύθμισης, που αποσκοπούσε στην αυξημένη συμμετοχή των γονέων στις σχολικές αποφάσεις, η Σχολική Επιτροπή αποτελείται από 5 έως 7 εκλεγμένους αντιπροσώπους γονέων και μόνο δύο αντιπροσώπους του διδακτικού και μη προσωπικού (και 2 αντιπροσώπους των μαθητών για τα σχολεία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης). Επομένως τη συντριπτική πλειοψηφία έχουν οι γονείς, που φέρουν την πλήρη ευθύνη της λειτουργίας των σχολείων.

Τη γενική ευθύνη για την εφαρμογή των αποφάσεων της Σχολικής Επιτροπής έχει ο Διευθυντής του σχολείου, του οποίου ο διοικητικός ρόλος ενισχύθηκε πολύ με τη τελευταία μεταρρύθμιση. Επιπλέον, ο Διευθυντής του σχολείου έχει την ευθύνη της προετοιμασίας προτάσεων προς τη Σχολική Επιτροπή τόσο για εκπαιδευτικά θέματα, όσο και για τον οικονομικό προϋπολογισμό του σχολείου. Ο καθοριστικός ρόλος του Διευθυντή στη λειτουργία των σχολείων ενισχύθηκε και από το γεγονός ότι με τη καινούργια μεταρρύθμιση καταργήθηκε το Συμβούλιο των Δασκάλων. Συμβουλευτικά όργανα, σήμερα, μπορούν να δημιουργηθούν από το Δημοτικό Συμβούλιο, για ολόκληρη την περιφέρεια της δικαιοδοσίας του, το οποίο μόνο του καθορίζει τη σύνθεση και τους σκοπούς τους.

Γενικά, θα μπορούσε να λεχθεί ότι η μεταρρύθμιση αυτή στη Δανία αποσκοπεί στη μεταβίβαση σημαντικής ευθύνης λήψης αποφάσεων στο ίδιο το σχολείο, ενισχύοντας έτσι την αυτοδιοίκησή του¹⁶ και κάνοντας συγχρόνως τους γονείς υπεύθυνους για τη λειτουργία των σχολείων και τους εκπαιδευτικούς λειτουργούς και κυρίως το Διευθυντή του σχολείου υπόλογους κατευθείαν στους γονείς. Επομένως, ο διοικητικός ρόλος της κεντρικής κυβέρνησης περιορίζεται στο γενικό σχεδιασμό των εθνικών εκπαιδευτικών στόχων (που εγκρίνονται από τη Βουλή) και του πλαισίου οδηγιών για τον ελάχιστο συντονισμό των τοπικών αποφάσεων για την εφαρμογή των τοπικών στόχων. Ως συνέπεια της λειτουργίας αυτής του εκπαιδευτικού συστήματος είναι το γεγονός πως ο έλεγχος της ποιότητας των σχολείων επιτυγχάνεται μέσω των γονέων, που, αφ' ενός, λαμβάνουν μέρος στη λήψη των αποφάσεων για τη λειτουργία των σχολείων και αφ' ετέρου, έχουν το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής σχολείου (τόσο μεταξύ των δημοσίων, όσο και μεταξύ των δημοσίων και ιδιωτικών). Επομένως δεν υπάρχει ανάγκη εξωτερικού ελέγχου της ποιότητας και γι' αυτό η Δανία δεν έχει εθνικό σύστημα σχολικού ελέγχου. «Δεν υπάρχει επιθεώρηση με την κλασσική έννοια του όρου στη Δανία. Οι Δημοτικές αρχές καθώς και αυτές των κομητειών είναι αρμόδιες για την επίβλεψη των σχολείων».¹⁷ Μερικοί Δήμοι διαθέτουν κέντρα παιδαγωγικής υποστήριξης που είναι στελεχωμένα με τοπικούς συμβούλους, διαθέτουν βιβλιοθήκες και οργανώνουν μαθήματα. Ένα παρεμφερές σύστημα υπάρχει και σε επίπεδο κομητειών. Επιπροσθέτως, το κράτος έχει ένα όργανο συμβούλων μαθημάτων.

Στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχολείων συμβάλλει και ο τρόπος της κρατικής χρηματοδότησης. Αυτή χορηγείται στα Δημοτικά Συμβούλια, που εν συνεχεία τη διανέμουν στα σχολεία επί τη βάση ενός ποσού κατά μαθητή επιτυχόντα στις εξετάσεις. Οι τοπικές διοικήσεις όταν χρηματοδοτούν τα σχολεία, παρ' όλο ότι δεν είναι υποχρεωμένες, ακολουθούν το ίδιο σύστημα.

Τα σχολεία, από τη δική τους σκοπιά, έχουν δικαίωμα να προσαρμόζουν το σχολικό πρόγραμμα σε σχέση με τα οικονομικά τους. Η συνολική ετήσια επιχορήγηση στα σχολεία διακρίνεται σε επιχορήγηση, για τη διδασκαλία που εξαρτάται από τον αριθμό των μαθητών και από καθορισμένες επιχορηγήσεις για

τα συνολικά έξοδα. Η συνολική αυτή επιχορήγηση διατίθεται ενιαία και τα ιδρύματα έχουν το δικαίωμα να ανακατανέμουν αυτές τις δύο μορφές επιχορήγησης. Με αυτήν καλύπτουν τους μισθούς των εκπαιδευτικών και του λοιπού προσωπικού τα έξοδα για τα υλικά και τον εξοπλισμό της διδασκαλίας, τα έξοδα γενικής διοίκησης, συντήρησης και λειτουργίας των κτιρίων, τους τόκους υποθήκης και τα ενοίκια των κτιρίων.

Η προσπάθεια αυτή της Δανίας για μια σημαντικού βαθμού δημοκρατική διοίκηση είναι ίσως μοναδική όχι μόνο ανάμεσα στις χώρες της Ε.Ε., αλλά ανάμεσα και σ' αυτές του Ο.Ο.Σ.Α., παρ' όλο που, όπως θα δούμε και παρακάτω, η γενική τάση είναι προς όλο και μεγαλύτερο βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. Τα αποτελέσματα όμως της μεταρρύθμισης αυτής δεν έχουν ακόμη αξιολογηθεί ολοκληρωτικά, ώστε να φανούν τα ασθενή, ενδεχομένως, σημεία του σημερινού συστήματος. Ο βασικός φόβος εντοπίζεται κυρίως στην ποιότητα¹⁸ της εκπαίδευσης και στην αποτελεσματικότητα των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (σχολείων κ.τ.λ.) σε σύγκριση μ' αυτήν των άλλων χωρών και κυρίως αυτών της Ε.Ε. Ο φόβος αυτός στηρίζεται στην υπόθεση - που θα πρέπει να αποδειχθεί - ότι οι γονείς ίσως να μην είναι τόσο απαιτητικοί έναντι των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και να ικανοποιούνται με μειωμένης ποιότητας τελικά αποτελέσματα. Από τη πλευρά τους οι εκπαιδευτικοί λειτουργοί, που είναι δημόσιοι υπάλληλοι, ίσως να μην έχουν αρκετά κίνητρα για να αυξήσουν την αποτελεσματικότητά τους.

Οι παραπάνω φόβοι φαίνεται να έγιναν αισθητοί και στους υπεύθυνους για την εφαρμογή της τελευταίας μεταρρύθμισης που ολοκληρώθηκε με την υιοθέτηση από τη Βουλή, στο τέλος της περιόδου 1992-93, ενός καινούργιου πόλου για το FOLKESKOLE. Ο Νόμος αυτός, άρχισε να ισχύει από την 1^η Αυγούστου 1994, και βασίζεται στην αρχή της διοίκησης με βάση στόχους (STEERING BY TARGETS) και διατάξεις πλαίσια, που θα βοηθήσουν τόσο τη διατήρηση όσο και την περαιτέρω αύξηση της διοικητικής αποκέντρωσης. Οι καινοτομίες του τελευταίου αυτού Νόμου αφορούν την οργάνωση των νέων σχολικών προγραμμάτων και τη βελτίωση των χρησιμοποιούμενων μεθόδων αξιολόγησης των μαθητών.

5.2.2.2. Γαλλία

Το Πολίτευμα της Γαλλίας είναι Προεδρευομένη Δημοκρατία και το Σύνταγμά της που ψηφίστηκε το 1958, παρέχει σημαντικές δικαιοδοσίες στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος εκλέγεται με άμεση ψηφοφορία από το λαό. Αυτός διορίζει τον Πρωθυπουργό που λογοδοτεί απέναντί του και απέναντι στη Βουλή.

Στη Γαλλία η δημόσια εκπαίδευση, που συγκεντρώνει περισσότερο από το 80% των μαθητών είναι λαϊκή, (μη θρησκευτική). Στο όνομα της ελευθερίας της παιδείας υπάρχει επίσης και ιδιωτική εκπαίδευση. Αυτή συνίσταται κυρίως σε καθολικά σχολεία, που έχουν συγκεκριμένο συμβόλαιο με το κράτος.

Ο Νόμος - Πλαίσιο για την εκπαίδευση με αριθμό 89-486 της 10^{ης} Ιουλίου 1989 θέτει την εκπαίδευση ως εθνική προτεραιότητα υψίστης σημασίας και θέτει ως στόχο «την εκπαίδευση ολόκληρου του πληθυσμού τουλάχιστον μέχρι το επίπεδο του πιστοποιητικού της επαγγελματικής ικανότητας (cap) ή πιστοποιητικό επαγγελματικών σπουδών (BEP) και 80% της ομάδας αυτής μέχρι το επίπεδο του baccalaureat μέσα στα επόμενα δέκα χρόνια».

Το γαλλικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι ένα από τα πλέον παραδοσιακά συγκεντρωτικά συστήματα. Ακόμη και σήμερα τη νομοθετική βάση, πάνω στην οποία στηρίζεται η οργάνωση και η διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος, αποτελούν Νόμοι που έγιναν μεταξύ των ετών 1881 και 1889.

Το εκπαιδευτικό σύστημα αποτελείται, όπως αναφέρθηκε, από ένα δημόσιο τομέα και έναν ιδιωτικό (μη δημόσιο), ο οποίος και αυτός επιχορηγείται από το κράτος υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Η παροχή της εκπαίδευσης, και κυρίως της δημόσιας, βασίζεται στις εξής κύριες αρχές: ελευθερία παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών, δωρεάν παιδεία, λαϊκή εκπαίδευση (όχι θρησκευτική υπό την έννοια ότι η δημόσια εκπαίδευση είναι ουδέτερη όσον αφορά θρησκευτικές, φιλοσοφικές και πολιτικές τοποθετήσεις), υποχρεωτική εκπαίδευση από 6 μέχρι 16 ετών και επιτηρούμενη από το κράτος, το οποίο αυτό μόνο έχει την δυνατότητα παροχής επίσημων εκπαιδευτικών τίτλων.

Κατά συνέπεια το κράτος, μέσω της εκάστοτε κυβέρνησης, έχει την πλήρη ευθύνη για την νομοθετική υποδομή, την οργάνωση και τη διοίκηση των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Τα ιδιωτικά σχολεία λειτουργούν σύμφωνα με σαφείς καταστατικούς κανονισμούς των υπεύθυνων υπουργείων, ακολουθούν το σχολικό πρόγραμμα των δημοσίων σχολείων και υπόκεινται στο συνεχή έλεγχο του κράτους.

Με βάση την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα διοίκησης, η κυβέρνηση είναι υπεύθυνη για τον προσδιορισμό και την εφαρμογή της πολιτικής της εκπαίδευσης, μέσα στο γενικό πλαίσιο που θέτει ο Νόμος και το Σύνταγμα, για τον καθορισμό των γενικών αρχών που πρέπει να εφαρμόζονται στο σύστημα της παιδείας.

Υπεύθυνα για την εκπαιδευτική πολιτική είναι δύο Υπουργεία: Το Υπουργείο Παιδείας, για ότι έχει σχέση με την παρεχόμενη στα σχολεία παιδεία και το Υπουργείο Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης και Έρευνας, για ζητήματα που αφορούν την τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Πιο συγκεκριμένα το Υπουργείο Παιδείας είναι υπεύθυνο για τη διοίκηση μιας τεράστιας δημόσιας υπηρεσίας, η οποία αποτελείται από 61.000 σχολεία προσχολικής και Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, από 7.000 Κολέγια (Γυμνάσια) και Λύκεια και από περίπου 100 πανεπιστημιακού επιπέδου εκπαιδευτικά ιδρύματα. Για την κανονική λειτουργία της τεράστιας αυτής διοικητικής μηχανής, η Γαλλία μαζί με τις υπερπόντιες περιφέρειες διαιρείται σε 27 διοικητικές αρχές, τις Ακαδημίες, ο σκοπός των οποίων είναι η εφαρμογή της εκπαιδευτικής νομοθεσίας

και των κανονισμών και η καλή λειτουργία των σχολείων, τόσο στο κεντρικό επίπεδο του Υπουργείου, όσο και στο περιφερειακό των Ακαδημιών, λειτουργούν συμβουλευτικά όργανα. Οι οδηγίες σχετικά με τα εκπαιδευτικά θέματα και τη λειτουργία των σχολείων μεταβιβάζονται από το Υπουργείο Παιδείας στους Προϊσταμένους των σχολείων μέσω του Πρύτανη (Recteur) της Ακαδημίας (επίπεδο Περιφέρειας), του Επιθεωρητή Ακαδημίας (επίπεδο Διαμερίσματος) για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τις Παιδαγωγικές Ακαδημίες (εκτός από τα Ecoles Normales) και του Επιθεωρητή Διαμερίσματος για την προσχολική αγωγή και την πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Σύμφωνα με το διοικητικό αυτό μοντέλο, ο τελευταίος κρίκος στην ιεραρχική αλυσίδα είναι ο Διευθυντής (Directeur) των σχολείων της προσχολικής και πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και ο Διευθυντής του Ιδρύματος (Chef d' Etablissement) για τα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, και συγκεκριμένα «principal» στα Colléges και «proviseur» στα λύκεια. Οι Διευθυντές των σχολείων είναι δημόσιοι υπάλληλοι διορισμένοι από τον Υπουργό Παιδείας και έχουν ως αποστολή την εφαρμογή των νόμων και των κανονισμών στα σχολεία. Σε ορισμένες, περιορισμένης σημασίας,¹⁹ περιπτώσεις μπορούν να παίρνουν ελεύθερα αποφάσεις. Οι Διευθυντές σχολείων προσλαμβάνονται με εξετάσεις και ανάλογα με τη σειρά επιτυχίας τους σ' αυτές απολαμβάνουν ειδικό καθεστώς, σύμφωνα με το διάταγμα 88-343 της 11^{ης} Απριλίου του 1988.

Ο Διευθυντής του Ιδρύματος (Γυμνασίου ή Λυκείου) ή σχολείου πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, συγκεντρώνει όλη τη διοικητική και παιδαγωγική εξουσία και είναι ο ίδιος υπόλογος στους ιεραρχικά ανώτερούς του. Βοηθείται στην άσκηση των καθηκόντων του από του Συμβούλιο των δασκάλων ή των καθηγητών στα παιδαγωγικά θέματα και από τον προϊστάμενο λογιστηρίου στην εφαρμογή του σχολικού προϋπολογισμού. Στο επίπεδο σχολείου λειτουργούν μικτά συμβούλια με συμμετοχή γονέων, διδασκόντων και αντιπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η παρακάτω διοικητική δομή των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στη Γαλλία μοιάζει πολύ με αυτή που προβλέπεται από το Νόμο-Πλαίσιο 1566/85 για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα. Και στις δύο χώρες η λειτουργία και η πραγματική συμβολή των οργάνων αυτών στις τελικές εκπαιδευτικές και διοικητικές αποφάσεις δεν είναι εύκολο να αξιολογηθούν και φαίνεται να εξαρτώνται κυρίως τόσο από την προσωπικότητα του Διευθυντή του εκπαιδευτικού ιδρύματος, όσο και από την πίεση την οποία οι γονείς και οι τοπικοί παράγοντες ασκούν πάνω στο σύστημα.

Η εφαρμογή της αποκέντρωσης στη Γαλλία δημιούργησε προβλήματα πολιτικής και τεχνικής φύσεως, τα οποία επηρεάζουν την καλή λειτουργία των σχολείων και του συστήματος. Ένα μέρος των προβλημάτων βασίζεται στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και στην υλική δυνατότητα του καθενός των φορέων. Στο επίπεδο του σχολείου η επιχειρηθείσα ανάπτυξη της αυτονομίας δημιούργησε μια πολύπλοκη κατάσταση, γιατί ο διάλογος για εκπαιδευτικά θέματα και

προβλήματα δε γίνεται μεταξύ Κεντρικής Κυβέρνησης και τοπικών αρχών, αλλά μεταξύ των εκλεγμένων για λογαριασμό των τοπικών αρχών, του Νομάρχη (Préfet) για λογαριασμό της Κεντρικής Κυβέρνησης, των αρχών της Ακαδημίας για λογαριασμό του Υπουργείου Παιδείας και των οργάνων του εκπαιδευτικού συστήματος. Το βέβαιο είναι ότι όλες αυτές οι αρχές ασκούν, με βάση τους στόχους τους, συνεχή έλεγχο στις αποφάσεις των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, πράγμα που θέτει σε κίνδυνο τη διατήρηση της αυτονομίας τους.

Σχετικά με την εποπτεία και την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού συστήματος, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η Γενική επιθεώρηση αξιολογεί την ποιότητα του εκπαιδευτικού συστήματος και δίνει τα κατάλληλα ερεθίσματα για την ανάπτυξή του.²⁰ Η Γενική Επιθεώρηση αποτελείται από τους γενικούς επιθεωρητές εθνικής παιδείας και τους γενικούς επιθεωρητές διοίκησης. Η Γενική Επιθεώρηση αποτελείται από τους γενικούς επιθεωρητές εθνικής παιδείας και τους γενικούς επιθεωρητές διοίκησης.

Η Γενική Επιθεώρηση Εθνικής Παιδείας συμμετέχει στην εποπτεία του διοικητικού προσωπικού και του προσωπικού επιθεώρησης καθώς και του διδακτικού προσωπικού και επαγγελματικού προσανατολισμού. Η επιθεώρηση συμμετέχει στην εκπαίδευση τους και την πρόσληψή τους, στην επιθεώρηση, των δραστηριοτήτων τους και στην αξιολόγηση του συνόλου του εκπαιδευτικού συστήματος. Η αξιολόγηση καλύπτει τους σχολικούς οργανισμούς, όλους τους τύπους εκπαίδευσης και κατάρτισης, το περιεχόμενο της εκπαίδευσης, το πρόγραμμα σπουδών, τις διδακτικές μεθόδους, τις τεχνικές που χρησιμοποιούνται και τα σχολικά αποτελέσματα.

Από την άλλη πλευρά, μέσα στις αρμοδιότητές της η γενική επιθεώρηση της διοίκησης παρέχει συμβουλευτική δράση και κάνει προτάσεις στο Υπουργείο Παιδείας. Η Επιθεώρηση είναι επιφορτισμένη με την εξέταση και την αξιολόγηση των δομών του σχολικού δικτύου, κατά πόσο καλύπτουν τις ανάγκες της εκπαίδευσης και του σχεδιασμού της, την πρόσληψη προσωπικού, τη φυσική οργάνωση και λειτουργία των σχολείων και τη διαχείριση των πόρων που δίνει το Υπουργείο. Σε περιφερειακό επίπεδο οι επιθεωρητές των départements είναι υπεύθυνοι για την επιθεώρηση των σχολείων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και των εκπαιδευτικών τους.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση, το κράτος καλύπτει τους μισθούς του εκπαιδευτικού και διοικητικού προσωπικού καθώς και του προσωπικού επαγγελματικού προσανατολισμού. Οι τοπικές αρχές όμως είναι σήμερα υπεύθυνες για τις επενδύσεις και τις λειτουργικές δαπάνες. Για τα νηπιαγωγεία και τα σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης οι κοινότητες είναι υπεύθυνες για τις επενδύσεις και τις λειτουργικές δαπάνες.

Η επικρατούσα κατάσταση, της κατανομής της χρηματοδοτικής ευθύνης της κάθε διοικητικής αρχής, έχει ήδη δημιουργήσει ένα κλίμα ανταγωνιστικό²¹ μεταξύ της Κεντρικής Κυβέρνησης και των περιφερειακών τοπικών αρχών, γιατί τόσο οι

Δήμοι και οι Κοινότητες, όσο και οι περιφερειακές αρχές συμμετέχουν στην χρηματοδότηση της εκπαίδευσης πιο πολύ απ' ό,τι αρχικά είχε υπολογιστεί, καλύπτοντας έτσι τομείς καθαρά παιδαγωγικούς, αρμοδιότητας της Κεντρικής Κυβέρνησης. Το πρόβλημα αυτό έχει επιπτώσεις τόσο πάνω στην κατάσταση και λειτουργία των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, όσο και στις γεωγραφικές ανισότητες εξαιτίας του διαφορετικού βαθμού δυνατότητας χρηματοδότησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών.

5.2.2.3. Γερμανία

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αποτελείται από 16 Länder (κρατίδια) συμπεριλαμβανομένων και 5 κρατιδίων που είχαν επανενωθεί με την πρώην Λαϊκή Δημοκρατία της Γερμανίας στη βάση της πράξης καθιέρωσης κρατιδίων του Ιουλίου 1990. Κάθε κρατίδιο έχει το δικό του Σύνταγμα και τη δική του Κυβέρνηση. Ο Θεμελιώδης Νόμος (Grundgesetz) ορίζει ρητώς ότι τα κρατίδια έχουν δικαίωμα να νομοθετούν στο βαθμό που ο Θεμελιώδης Νόμος δεν παρέχει νομοθετική εξουσία στην Ομοσπονδία. Στα 16 κρατίδια υπάρχουν 29 διοικητικές περιφέρειες, 543 επαρχίες και 16.043 κοινότητες (1991).

Σύμφωνα με τις βασικές νομικές αρχές που ισχύουν, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι ένα δημοκρατικό, ομοσπονδιακό, συνταγματικά και κοινωνικά υπεύθυνο κράτος. Όσον αφορά την εκπαίδευση, ο Θεμελιώδης Νόμος εγγυάται μεταξύ των άλλων την ελευθερία της τέχνης και της επιστήμης, της έρευνας και της διδασκαλίας, την ελευθερία της πίστης, της συνείδησης και της άσκησης των θρησκευτικών καθηκόντων, την ελευθερία επιλογής διαμονής και τόπου σπουδών και κατάρτισης, την ισότητα ενώπιον του νόμου και το φυσικό δικαίωμα των γονέων να φροντίζουν και να ανατρέφουν τα παιδιά τους.

Η Γερμανία, ως ομοσπονδιακό κράτος, έχει πέντε (αντί τέσσερα) επίπεδα στη λήψη εκπαιδευτικών αποφάσεων: Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, Πολιτειακή (länder) Κυβέρνηση, Περιφερειακή Κυβέρνηση (district), δημοτικές αρχές και εκπαιδευτικό ίδρυμα. Σε μερικές Πολιτείες και Πολιτείες-πόλεις το περιφερειακό επίπεδο δεν υπάρχει.

Το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα, που είναι ο Θεμελιώδης Νόμος ορίζει ρητά ότι τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του Κράτους αναλαμβάνονται από τα κρατίδια εφ' όσον ο Θεμελιώδης Νόμος δεν εξειδικεύει ή επιτρέπει κάτι διαφορετικό. Τα κρατίδια λοιπόν έχουν το δικαίωμα να νομοθετούν όπου ο Θεμελιώδης Νόμος δεν μεταθέτει νομοθετικές εξουσίες στην Ομοσπονδία (Bund). Γι' αυτό το λόγο η εκπαιδευτική νομοθεσία και η διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος αποτελούν κατά κύριο λόγο αρμοδιότητα των κρατιδίων. Η κατανομή αρμοδιοτήτων εντός των κρατιδίων (Πολιτειών) είναι υπευθυνότητα της Κεντρικής Πολιτειακής Κυβέρνησης, που είναι και η πλέον αρμόδια για όλα τα θέματα, νομοθετικά και διοικητικά, της πρώτης και δεύτερης εκπαιδευτικής βαθμίδας. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων για εκπαιδευτικά θέματα στα διάφορα επίπεδα είναι η ακόλουθη:

α) Επίπεδο Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης

Σύμφωνα με το βασικό Νόμο, οι νομοθετικές αρμοδιότητες της Ομοσπονδιακής κυβέρνησης περιορίζονται στα εξής: θέσπιση ενός πλαισίου γενικών αρχών για τη λειτουργία των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων της τρίτης βαθμίδας, χορήγηση χρηματικής βοήθειας στους φοιτητές και την παροχή επαγγελματικής εκπαίδευσης έξω από το βασικό (formal) εκπαιδευτικό σύστημα. Ο γενικός κανόνας για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης και των Πολιτειακών Κυβερνήσεων είναι το κατά πόσο μια απόφαση επηρεάζει ολόκληρο ο ομόσπονδο κράτος ή μόνο τον πληθυσμό μιας Πολιτείας. Σύμφωνα με τον κανόνα αυτό συλλογική είναι η προσπάθεια για τον εθνικό εκπαιδευτικό προγραμματισμό.

Στο ομοσπονδιακό επίπεδο λειτουργούν συντονιστικά όργανα, ο ρόλος των οποίων είναι ο συντονισμός των πολιτικών των Πολιτειών.

Μεταξύ των οργάνων αυτών τα πιο βασικά είναι:

1) Μόνιμη Διάσκεψη των Υπουργών Παιδείας και Πολιτιστικών Υποθέσεων

Ο βασικός ρόλος του οργάνου αυτού είναι ο συντονισμός των εκπαιδευτικών συστημάτων των διαφόρων Πολιτειών σχετικά με τις εκπαιδευτικές δομές, τα εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα εκπαιδευτικά προγράμματα, τους τίτλους σπουδών κ.τ.λ. Αποτέλεσμα αυτής της συντονιστικής προσπάθειας ήταν π.χ. η τυποποίηση των βασικών δομών των εκπαιδευτικών συστημάτων όλων των Πολιτειών, τα βασικά στοιχεία των εκπαιδευτικών προγραμμάτων, η αρχή και το τέλος της υποχρεωτικής εκπαίδευσης κ.τ.λ.

2) Μικτή Επιτροπή Ομοσπονδίας Πολιτειών για τον Εκπαιδευτικό Προγραμματισμό και την Προώθηση της Επιστήμης.

Σκοπός της επιτροπής αυτής είναι ο εκπαιδευτικός προγραμματισμός σε εθνικό επίπεδο. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής αυτής δε δεσμεύουν τις Πολιτείες.

β) Επίπεδο Πολιτείας.

Το επίπεδο αυτό θα μπορούσε να συγκριθεί με το επίπεδο της Κεντρικής κυβέρνησης ενός ενιαίου, μη ομοσπονδιακού κράτους. Η Βουλή και το Υπουργείο Παιδείας και Πολιτιστικών Υποθέσεων κάθε Πολιτείας είναι τα υπεύθυνα όργανα για την εκπαιδευτική πολιτική και τη λειτουργία των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, τα οποία στην πλειοψηφία τους, είναι κρατικά ή δημοτικά ιδρύματα.²² Παρ' όλα αυτά, έχει γίνει μια κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κεντρικής Κυβέρνησης και των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Σε γενικές γραμμές, θα μπορούσε να ελεγχθεί ότι η Κεντρική Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη για τα καθαρώς «εσωτερικά»²³ εκπαιδευτικά θέματα, όπως π.χ. είναι η δομή του συστήματος, τα εκπαιδευτικά προγράμματα, η οργάνωση της διδασκαλίας, η εκπαίδευση του διδακτικού προσωπικού κ.τ.λ. Την ευθύνη για τα «εξωτερικά» εκπαιδευτικά θέματα έχουν οι περιφέρειες με τις δημοτικές αρχές.

Ο προηγούμενος διαχωρισμός αρμοδιοτήτων και ευθυνών εξυπακούει και ορισμένες χρηματοδοτικές φύσεως υποχρεώσεις. Η Κεντρική Κυβέρνηση χρηματοδοτεί το διδακτικό προσωπικό, που είναι μόνιμο προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, ενώ η χρηματοδότηση των υλικών και των επενδύσεων γίνεται κυρίως από τις Κοινοτικές και Περιφερειακές Αρχές.

γ) Επίπεδο Περιφερειακών / Δημοτικών Αρχών.

Τα δύο αυτά επίπεδα μπορούν να συζητηθούν συγχρόνως, γιατί το μεν περιφερειακό επίπεδο δεν υπάρχει σ' όλες τις Πολιτείες, οι δε αρμοδιότητες μεταξύ των δύο διαφέρουν από Πολιτεία σε Πολιτεία. Σε γενικές γραμμές, τα δύο αυτά διοικητικά επίπεδα έχουν αρμοδιότητα για τα «εξωτερικά» εκπαιδευτικά θέματα, δηλαδή, για την κατασκευή και τη συντήρηση των σχολικών κτιρίων, για την παροχή οργάνων του διδακτικού υλικού και για το μη διδακτικό προσωπικό με την αντίστοιχη χρηματοδοτική υποχρέωση.

Με βάση το Θεμελιώδη Νόμο και τα Συντάγματα των Κρατιδίων, όπως αναφέρθηκε, ολόκληρο το σχολικό σύστημα υπόκειται στην εποπτεία και εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Πολιτείας. Τα Υπουργεία Παιδείας και Πολιτισμού των Πολιτειών έχουν την αποφασιστική αρμοδιότητα σε σχέση με την εποπτεία και τη διοίκηση των ιδρυμάτων που παρέχουν σχολική και επαγγελματική εκπαίδευση. Στη σχολική εποπτεία περιλαμβάνεται και η εντολή σχεδιασμού και οργάνωσης ολόκληρου του σχολικού συστήματος. Η δικαιοδοσία των Πολιτειών δεν περιλαμβάνει μόνο την οργάνωση των σχολείων αυτών καθ' εαυτών, το περιεχόμενο των μαθημάτων και τους διδακτικούς στόχους, αλλά επίσης την επίβλεψη απόδοσης όλου του διδακτικού προσωπικού. Οι εκπαιδευτικοί στόχοι που καθορίζονται από τους σχολικούς νόμους συγκεκριμενοποιούνται στη διδακτέα ύλη για την οποία είναι υπεύθυνα τα Υπουργεία Παιδείας και Πολιτισμού των Πολιτειών. Τα προγράμματα μαθημάτων συνήθως συντάσσονται σε ειδικές επιτροπές σχεδιασμού διδακτέας ύλης, από εκπαιδευτικούς οι οποίοι επικουρούνται από εμπειρογνώμονες. Πριν ισχύσει ένα πρόγραμμα μαθημάτων, υπάρχει μια διαδικασία που εξασφαλίζει τη συμμετοχή ενώσεων, και εκπροσώπων των γονέων, μαθητών (για τη δευτεροβάθμια) και εκπαιδευτικών.

Προκειμένου να εφαρμοστεί η διδακτέα ύλη για τα διάφορα μαθήματα στους διαφορετικούς τύπους σχολείων, χρησιμοποιούνται τα σχετικά βιβλία ως διδακτικό υλικό στην τάξη. Αυτά τα βιβλία πρέπει να εγκριθούν από τα Υπουργεία Παιδείας και Πολιτισμού και ανά τακτά διαστήματα δημοσιεύεται ένας κατάλογος εγκεκριμένων βιβλίων.

Η διοίκηση των σχολείων γενικά έχει μια δομή τριών βαθμίδων, όπου τα Υπουργεία Παιδείας και Πολιτισμού των Κρατιδίων αποτελούν την ανώτατη βαθμίδα, η σχολική διεύθυνση της Περιφερειακής Κυβέρνησης ή τα γραφεία σχολείων ανώτερου επιπέδου (oberschulämter) αποτελούν τη μεσαία βαθμίδα και τα σχολικά γραφεία (Schulämter) σε τοπικό, δημοτικό ή κοινοτικό επίπεδο αποτελούν την κατώτερη βαθμίδα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι σε όλα τα δημόσια σχολεία η εκπαίδευση που παρέχεται είναι δωρεάν και ότι τα σχολεία που λειτουργούν με την ευθύνη εθελοντικών φορέων εποπτεύονται επίσης από το κράτος.

5.2.2.4. *Ηνωμένο Βασίλειο*

Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελείται από τη Μεγάλη Βρετανία (Αγγλία, Ουαλία και Σκωτία) και από τη Β. Ιρλανδία. Το πολίτευμά του είναι Συνταγματική Μοναρχία και η Βασίλισσα είναι αρχηγός του κράτους και της κυβέρνησης. Η κυβέρνηση ασκεί Νομοθετική Εξουσία (Κοινοβούλιο), Εκτελεστική Εξουσία, (μέσω του Υπουργικού Συμβουλίου), καθώς και Δικαστική Εξουσία.

Υπάρχουν δύο βαθμοί Τοπικής αυτοδιοίκησης στην Αγγλία, την Ουαλία και τη Σκωτία. Στην Αγγλία και τη Ουαλία, υπάρχουν σήμερα 53 κομητείες και υποδιαιρούνται σε 369 Τοπικά συμβούλια (Δήμους), υπάρχουν 6 Μητροπολιτικές Κομητείες και υποδιαιρούνται σε 36 Τοπικά Συμβούλια. Στη Σκωτία υπάρχουν 9 Περιφερειακά Συμβούλια και υποδιαιρούνται σε 53 Τοπικά Συμβούλια, καθώς και 3 Συμβούλια Νήσων που λειτουργούν τόσο ως Συμβούλια Περιφερειών όσο και ως Τοπικά Συμβούλια στις αντίστοιχες περιοχές. Η Β. Ιρλανδία διαθέτει αυτοδιοίκηση μόνο του βαθμού των Τοπικών Συμβουλίων και υπάρχουν 26 τέτοια.

Η παροχή εκπαίδευσης βασίζεται στην αρχή ότι όλα τα παιδιά ηλικίας ανάμεσα στα 5 και 16 πρέπει να λαμβάνουν πλήρη εκπαίδευση είτε πηγαίνοντας στο σχολείο, είτε με το να τους παρέχεται εναλλακτική εκπαίδευση. Όλα τα παιδιά ηλικίας ανάμεσα στα 5 και 16 δικαιούνται δωρεάν εκπαίδευση.

Όσον αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων, η εκπαίδευση στο Ηνωμένο Βασίλειο χαρακτηρίζεται από την αποκέντρωση.²⁵ Οι αρμοδιότητες επί των διαφόρων υπηρεσιών μοιράζονται ανάμεσα στη κεντρική κυβέρνηση, την τοπική αυτοδιοίκηση, τις εκκλησίες και άλλους εθελοντικούς φορείς, τους διοικητικούς φορείς των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και των εκπαιδευτικών.

Τα χαρακτηριστικά του αγγλικού εκπαιδευτικού συστήματος είναι:²⁶

- Η αυτονομία και η αυτοτέλεια των σχολείων και των εκπαιδευτικών.
- Η αποκέντρωση σε μεγάλο βαθμό του διοικητικού εκπαιδευτικού συστήματος.
- Η συνύπαρξη δημόσιας και ιδιωτικής εκπαίδευσης σε όλο το φάσμα του αγγλικού εκπαιδευτικού συστήματος.
- Η υποχρεωτική εκπαίδευση των ηλικιών 5 έως 6 ετών.
- Η ελεύθερη επιλογή του σχολείου από τους μαθητές.
- Η καθιέρωση εθνικού αναλυτικού προγράμματος και ο συστηματικός έλεγχος της επίδοσης των μαθητών, και
- Η στήριξη του θεσμού του ενιαίου σχολείου.

Σε ολόκληρο το Ηνωμένο Βασίλειο, σε γενικές γραμμές, υπάρχουν τρία επίπεδα λήψης αποφάσεων: το κεντρικό, το περιφερειακό / τοπικό και το επίπεδο

του εκπαιδευτικού ιδρύματος. Το καθένα από τα επίπεδα αυτά δεν έχουν την ίδια ευθύνη στην διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος σε όλα τα κράτη του Βασιλείου. Η παραδοσιακή έκφραση ότι «το βρετανικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι αποκεντρωμένο»²⁷ φαίνεται ότι ίσχυε πιο πολύ στην Αγγλία και στην Ουαλία και λιγότερο στη Σκωτία, όπου το εκπαιδευτικό σύστημα ήταν πιο κεντρικά ελεγχόμενο, παρ' όλη τη σημαντική εκχώρηση υπευθυνοτήτων στις τοπικές αρχές και τα σχολεία.

Η διοίκηση της Βρετανικής Εκπαίδευσης είναι οργανωμένη, όπως αναφέρθηκε, κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Υπεύθυνος για την εκπαίδευση είναι ο Υπουργός Παιδείας, οι δε διοικητικές αρμοδιότητες του Υπουργείου αποβλέπουν:²⁸ στη διαμόρφωση ελάχιστων κανόνων στην εκπαίδευση, στον έλεγχο των σχολικών κτιρίων, στον έλεγχο της στελέχωσης των σχολείων με διδακτικό προσωπικό, στον καθορισμό των χρηματικών επιχορηγήσεων από το κοινοβούλιο στις Τοπικές Εκπαιδευτικές Αρχές (L.E.A.) και την ενίσχυση της παιδαγωγικής έρευνας, καθώς και τη διευθέτηση επίμαχων εκπαιδευτικών ζητημάτων.

Ο έλεγχος των σχολείων γίνεται από ένα σώμα Κρατικών Επιθεωρητών, οι οποίοι έχουν δικαίωμα να επιθεωρούν κάθε σχολείο και να υποβάλλουν εμπιστευτικές εκθέσεις στο Υπουργείο και τους εκπαιδευτικούς φορείς, για ελλείψεις που πιθανόν θα διαπιστώσουν. Παραδοσιακά η κύρια αρμοδιότητά τους εντοπίζεται λιγότερο στον έλεγχο και περισσότερο στην καθοδήγηση και επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, επειδή αποτελούν κυρίως ένα συμβουλευτικό σώμα στο Υπουργείο.

Η όλη διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος στηρίζεται στη συνεργασία του Υπουργείου με τις Τοπικές Εκπαιδευτικές Αρχές, που είναι και υπεύθυνες για τη λειτουργία όλων των τύπων των σχολείων, εκτός από τα Πανεπιστήμια. Υπάρχουν πολλές Τοπικές Εκπαιδευτικές Αρχές και η κάθε μία έχει την Επιτροπή Παιδείας, που απαρτίζεται κατά 50% από επιλεγμένα πρόσωπα της τοπικής κοινωνίας και κατά 50% από ειδικούς των τομέων εκπαίδευσης. Η επιτροπή φροντίζει για τη διοίκηση, τη λειτουργία των σχολείων, το διορισμό του προσωπικού και των διευθυντών των σχολείων και μεριμνά επίσης για τα διδακτήρια, τα εποπτικά μέσα και για τις διάφορες συμβουλευτικές υπηρεσίες. Το Σχολικό Συμβούλιο και ο Διευθυντής του σχολείου έχουν όλες τις αρμοδιότητες, για τη λειτουργία της σχολικής μονάδας και ορίζει το γενικό προσανατολισμό της παιδαγωγικής και εκπαιδευτικής εργασίας του σχολείου. Από παιδαγωγική άποψη, κάθε σχολείο είναι αρκετά αυτόνομο και ο διευθυντής έχει την ευθύνη για τη λειτουργία του σχολείου, την οργάνωση της σχολικής ζωής, την εποπτεία του προσωπικού, τον καταρτισμό του αναλυτικού προγράμματος με τον εκπαιδευτικό της τάξης, ο οποίος όμως συμβουλευείται και το σύλλογο διδασκόντων. Επίσης, οι σύλλογοι γονέων και κηδεμόνων ή οι ενώσεις γονέων και κηδεμόνων συνεργάζονται με το διευθυντή για την εύρυθμη λειτουργία του σχολείου.

Στη δεκαετία του '80 και κυρίως με το νόμο του 1988, (υπήρξε η πρόθεση - πρόταση για την καθιέρωση ενός «εθνικού αναλυτικού προγράμματος (National Curriculum),²⁹ πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αλλαγές που επηρέασαν σε μεγάλο βαθμό τη διοικητική δομή των εκπαιδευτικών συστημάτων στο Ηνωμένο Βασίλειο. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές είχαν ως βασικούς στόχους την αύξηση του ελέγχου της εκπαιδευτικής και χρηματοδοτικής αποτελεσματικότητας των σχολείων καθώς και την αύξηση της εμπλοκής των γονέων και μαθητών (για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση) στη διοίκηση των σχολείων.

Η εφαρμογή των στόχων αυτών επιχειρήθηκε την Αγγλία και στην Ουαλία με την αύξηση των εξουσιών του Υπουργείου Παιδείας και επιστήμης σχετικά με το εκπαιδευτικό πρόγραμμα³⁰ (curriculum), με τον έλεγχο της επίδοσης των μαθητών, με την οργάνωση και διοίκηση των σχολείων και με τον καθορισμό του επιπέδου των εκπαιδευτικών δαπανών των τοπικών αρχών είναι μεγάλο μέρος των οποίων χρηματοδοτείται από την Κεντρική Κυβέρνηση. Επιπλέον, δόθηκε στα σχολεία η δυνατότητα να αποσυρθούν από την επιτήρηση και χρηματοδότηση των τοπικών εκπαιδευτικών αρχών και να τεθούν απευθείας κάτω από τον έλεγχο και τη χρηματοδότηση της Κεντρικής Κυβέρνησης.

Στη Σκωτία η μεταρρύθμιση έγινε προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης εμπλοκής των γονέων στη διοίκηση και τον έλεγχο των σχολείων με τη δημιουργία των σχολικών Διοικητικών Συμβουλίων (School Boards) και την παροχή στους γονείς του δικαιώματος επιλογής του σχολείου. Η αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχολείων επιχειρήθηκε με αύξηση των αρμοδιοτήτων τόσο των Επιθεωρητών της Κεντρικής Κυβέρνησης, όσο και των περιφερειακών Επιθεωρητών. Υπό μελέτη βρίσκεται ένα σύστημα ελέγχου που αφ' ενός θα επιτρέψει τη δημιουργία ενός εκπαιδευτικού audit στο περιφερειακό επίπεδο και αφ' ετέρου θα ευνοήσει την «αυτοαξιολόγηση» στο επίπεδο του σχολείου.

Η άλλη επίσης σημαντική καινοτομία, που δε βρήκε ακόμη υποστηρικτές, είναι αυτή που ενθαρρύνει τα σχολεία ν' αποκτήσουν πελατειακή συμπεριφορά με το να τους δίνει σημαντική αυτονομία λήψης αποφάσεων, καθώς επίσης ευχέρεια απ' ευθείας εξάρτησης από την Κεντρική Κυβέρνηση, καταργώντας έτσι σχεδόν το ενδιάμεσο επίπεδο της τοπικής εκπαιδευτικής αρχής. Το μοντέλο αυτό μοιάζει πολύ μ' αυτό των ιδιωτικών σχολείων που χρηματοδοτούνται από το δημόσιο προϋπολογισμό.

Ο έλεγχος, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, και η αξιολόγηση των σχολείων γίνεται πλέον από παράγοντες εντελώς εξωτερικούς του σχολείου, είτε με τη βοήθεια μιας ομάδας επιθεώρησης, είτε μέσω των διαδοχικών εθνικών εξετάσεων. Στο σημείο αυτό, υποτίθεται, ότι οι γονείς θα αντιδράσουν ανάλογα προς τα αποτελέσματα των εθνικών εξετάσεων, ασκώντας έτσι, πάνω στα σχολεία άμεση ή έμμεση πίεση για αύξηση της σχολικής αποτελεσματικότητας. Στην περίπτωση της Αγγλίας και της Ουαλίας, τα σχολεία (τα Διοικητικά όργανα και ο Διευθυντής) έχουν σημαντική ευχέρεια βελτίωσης της απόδοσής του, δεδομένου ότι μπορούν να αποφασίζουν σχετικά με τον αριθμό και την ποιότητα του εκπαιδευτικού τους

προσωπικού, παρ' όλο ότι, νομικά, ο εργοδότης του εκπαιδευτικού προσωπικού των σχολείων μιας περιφέρειας είναι η Τοπική εκπαιδευτική Αρχή.

Επιπλέον, τα Διοικητικά Όργανα των σχολείων αποφασίζουν για την πρόσληψη, την προαγωγή ή την απόλυση του εκπαιδευτικού προσωπικού, για τον τρόπο διάθεσης των χρηματοδοτικών πόρων του σχολείου, για την ανάγκη διοικητικής και εκπαιδευτικής πρόσθετης υποστήριξης και για την εφαρμογή και τη συμπλήρωση του εθνικού εκπαιδευτικού προγράμματος. Όλες αυτές οι αρμοδιότητες των σχολείων, πριν από την τελευταία μεταρρύθμιση, ήταν αρμοδιότητα των τοπικών εκπαιδευτικών αρχών. Ένα πρόσθετο στοιχείο της μεταρρύθμισης του 1988 ήταν και η προσπάθεια ανάπτυξης από μέρους των σχολείων, μιας «πελατειακής» συμπεριφοράς, με σκοπό να ωθήσει τα σχολεία σ' έναν αναμεταξύ τους ανταγωνισμό για την εγγραφή όσο το δυνατόν περισσότερων και καλύτερων μαθητών. Η πραγματοποίηση του στόχου αυτού επιχειρήθηκε με τα εξής κυρίως μέτρα:

- τη χρηματοδότηση των σχολείων με βάση τον αριθμό των μαθητών·
- την ευρεία κοινοποίηση των αποτελεσμάτων των διαδοχικών εθνικών εξετάσεων αξιολόγηση των μαθητών·
- την ευχέρεια επιλογής του εκπαιδευτικού προσωπικού από τα σχολεία·
- την ευχέρεια συμπλήρωσης του εθνικού εκπαιδευτικού προγράμματος (το οποίο καλύπτει το 70% του συνολικού χρόνου διδασκαλίας) με μαθήματα της αρεσκείας των γονέων·
- την ευχέρεια των γονέων να επιλέγουν ελεύθερα το σχολείο της αρεσκείας τους μέσα στα ποιοτικά όρια που θέτει το σχολείο·
- τη δυνατότητα των σχολείων ν' αυξήσουν τη χρηματοδότησή τους από άλλες πηγές, τοπικές ή εθνικές· και
- τη συμμετοχή γονέων στη διοίκηση των σχολείων.

Η εφαρμογή του πακέτου των ανωτέρω μέτρων, από τη μια πλευρά, προϋποθέτει ότι το σχολείο διαθέτει τις αναγκαίες διοικητικές ικανότητες και από την άλλη, μπορεί να οδηγήσει στην περιορισμένη πραγματοποίηση του συνόλου των αντικειμενικών σκοπών της εκπαίδευσης, ευνοώντας μόνο την προετοιμασία των μαθητών για την όσο το δυνατό καλύτερη απόδοση στις εθνικές εξετάσεις αξιολόγηση, σε βάρος των υπόλοιπων εκπαιδευτικών στόχων.

5.2.2.5. Σουηδία

Το πολίτευμα της Σουηδίας είναι Συνταγματική Μοναρχία με κοινοβουλευτική Κυβέρνηση. Ο βασιλιάς έχει μόνο τελετουργικές λειτουργίες ως Αρχηγός Κράτους και το επίσημο δικαίωμα των κυβερνητικών αποφάσεων το έχει το Υπουργικό Συμβούλιο. Το Κοινοβούλιο είναι το ανώτατο σώμα λήψης αποφάσεων της χώρας.

Μία θεμελιώδης αρχή του σουηδικού εκπαιδευτικού συστήματος είναι ότι καθένας πρέπει να έχει πρόσβαση σε ισοδύναμη εκπαίδευση, ανεξάρτητα από την εθνική κοινωνική του προέλευση και τον τόπο της κατοικίας του. Τα υποχρεωτικά σχολεία και τα ανώτερα δευτεροβάθμια είναι γενικά, σχεδιασμένα για να υποδέχονται όλα τα μέλη της νέας γενιάς ενώ όλα τα σχολεία είναι μικτά. Τα προγράμματα για υποχρεωτική και ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση ισχύουν σε όλη την επικράτεια.

Όσον αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων, τη γενική ευθύνη για την εκπαίδευση στη Σουηδία φέρουν το Κοινοβούλιο (Riksdag) και η Κυβέρνηση. Με την εξαίρεση του Πανεπιστημίου Αγροτικών Επιστημών, το οποίο υπάγεται στο Υπουργείο Γεωργίας, και της εκπαίδευσης εργασίας, που είναι ευθύνη του Υπουργείου Εργασίας, κάθε εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση βρίσκεται στη δικαιοδοσία του Υπουργείου Παιδείας και Επιστημών. Τη γενική ευθύνη για προσχολική αγωγή, η οποία δεν ανήκει στον εκπαιδευτικό τομέα, φέρει το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

Ένα χαρακτηριστικό στοιχείο του σουηδικού διοικητικού συστήματος είναι ο διαχωρισμός των καθηκόντων μεταξύ υπουργείων και κεντρικών διοικητικών υπηρεσιών. Τα Υπουργεία είναι μάλλον μικρές μονάδες, αποτελούμενες από λιγότερα από 150 άτομα η κάθε μία. Αυτά ασχολούνται κυρίως με την προετοιμασία των κυβερνητικών νομοσχεδίων για το Κοινοβούλιο και την έκδοση νόμων, διαταγμάτων και γενικών κανόνων για τις διοικητικές υπηρεσίες. Η επιβολή των νόμων και των διοικητικών αποφάσεων έχει ανατεθεί σε περίπου 100 ανεξάρτητες διοικητικές υπηρεσίες.

Ένα χαρακτηριστικό στοιχείο του σουηδικού διοικητικού συστήματος είναι ο διαχωρισμός των καθηκόντων μεταξύ υπουργείων και κεντρικών διοικητικών υπηρεσιών. Τα Υπουργεία είναι μάλλον μικρές μονάδες, αποτελούμενες από λιγότερα από 150 άτομα η κάθε μία. Αυτά ασχολούνται κυρίως με την προετοιμασία των κυβερνητικών νομοσχεδίων για το Κοινοβούλιο και την έκδοση νόμων, διαταγμάτων και γενικών κανόνων για τις διοικητικές υπηρεσίες. Η επιβολή των νόμων και των διοικητικών αποφάσεων έχει ανατεθεί σε περίπου 100 ανεξάρτητες διοικητικές υπηρεσίες.

Αυτοί που είναι υπεύθυνοι για την παροχή εκπαίδευσης από το Υπουργείο Εκπαίδευσης και Επιστημών είναι το Κράτος (Εθνική Υπηρεσία για την Εκπαίδευση), τα Επαρχιακά Συμβούλια, οι Δήμοι και οι οργανωτές ιδιωτικών σχολείων. (Το τοπικό επίπεδο της εκπαιδευτικής διοίκησης καταργήθηκε το 1992).

Η εκπαίδευση στη Σουηδία έχει από παράδοση οργανωθεί μέσα στο δημόσιο τομέα. Για πολλά χρόνια, ο έλεγχος των δραστηριοτήτων μέσα στο εκπαιδευτικό σύστημα ήταν «βαριά συγκεντρωτικός».³² Μέσα από νομοθεσία, κανονισμούς και προγράμματα το κράτος εξέδιδε λεπτομερείς οδηγίες και κατευθύνσεις σχετικά με τις εκπαιδευτικές δραστηριότητες και την απορρόφηση

κρατικών παροχών. Το εκπαιδευτικό σύστημα έχει, πάντως, υποστεί θεμελιώδεις αλλαγές τα τελευταία χρόνια, οι οποίες έχουν περιορίσει το ρόλο του Κράτους.

Η βασική αρχή για την κατανομή των ευθυνών στο σουηδικό εκπαιδευτικό σύστημα σήμερα είναι ότι το Κοινοβούλιο και η Κυβέρνηση πρέπει να ελέγχουν τις εκπαιδευτικές δραστηριότητες με το να ορίζουν εθνικούς στόχους, ενώ οι εθνικές και τοπικές εκπαιδευτικές αρχές και οι οργανωτές των διαφόρων ιδρυμάτων ευθύνονται να εξασφαλίσουν ότι οι δραστηριότητες διεξάγονται σε συμφωνία με αυτούς τους εθνικούς στόχους και επιτυγχάνουν τα αναγκαία αποτελέσματα.

Η νομοθεσία εγκρίνεται από το Κοινοβούλιο που επίσης έχει λόγο ως προς την χρηματοδότηση κυβερνητικών κονδυλίων στο εκπαιδευτικό σύστημα. Η Κυβέρνηση εκδίδει τις διατάξεις και τις γενικές οδηγίες που εφαρμόζονται στους διάφορους τύπους εκπαίδευσης και αποφασίζει σχετικά με την κατανομή των κυβερνητικών κονδυλίων. Το κράτος ευθύνεται για την εξασφάλιση της επιτήρησης και αξιολόγησης όλων των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων καθώς και για τη κεντρική ανάπτυξη και βελτίωση του εκπαιδευτικού συστήματος. Κάτω από την εξουσία του Κοινοβουλίου και της Κυβέρνησης, αυτές οι κρατικές λειτουργίες διεξάγονται από κεντρικές κυβερνητικές υπηρεσίες, αμέσως κατώτερες του Υπουργείου Εκπαίδευσης και Επιστημών.

Η κύρια κεντρική αρχή που είναι υπεύθυνη για την επίβλεψη του εκπαιδευτικού συστήματος είναι η Εθνική Υπηρεσία για την Εκπαίδευση. Οι πρωταρχικές της ευθύνες περιλαμβάνουν τη σε εθνικό επίπεδο παρακολούθηση, εκτίμηση και επίβλεψη όλων των σχολικών δραστηριοτήτων, και την εργασία κεντρικής ανάπτυξης μέσα στο σχολικό τομέα. Η Υπηρεσία είναι επίσης υπεύθυνη για την εξασφάλιση της ανάληψης έρευνας και της διευθέτησης ενδοϋπηρεσιακής κατάρτισης. Η ίδια Υπηρεσία φροντίζει για τη βασική κατάρτιση των διευθυντών σχολείων και για κάποια σχετική ενδοϋπηρεσιακή κατάρτιση για δασκάλους.

Οι τοπικές αρχές (Επαρχιακά Συμβούλια και Δήμοι) δεσμεύονται³³ με νόμο και κανονισμούς να παρέχουν έναν αριθμό βασικών υπηρεσιών, για τις οποίες, όμως, λαμβάνουν χορηγήσεις από την εθνική Κυβέρνηση. Επίσης, έχουν το δικαίωμα να επιβάλουν φόρους εισοδήματος και να χρεώνουν τους πολίτες για διάφορες υπηρεσίες που παρέχουν. Πρακτικά όλη η εκπαίδευση στη Σουηδία, κάτω από πανεπιστημιακό επίπεδο, διεξάγεται από τις τοπικές αρχές. Η ευθύνη για το διδακτικό προσωπικό μετατέθηκε από το κράτος στους Δήμους με ισχύ από την 1 Ιανουαρίου 1991, και την 1 Ιουλίου 1991 ανατέθηκε εξ ολοκλήρου στους Δήμους η ευθύνη της οργάνωσης και διεκπεραίωσης σχολικών δραστηριοτήτων.

Κάθε Δημοτικό και Επαρχιακό Συμβούλιο διορίζει μια ή περισσότερες επιτροπές οι οποίες έχουν την ευθύνη να διασφαλίζουν ότι οι εκπαιδευτικές δραστηριότητες διεξάγονται σε αρμονία με τους κρατικούς κανονισμούς και οδηγίες και ότι οι εξωτερικές συνθήκες εκπαίδευσης είναι όσο το δυνατό κατάλληλες και επιθυμητές. Η επιτροπή ή οι επιτροπές που είναι υπεύθυνες για τα σχολεία υποχρεούνται να διασφαλίζουν μεταξύ άλλων, ότι κτίζονται σχολεία και

παρέχονται επαρκείς εγκαταστάσεις (κρατικό), ότι οι δραστηριότητες των σχολείων στην περιοχή του Δήμου συντονίζονται, ότι διδακτικό και μη διδακτικό προσωπικό που έχει τα απαραίτητα προσόντα προσλαμβάνεται και λαμβάνει περαιτέρω εκπαίδευση, ότι οι δημοτικοί πόροι κατανέμονται για σχολικές δραστηριότητες, ότι καθίσταται δυνατή η επίτευξη των στόχων που εκτίθενται στα προγράμματα και ότι οι γενικές οδηγίες εφαρμόζονται. Επιβάλλεται σε κάθε τοπική αυτοδιοίκηση να αποκρυσταλλώνει τους γενικούς στόχους για τα σχολεία³⁴ της σε ένα σχολικό πλάνο, το οποίο υιοθετείται από το Δημόσιο Συμβούλιο. Η τοπική αυτοδιοίκηση υποχρεούται να παρακολουθεί και να αξιολογεί το σχολικό πλάνο και να παρέχει στο Κράτος αναφορές για την κατάσταση και τις σχετικές συνθήκες για την εκτίμηση σχολικών δραστηριοτήτων. Επιπρόσθετα, κάθε σχολείο πρέπει να εκπονεί ένα πλάνο εργασίας βασισμένο στο πρόγραμμα και τις τοπικές προτεραιότητες. Το πλάνο επίσης πρέπει να παρακολουθείται και να αξιολογείται.

Όσον αφορά την εποπτεία του σουηδικού εκπαιδευτικού συστήματος, μπορούμε να πούμε, ότι δεν υπάρχει Επιθεώρηση στη Σουηδία. Παρ' όλα αυτά τώρα που η διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος βασίζεται σε στόχους και αποτελέσματα, το κράτος και οι τοπικές αρχές καθώς επίσης και τα σχολεία, υποχρεούνται να παρακολουθούν και να αξιολογούν συστηματικά τις εκπαιδευτικές δραστηριότητες σε σχέση με τους στόχους και τις συνθήκες που ισχύουν για αυτές. Όπως προαναφέρθηκε, η Εθνική Υπηρεσία για την Εκπαίδευση, παρακολουθεί και αξιολογεί το σύστημα σε εθνικό επίπεδο.

Από την 1 Ιανουαρίου 1993, οι κρατικές επιχορηγήσεις προς τους Δήμους παίρνουν τη μορφή μιας γενικής εξισορροπητικής επιχορήγησης. Η κρατική επιχορήγηση προς τους Δήμους παρέχει ένα συμπλήρωμα στις εισφορές μέσω φόρου κάθε τοπικής αυτοδιοίκησης και στοχεύει στην εξισορρόπηση των διαφορών μεταξύ των τοπικών αυτοδιοικήσεων. Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις είναι ελεύθερες να χρησιμοποιήσουν, την επιχορήγηση για εκπαιδευτικές δραστηριότητες ή υπηρεσίες που αυτές επιλέγουν. Θα μπορούσαμε να συμπεράνουμε, ότι η κρατική χρηματοδότηση δε συνδέεται άμεσα με την σχολική οργάνωση και λειτουργία. Πρέπει να σημειωθεί ότι το διδακτικό υλικό και τα σχολικά γεύματα παρέχονται δωρεάν, στην υποχρεωτική εκπαίδευση, στον κάθε μαθητή. Στις περισσότερες δημαρχίες, αυτό ισχύει επίσης και στους μαθητές της ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Οι δημαρχίες υποχρεούνται να παρέχουν δωρεάν σχολική μεταφορά για μαθητές υποχρεωτικής εκπαίδευσης, αλλά όχι για μαθητές που επιλέγουν να παρακολουθήσουν ένα σχολείο διαφορετικό από αυτό που προτείνεται από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Οι πρόσφατες τροποποιήσεις στο νομοθετικό πλαίσιο του σχολικού συστήματος έχουν περιλάβει θεμελιακές αλλαγές³⁵ στον έλεγχο και την οργάνωση των σχολείων, καθώς επίσης και τις συνθήκες κάτω από τις οποίες κάθε σχολείο μπορεί να λειτουργεί. Το Δεκέμβριο του 1993 το Κοινοβούλιο υιοθέτησε νομοθεσία που προσδιόριζε νέες οδηγίες για το πρόγραμμα όλου του σχολικού συστήματος, διατυπωμένες κατάλληλα για τη νέα διοίκηση του σχολικού συστήματος η οποία

σχετιζόταν με στόχους και αποτελέσματα. Το νέο σύστημα άρχισε να εφαρμόζεται το σχολικό έτος 1995-96 για τα έτη 1-7 του υποχρεωτικού σχολείου. Η αλλαγή όμως αυτή εφαρμόζεται πλήρως από το σχολικό έτος 1997/98.

Στο νέο πρόγραμμα δόθηκε έμφαση στη μεταφορά γνώσης, μέτρων και αξιών ως κύριων αντικειμένων του σχολείου. Τα αντικείμενα της εκπαίδευσης, που θα επιδιωχθούν μέσω διδασκαλίας εκφράζονται ως στόχοι της εκπαίδευσης και τα αντικείμενα τα οποία όλοι οι μαθητές έχουν την ευκαιρία να πετύχουν, ως εκπαιδευτικές απαιτήσεις. Τα αντικείμενα πρέπει να σχηματίζονται με τέτοιο τρόπο ώστε η επιτυχία τους να μπορεί να αξιολογηθεί. Στο υποχρεωτικό σχολείο, η νέα εθνική ύλη για κάθε μάθημα θα αναφέρει τα προς επιτυχία αντικείμενα μέχρι το πέρας του πέμπτου και ένατου έτους του σχολείου (έτσι μ' αυτό το τρόπο καταργούνται τα διάφορα σχολικά επίπεδα - τάξεις και επιτυγχάνεται η επιτάχυνση της φοίτησης).

Με αυτό τον τρόπο παρέχεται η ευκαιρία για αξιολόγηση³⁶ σε εθνική βάση των σχολικών επιτευγμάτων μετά το πέμπτο έτος.

Η ύλη επίσης, όπως προαναφέρθηκε, θα υποδεικνύει τους στόχους της εκπαίδευσης και το σκοπό, τη δομή και το χαρακτήρα κάθε μαθήματος, συμπεριλαμβανομένου κάθε ξεχωριστού μαθήματος στις περιοχές των φυσικών και κοινωνικών επιστημών. Στους δασκάλους παρ' όλα αυτά δίνεται μεγάλη ευκαιρία στον προγραμματισμό της διδασκαλίας τους και στην επιλογή μεθόδων εργασίας και ύλης του μαθήματος.

Έχει τεθεί ένα χρονοδιάγραμμα από το Κοινοβούλιο έτσι ώστε να διασφαλιστούν ισοδύναμα πρότυπα παντού στη χώρα. Αυτό υποδεικνύει τον ελάχιστο εγγυημένο χρόνο εκπαίδευσης από δάσκαλο ή επιβλέποντα που καλύπτεται σε μονάδες των 60 λεπτών μέσα στα 9 χρόνια, χωρισμένες στα διάφορα μαθήματα και ομάδες μαθημάτων. Οι τοπικές εκπαιδευτικές αρχές έχουν το δικαίωμα να αποφασίσουν και να υιοθετήσουν ένα πιο εκτενές χρονοδιάγραμμα. Οι ίδιοι οι δάσκαλοι μέσα στο πλαίσιο του χρονοδιαγράμματος, αποφασίζουν σχετικά με την κατανομή του χρόνου διδασκαλίας στα διάφορα χρόνια. Ο μόνος περιορισμός είναι αυτός που τίθεται από την αξιολόγηση της ύλης στα τέλη του πέμπτου και ένατου χρόνου.

Το πρόγραμμα καθιστά σαφείς τις αρμοδιότητες όλων των μελών της σχολικής κοινότητας. Επίσης στοχεύει στην ενίσχυση των ευκαιριών και καθηκόντων για μαθητές και τις οικογένειές τους να αναμιγνύονται στη λήψη αποφάσεων σε σχολικά ζητήματα.³⁷

Στους διευθυντές υποχρεωτικών σχολείων έχει δοθεί γενική αρμοδιότητα για εκπαιδευτική καθοδήγηση. Αυτοί πρέπει να διασφαλίσουν ότι οι μαθητές δέχονται καθοδήγηση στις εκπαιδευτικές επιλογές που τους προσφέρονται στο σχολείο.

Το νέο σύστημα βαθμολόγησης - αξιολόγησης είναι αντικειμενικό και σχετικό με το τι επιτυγχάνεται περισσότερο. Είναι διαμορφωμένο με ειδικά κριτήρια

επιδόσεων τα οποία διατυπώνονται σε συμφωνία με την ύλη ώστε να καταστεί σαφές στους δασκάλους και τους μαθητές ποιες επιτυχίες είναι αναγκαίες για την απονομή ενός βαθμού. Η συγκρισιμότητα και η αποτελεσματικότητα των επιδόσεων των μαθητών και τ' επέκταση η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των εκπαιδευτικών και των σχολείων, επιτυγχάνεται μέσω εθνικών εξετάσεων.

6. Ποσοτική Εξέλιξη των Εκπαιδευτικών Συστημάτων

6.1. Χρηματοδότηση και δημόσιες εκπαιδευτικές δαπάνες

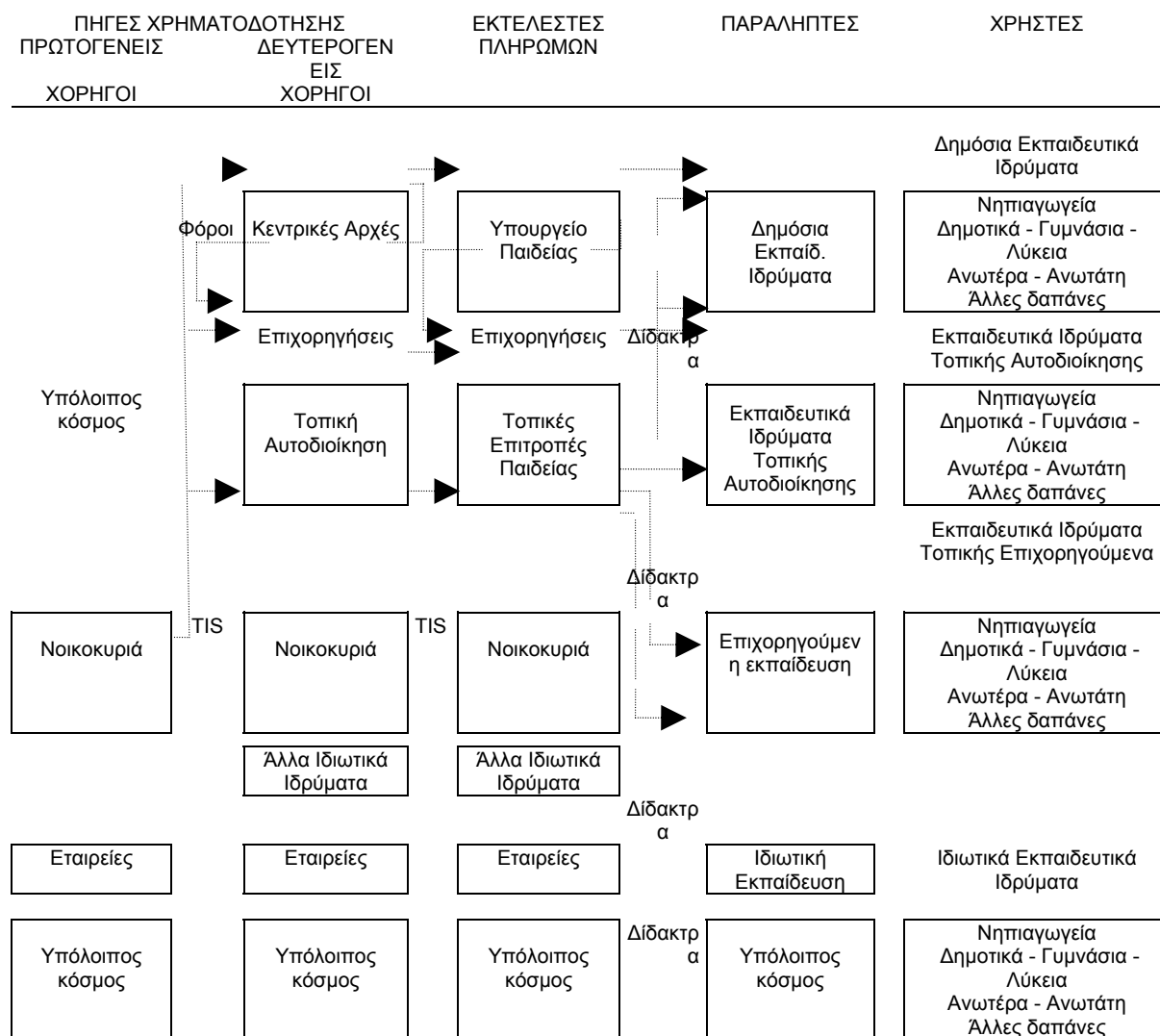
6.1.1. Γενικά χαρακτηριστικά των μηχανισμών χρηματοδότησης τη εκπαίδευσης

Η δομή των μηχανισμών χρηματοδότησης της εκπαίδευσης (δημόσιας και ιδιωτικής) διαφέρει σημαντικά μεταξύ των χωρών-μελών της Ε.Ε. Οι διαφορές αυτές οφείλονται κυρίως στην υπάρχουσα σχέση ανάμεσα στους εξής βασικούς υπεύθυνους: τους χορηγούς των χρημάτων, τους διανεμητές των χρημάτων, τα όργανα που πραγματοποιούν τις χρηματοδοτήσεις, τους παραλήπτες της χρηματοδότησης και αυτούς που χρησιμοποιούν τα χρήματα. Επιπλέον θα πρέπει: 1) να διευκρινιστεί η υπάρχουσα σε κάθε χώρα διαίρεση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής εκπαίδευσης τόσο από πλευράς χρηματοδότησης όσο και από πλευράς παροχής της εκπαίδευσης και 2) να εξεταστεί η υπάρχουσα σχέση μεταξύ των διαφόρων διοικητικών επιπέδων ως προς τη χρηματοδότηση των διαφόρων εκπαιδευτικών βαθμίδων και η μορφή της χρηματοδότησης.

Για την καλύτερη κατανόηση της πολυπλοκότητας των χρηματοδοτικών μηχανισμών παραπέμπουμε στο Διάγραμμα 2.4.1. το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ως ένα γενικό πρότυπο ροής των χρηματικών πόρων.

Σύμφωνα με το διάγραμμα αυτό, υπάρχουν τρεις πρωτογενείς χορηγοί χρημάτων: τα νοικοκυριά, οι ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις και ο υπόλοιπος κόσμος. Οι πρωτογενείς αυτοί χορηγοί μπορεί να χορηγήσουν χρήματα στην εκπαίδευση είτε διαμέσου των «διανεμητών των χρημάτων», είτε απευθείας στα εκπαιδευτικά ιδρύματα, είτε διαμέσου μικτού συστήματος.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.4.1.: ΠΗΓΕΣ ΚΑΙ ΧΡΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ



Πηγή: Κ. Σουμελής, σελ. 80.

Σύμφωνα με το διάγραμμα αυτό, υπάρχουν τρεις πρωτογενείς χορηγοί χρημάτων: τα νοικοκυριά, οι ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις και ο υπόλοιπος κόσμος. Οι πρωτογενείς αυτοί χορηγοί μπορεί να χορηγήσουν χρήματα στην εκπαίδευση είτε δια μέσου των «διανεμητών χρημάτων», είτε απευθείας στα εκπαιδευτικά ιδρύματα, είτε δια μέσου μικτού συστήματος.

Στην περίπτωση των δημόσιων δαπανών, οι πρωτογενείς χορηγοί μεταφέρουν τα χρήματά τους, με τη μορφή φόρων, στις δημόσιες αρχές, που γίνονται στη συνέχεια οι κύριοι διανεμητές χρημάτων για τους τελικούς παραλήπτες διαμέσου θεσμικών οργάνων που πραγματοποιούν τις επιχορηγήσεις. Π.χ. το

Υπουργείο των Οικονομικών, ο κύριος διανεμητής δημόσιων χρημάτων, έχει τις εξής δυνατότητες να χρηματοδοτήσει τα εκπαιδευτικά ιδρύματα κάθε μορφής:

1. να διανείμει τα χρήματα απευθείας στα εκπαιδευτικά ιδρύματα·
2. να διανείμει, τα χρήματα προς τα ενδιάμεσα όργανα, όπως π.χ. οι νομαρχίες ή η τοπική αυτοδιοίκηση ή και τα δύο·
3. να διανείμει τα χρήματα μέσω του Υπουργείου Παιδείας, που στη συνέχεια θα τα διανείμει στα εκπαιδευτικά ιδρύματα απευθείας ή μέσω ενδιάμεσων δημόσιων ή και ιδιωτικών υπηρεσιών.

Οι διάφοροι αυτοί δυνατοί συνδυασμοί χαρακτηρίζουν το καθένα από τα εθνικά συστήματα χρηματοδότησης της εκπαίδευσης. Σε αντιδιαστολή προς το δημόσιο σύστημα χρηματοδότησης, μπορούμε να παρουσιάσουμε το σύστημα χρηματοδότησης της ιδιωτικής εκπαίδευσης. Στην περίπτωση αυτή, τα νοικοκυριά (ένας από τους πρωτογενείς χορηγούς) παίζουν συγχρόνως όλους τους ανωτέρω πιθανούς ρόλους (χορηγού, διανεμητή κ.τ.λ.) πληρώνονται απευθείας στα εκπαιδευτικά ιδρύματα. Προφανώς αυτό είναι και το απλούστερο σύστημα χρηματοδότησης της εκπαίδευσης.

Ένας πρόσθετος παράγοντας, που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη, είναι η μορφή με την οποία γίνεται η επιχορήγηση των εκπαιδευτικών (δημόσιων ή ιδιωτικών) ιδρυμάτων. Αν δηλαδή τα ιδρύματα παίρνουν χρήματα, που χρησιμοποιούν για ν' αγοράσουν τις αναγκαίες «πρώτες ύλες», ή παίρνουν ένα μέρος σε χρήματα και το άλλο απευθείας σε «πρώτη ύλη», ή παίρνουν ένα μέρος σε χρήματα και το άλλο απευθείας σε «πρώτη ύλη». Προφανώς, η σημασία της μορφής της επιχορήγησης είναι πολύ σημαντική τόσο από πλευράς ελέγχου δαπανών, όσο και από πλευράς διοίκησης και λειτουργίας των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων.

Σε πολλές χώρες της Ε.Ε. (όπου η αποκέντρωση ενός πολύ μεγάλου αριθμού πολιτικής σημασίας αποφάσεων έχει ξεπεράσει τη μορφή της διοικητικής αποκέντρωσης) το εκπαιδευτικό σύστημα έχει και αυτό υποστεί τις επιπτώσεις αυτής της ουσιαστικής αποκέντρωσης. Στην Ελλάδα η αποκέντρωση του εκπαιδευτικού συστήματος, που παρουσιάζεται στο νόμο 1566/85, ποτέ δεν έχει εφαρμοστεί και το εκπαιδευτικό σύστημα συνεχίζει, κατά κάποιο τρόπο, να διατηρεί τη συγκεντρωτική του μορφή. Πάντως είναι φανερό πως ο οποιοσδήποτε βαθμός αποκέντρωσης έχει άμεσες επιπτώσεις και στο σύστημα χρηματοδότησης της εκπαίδευσης, διαφοροποιώντας έτσι τους διάφορους ρόλους των «διανεμητών» και «επιχορηγών», αφού τα ενδιάμεσα περιφερειακά όργανα καθώς και η τοπική αυτοδιοίκηση αποκτούν την ικανότητα να εισπράττουν φόρους να διαχειρίζονται με σχετική αυτονομία τους χρηματικούς τους πόρους. Επομένως, η τελική απόφαση για την κατανομή των πόρων αυτών ανάμεσα στις διάφορες χρήσεις (συμπεριλαμβανομένης και της χρηματοδότησης της εκπαίδευσης) στη διοικητική τους επικράτεια μεταφέρεται από την κεντρική διοίκηση στις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Η ανακατανομή αυτής της ευθύνης λήψης

αποφάσεων σχετικών με τη χρηματοδότηση της εκπαίδευσης μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα:

1) Την αύξηση ή τη μείωση της δαπάνης για την εκπαίδευση, ανάλογα με τις επικρατούσες τοπικές συνθήκες, με ενδεχόμενο κίνδυνο δημιουργίας περιφερειακών ανισοτήτων· 2) την ανακατανομή της σχέσης μεταξύ της κεντρικής αρχής και των περιφερειακών και τοπικών αρχών· 3) την αλλαγή της μορφής χρηματοδότησης των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και 4) την αλλαγή της διοίκησης και λειτουργίας των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων.³⁸

Τελικά, ένας επιπλέον παράγοντας που υπεισέρχεται στον καθορισμό του τρόπου χρηματοδότησης των εκπαιδευτικών συστημάτων, είναι η υπάρχουσα σχέση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής εκπαίδευσης και οι ισχύουσες πολιτικές χρηματοδότησής τους. Στην Ελλάδα, ως γνωστό, η ιδιωτική εκπαίδευση δεν επιδοτείται καθόλου από το κράτος, αντίθετα με ότι ισχύει στις άλλες χώρες-μέλη της Ε.Ε., με εξαίρεση κάπως το Ηνωμένο Βασίλειο. Η πολιτική σημασία του διαχωρισμού μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης της εκπαίδευσης σχετίζεται με δύο βασικά θέματα: 1) τον έλεγχο και τη χορήγηση της εκπαίδευσης και 2) την απόφαση για το ποσό θα επενδυθεί στην εκπαίδευση και που, και την αναγκαία ανακατανομή εισοδημάτων για την πραγματοποίηση του κοινωνικού στόχου της ισότητας των εκπαιδευτικών εταιριών.

Στην Ελλάδα η υποχρέωση της δωρεάν Παιδείας έχει συνδυαστεί με τη δημόσια παροχή και επομένως δωρεάν παιδεία προσφέρεται μόνο στα δημόσια σχολεία. Αντίθετα, στις άλλες χώρες της Ε.Ε. το δικαίωμα για δωρεάν παιδεία το έχουν όλοι οι μαθητές, ανεξάρτητα από το φορέα παροχής της εκπαίδευσης. Όπως γίνεται αντιληπτό, η μεροληπτική αυτή εφαρμογή της αρχής της δωρεάν παιδείας έχει άμεση επίπτωση στο ύψος των δημοσίων δαπανών για την Παιδεία, οι οποίες αναλύονται παρακάτω. Στην Ελλάδα οι δημόσιες δαπάνες καλύπτουν σχεδόν αποκλειστικά, τη δημόσια εκπαίδευση, ενώ στις άλλες χώρες της Ε.Ε. καλύπτουν και ένα μεγάλο μέρος της ιδιωτικής εκπαίδευσης, η οποία επιχορηγείται από τον κεντρικό κρατικό προϋπολογισμό. Ως εκ τούτου, οι δημόσιες δαπάνες για την Παιδεία στην Ελλάδα θα ήταν υψηλότερες, αν η Πολιτεία χρηματοδοτούσε τα ιδιωτικά σχολεία με τον ίδιο τρόπο που εφαρμόζεται στις άλλες χώρες της Ε.Ε. Η πρόσθετη συνεισφορά του ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα δεν συμπεριλαμβάνεται στα στατιστικά στοιχεία, με αποτέλεσμα η συνολική εικόνα ως προς τη συνολική κοινωνική προσπάθεια χρηματοδότησης της Παιδείας να μην εμφανίζεται πλήρης. Στοιχεία όμως για τις συνολικές ιδιωτικές δαπάνες για την εκπαίδευση (δημόσια και ιδιωτική) δεν υπάρχουν για καμιά σχεδόν χώρα και τα στοιχεία που υπάρχουν είναι μειωμένης στατιστικής αξιοπιστίας ή αναφέρονται αποκλειστικά σε ιδιωτικές δαπάνες για τη δημόσια εκπαίδευση.

6.1.2. Η εξέλιξη των δημοσίων δαπανών για την Παιδεία

Ανεξάρτητα από το ισχύον σύστημα χρηματοδότησης της εκπαίδευσης, περισσότερα του 95% των χρημάτων, τόσο για λειτουργικές όσο και για κεφαλαιουχικές δαπάνες, προέρχονται από τον ευρύτερο δημόσιο προϋπολογισμό, που καλύπτει όλα τα επίπεδα διοίκησης.

Πρέπει να αναφέρουμε ότι παρόλη την προσπάθεια για συλλογή περισσότερων στοιχείων για τις δαπάνες για την εκπαίδευση σε κράτη-μέλη της Ε.Ε., βρέθηκαν στοιχεία μόνο μέχρι το έτος 1990.

Κρίθηκε προτιμότερο οι συνολικές δημόσιες δαπάνες για την εκπαίδευση να μην παρουσιαστούν σε τρέχουσες τιμές αλλά να εκφραστούν σε ποσοστό τόσο του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (Α.Ε.Π.), όσο και των Συνολικών Δημοσίων Δαπανών (Σ.Δ.Δ.), που εμφανίζονται στο πίνακα 2.4.1., για να μπορεί να υπάρξει κάποια σχετική συγκριτική ανάλυση μεταξύ των δαπανών αυτών για τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

Πίνακας 2.4.1. Συνολικές δημόσιες εκπαιδευτικές δαπάνες ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (Α.Ε.Π.) και των Συνολικών Δημοσίων Δαπανών (Σ.Δ.Δ.)

Χώρες	1980		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Α.Ε.Π.	Σ.Δ.Δ.	Α.Ε.Π.	Σ.Δ.Δ.	Α.Ε.Π.	Σ.Δ.Δ.	Α.Ε.Π.	Σ.Δ.Δ.	Α.Ε.Π.	Σ.Δ.Δ.	Α.Ε.Π.	Σ.Δ.Δ.	Α.Ε.Π.	Σ.Δ.Δ.
Βέλγιο	5.9	10.0	5.7	9.1	5.7	9.0	5.2	8.7	4.9	8.6	5.1		5.1	
Γαλλία	5.2	11.0	5.7	10.9	5.5	10.8	5.4	10.6	5.4	10.7	5.3	10.8	5.4	10.8
Γερμανία	4.7	9.7	4.5	9.4	4.4	9.3	4.4	9.2	4.2	8.9	4.0	8.8	3.9	
Δανία	6.6	11.8	6.4	10.8	7.0	12.6	7.4	13.0	7.3	12.3	7.0	11.8		
Ελλάδα	2.9	9.5	4.0	11.6	3.7	10.5	3.7	10.0	3.4	9.7	3.5	10.9	3.7	10.8
Ην.Βασίλειο	5.6	12.4	4.9	10.7	5.0	11.0	4.9	11.4	4.7	11.5	4.7		4.9	
Ιρλανδία	6.4	12.6	5.9	10.8	6.1	11.2	6.2	11.8	5.7		5.3		5.3	
Ισπανία	2.6								3.9		4.2		4.4	
Ιταλία	4.4	10.4	5.0	9.8	4.9	9.7	4.6	9.1	4.7	9.4	4.5	8.8	4.2	
Λουξεμβούργο	7.4	13.4	6.0	11.6	6.1	12.0	6.5		6.6					
Ολλανδία	7.7	13.4	6.3	10.6	6.6	11.0	6.9	11.4	6.5	11.2	6.2	11.0	5.9	
Πορτογαλία	4.1	15.8	4.0	9.2	4.1	9.3	4.3	9.8	4.7	10.8	4.8	11.5	4.8	

Πηγή: Κ. Σουμελής.

Από τον παραπάνω πίνακα, γίνεται φανερό ότι η Ολλανδία το 1980 διέθετε το μεγαλύτερο ποσοστό επί του Α.Ε.Π. (7,7%) από όλες τις χώρες της Ε.Ο.Κ. για

την Παιδεία. Η Ισπανία διέθετε το μικρότερο (2,6%) και η Ελλάδα αμέσως μετά με 2,9%. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι οι μικρές και σχετικά φτωχές χώρες, όπως η Πορτογαλία και η Ιρλανδία, διέθεταν πολύ υψηλότερα ποσοστά (4,1% και 6,4% αντίστοιχα). Εκφραζόμενη η προσπάθεια για χρηματοδότηση της Παιδείας ως ποσοστό των Σ.Δ.Δ., γίνεται φανερό ότι η Πορτογαλία με 15,8% έρχεται πρώτη ενώ η Ελλάδα με 9,5% τελευταία. Θα πρέπει να αναφερθεί όμως ότι στις συνολικές δημόσιες δαπάνες που αναφέρονται στην Ελλάδα δεν περιλαμβάνονται οι δαπάνες για την ιδιωτική εκπαίδευση, όπως στα υπόλοιπα κράτη.

Διαχρονικά διαπιστώνεται μια συνεχής μείωση του ποσοστού του Α.Ε.Π. σε έξι χώρες: Βέλγιο, Γερμανία, Ην. Βασίλειο, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο και Ολλανδία. Στις υπόλοιπες χώρες η τάση είναι ανοδική. Στην Ελλάδα το 1985 το ποσοστό του Α.Ε.Π. για την Εκπαίδευση ανήλθε σε 4%, αλλά έκτοτε μειώθηκε και φαίνεται να σταθεροποιήθηκε στο 3,7% με εξαίρεση το 1988 (3,4%) και το 1989 (3,5%).

Σε σχέση με τις Σ.Δ.Δ., η πτωτική τάση είναι μάλλον γενική με εξαίρεση την Ελλάδα, όπου από 9,5% το 1980 ανήλθε σταδιακά σε 10,8% το 1990 με μέγιστο 11,6% το 1985.

6.1.3. Συνολικές δημόσιες εκπαιδευτικές δαπάνες ανά μαθητή

Ένας άλλος τρόπος για να εκτιμηθεί η χρηματοδοτική προσπάθεια για την εκπαίδευση είναι ο υπολογισμός των δαπανών ανά μαθητή συνολικά. Μ' αυτόν το δείκτη γίνεται φανερή η εξέλιξη του κόστους της εκπαίδευσης η οποία εξαρτάται από τη σχέση αριθμού μαθητών ανά διδάσκοντα, από τη σχετική εξέλιξη των μισθών του διδακτικού προσωπικού από την αλλαγή της δομής του εκπαιδευτικού συστήματος, αφού οι δαπάνες ανά μαθητή διαφέρουν από βαθμίδα σε βαθμίδα και τέλος από τον πλούτο των προσφερόμενων προγραμμάτων. Έτσι ο δείκτης αυτός είναι σύνθετος και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως δείκτης ποιότητας, εφόσον, όταν οι δαπάνες αυξάνουν ανά μαθητή, τότε η ποιότητα καλυτερεύει.

Οι συνολικές δημόσιες δαπάνες για την εκπαίδευση ανά μαθητή παρουσιάζονται στον πίνακα (2.4.2.) που ακολουθεί.

Πίνακας 2.4.2. Συνολικές δημόσιες εκπαιδευτικές δαπάνες ανά μαθητή σε σταθερές τιμές 1985

Χώρες	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Βέλγιο	117163	123265	119359	112407	107386	134838	135270
Γαλλία	17105	20045	20251	20387	21012	21181	21719
Γερμανία	5768	6532	6716	6874	6951	6811	6878
Δανία					44746	43825	
Ελλάδα	72792	90559	87708	87203	82160	87918	90472
Ην.Βασίλειο	1633	1370	1476	1518	1515	1522	1551
Ιρλανδία	1134	1103	1147	1175	1105	1102	1081

Ισπανία	71195			113776	131471	154283	164322
Ιταλία	2716753	3402995	3573726	3361963	3703710	3518577	3226377
Λουξεμβούργο	229949	226632	246295	242205	261100		
Ολλανδία	8178	7775	8496	9140	9007	8890	9262
Πορτογαλία	70331	67224	74443	83307	95896	102810	95079

Πηγή: Κ. Σουμελής

Από τον παραπάνω πίνακα γίνεται φανερό ότι στην Ελλάδα οι δαπάνες ανά μαθητή (σε σταθερές τιμές) μειώθηκαν συνεχώς από το 1985 έως το 1988. Από το 1989 παρουσιάζεται μια αύξηση και οι δαπάνες ανά μαθητή το 1990 είναι συγκρίσιμες με αυτές του 1985. Στις άλλες χώρες της Ε.Ε. η κατάσταση ποικίλλει: Στο Βέλγιο οι δαπάνες ανά μαθητή μειώθηκαν συνεχώς μέχρι το 1985, ενώ το 1989 και το 1990 παρουσίασαν μια αύξηση της τάξεως του 30% έναντι του 1988. Αντίθετα, στη Γαλλία η αύξηση είναι συνεχής από το 1980. Στην Πορτογαλία παρουσιάζεται μια σταθερή αύξηση κατά το διάστημα 1985-899, ενώ το 1990 παρουσιάστηκε μια μείωση της τάξεως του 7%. Μείωση κατά το διάστημα 1980-85 παρουσιάστηκε στην Πορτογαλία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Ιρλανδία και στην Ολλανδία. Στην Γερμανία η αύξηση ήταν σταθερή μέχρι το 1988. Το 1989 όμως παρουσιάστηκε μια μείωση της τάξεως του 10% που συνοδεύτηκε με μια μικρή αύξηση της τάξεως του 1% το 1990. Η κατάσταση στην Ιταλία υπήρξε μάλλον ασταθής. Η ανοδική τάση κατά την περίοδο 1980-86 διακόπηκε το 1987. Το 1988 πραγματοποιήθηκε μια νέα αύξηση (στο επίπεδο του 1986) που την ακολούθησε μια νέα μείωση το 1989 και το 1990. Οι παραπάνω εξελίξεις των δημοσίων δαπανών (σε επίπεδο του 1986) που την ακολούθησε μια νέα μείωση το 1989 και το 1990. Οι παραπάνω εξελίξεις των δημοσίων δαπανών (σε σταθερές τιμές) ανά μαθητή δείχνουν ότι το μέσο κόστος για την εκπαίδευση ενός μαθητή στο τέλος της δεκαετίας του 1980 ήταν μεγαλύτερο από το ίδιο κόστος στην αρχή της δεκαετίας σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο. Από την άλλη μεριά, είναι άγνωστο αν η αύξηση αυτή του κόστους συνοδεύτηκε με καλύτερευση της ποιότητας.

Ο δείκτης «δαπάνες ανά μαθητή», που χρησιμοποιήθηκε πιο πάνω, έχει περιορισμένη αξία για συγκρίσεις μεταξύ των χωρών, ακόμη και αν τα εθνικά νομίσματα εκφραστούν σ' ένα κοινό νόμισμα, π.χ. το ECU. Για σύγκριση της προσπάθειας, που κάθε χώρα κάνει για την Παιδεία, ο καλύτερος δείκτης είναι οι δαπάνες ανά μαθητή εκφρασμένες ως ποσοστό του κατά κεφαλήν Α.Ε.Π. Οι δείκτες αυτοί παρουσιάζονται στη συνέχεια στον πίνακα (2.4.3).

Πίνακας 2.4.3. Δημόσιες δαπάνες ανά μαθητή ως ποσοστό του κατά κεφαλή Α.Ε.Π.

Χώρες	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Βέλγιο	25.8	25.2	25.2	23.9	22.7	23.8	23.5
Γαλλία	20.7	23.5	22.9	22.4	22.2	21.9	20.7
Γερμανία	20.8	21.9	21.7	22.0	21.6	20.8	19.2
Δανία					36.6	35.6	

Ελλάδα	14.6	19.5	18.1	18.1	16.7	17.6	18.3
Ην.Βασίλειο	27.4	21.9	23.2	23.1	22.2	21.7	22.3
Ιρλανδία	24.2	22.0	22.5	2.8	20.9	19.6	18.8
Ισπανία	10.2			13.9	15.1	16.9	17.3
Ιταλία	19.4	24.0	24.3	22.7	23.8	23.1	21.1
Λουξεμβούργο	47.4	40.5	42.9	44.5			
Ολλανδία	32.0	26.9	28.6	30.8	29.4	28.9	26.7
Πορτογαλία	20.9	19.4	20.0	21.2	24.5	25.7	

Σύμφωνα με τον πίνακα αυτό, το 1980 η μέση δημόσια δαπάνη ανά μαθητή αντιπροσώπευε το 47,4% του κατά κεφαλήν Α.Ε.Π. στο Λουξεμβούργο (μέγιστη τιμή) και το 10,2% στην Ισπανία (ελάχιστη τιμή). Οι δαπάνες ανά μαθητή στις άλλες χώρες κυμαίνονται μεταξύ των δύο αυτών τιμών. Στην Ελλάδα οι δαπάνες ανά μαθητή ανήλθαν το 1980 σε 14,6% του κατά κεφαλήν Α.Ε.Π. Η περίοδος της δεκαετίας του 1980 παρουσιάζει έντονες διακυμάνσεις, οι οποίες είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί, σε μερικές χώρες κινήθηκαν αντίθετα απ' ό,τι οι δαπάνες ανά μαθητή (σε σταθερές τιμές) του πίνακα (2.4.2.)

Η προσπάθεια της Ελλάδας να αυξήσει τις δαπάνες για την Παιδεία κατά την δεκαετία του 1980 είναι εμφανής, αλλά παρουσιάζει σοβαρές διακυμάνσεις.

6.1.4. Λειτουργικές και κεφαλαιουχικές δαπάνες

Οι δαπάνες για την Παιδεία διακρίνονται σε δαπάνες για τη λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος (σχολεία και διοικητικές υπηρεσίες) και σε δαπάνες για επενδύσεις (οικόπεδα, κτίρια, εξοπλισμός κ.τ.λ.).

Από τον πίνακα (2.4.4), που ακολουθεί και παρουσιάζει τις λειτουργικές και κεφαλαιουχικές δαπάνες ως ποσοστό των συνολικών δημοσίων εκπαιδευτικών δαπανών,

Πίνακας 2.4.4. Λειτουργικές και κεφαλαιουχικές δαπάνες ως ποσοστό των συνολικών δημοσίων δαπανών για την Παιδεία

Χώρες	1980		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Λειτ.	Κεφ.	Λειτ.	Κεφ.	Λειτ.	Κεφ.	Λειτ.	Κεφ.	Λειτ.	Κεφ.	Λειτ.	Κεφ.	Λειτ.	Κεφ.
Βέλγιο	98.4	1.6	99.1	0.9	99.0	1.0	99.2	0.8	99.2	0.8	96.4	3.6	98.8	1.2
Γαλλία	92.5	7.5	94.5	5.5	94.6	5.4	94.0	6.0	92.9	7.1	92.9	7.1	93.0	7.0
Γερμανία	87.2	12.0	92.4	7.6	92.2	7.8	92.3	7.7	92.2	7.8	91.8	8.2	91.4	8.6
Δανία					96.8	3.2	96.1	3.9	95.9	4.1	96.7	3.3		
Ελλάδα	87.0	13.0	84.9	15.1	84.8	15.2	84.7	15.3	83.6	16.4	84.9	15.1	87.4	12.6
Ην.Βασίλειο	94.1	5.9	95.8	4.2	96.1	3.9	96.1	3.9	96.1	3.9	94.7	5.1	94.9	5.1
Ιρλανδία	86.7	13.3	91.1	8.9	91.4	8.4	92.6	7.4	95.1	4.9	95.7	4.3	95.0	5.0
Ισπανία	90.4	9.6					90.5	9.5	88.8	11.2	86.4	13.6	88.7	11.3
Ιταλία	91.2	8.8	90.9	9.1	91.0	93.8	94.6	5.4	92.9	7.1	94.3	5.7	94.7	5.3

Λουξεμβούργο	95.0	5.0	87.3	12.7	87.4	12.6	86.0	14.0	82.1	17.9				
Ολλανδία	93.1	6.9	93.4	6.6	93.7	6.3	94.0	6.0	95.3	4.7	95.2	4.8	95.2	4.8
Πορτογαλία	85.2	14.8	89.1	10.9	87.9	12.1	88.4	11.6	91.0	9.0	91.6	8.4	91.7	8.3

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

γίνεται φανερό ότι οι δημόσιες δαπάνες για επενδύσεις μειώθηκαν στις περισσότερες χώρες κατά τη διάρκεια της δεκαετίας 1980. Εξαίρεση αποτελούν το Λουξεμβούργο, η Ισπανία και η Ελλάδα τόσο για την αύξηση, όσο και για το υψηλό ποσοστό επενδύσεων (στο Λουξεμβούργο ανήλθε σε 17,9% το 1988, στην Ισπανία σε 13,9% το 1989 και στην Ελλάδα σε 16,4% το 1988). Το ποσοστό αυτό μειώθηκε στην Ελλάδα έκτοτε και το 1990 ήταν 12,6% χαμηλότερο δηλαδή από το επίπεδο του 1980.

7. Το Σχολικό σύστημα

7.1. Πρωτοβάθμια εκπαίδευση

7.1.1. Γενικά εισαγωγικά στοιχεία

Η πρωτοβάθμια εκπαίδευση αποτελεί, σύμφωνα με το διεθνές Σύστημα Ταξινόμησης της Εκπαίδευσης (Δ.Σ.Τ.Ε.), το «επίπεδο 1» του επίσημου εκπαιδευτικού συστήματος, ενώ η προσχολική αγωγή χαρακτηρίζεται ως «επίπεδο 0».³⁹ Η πρώτη αυτή βαθμίδα του επίσημου εκπαιδευτικού συστήματος είναι αυτοτελής σε όλες τις χώρες της Ε.Ε., εκτός από τη Δανία και την Ισπανία, όπου αποτελεί με τον πρώτο κύκλο της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ενιαία βαθμίδα.

Η πρωτοβάθμια εκπαίδευση αποτελεί μέρος της υποχρεωτικής εκπαίδευσης σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. και παρέχεται δωρεάν τόσο στο δημόσιο τομέα, όσο και στον ιδιωτικό που επιδοτείται από την Πολιτεία, σε ένα μεγάλο βαθμό. Η επιδότηση εξαρτάται από το κατά πόσο τα ιδιωτικά σχολεία λειτουργούν σύμφωνα με τους όρους που καθορίζουν τα εθνικά υπουργεία παιδείας.⁴⁰ Μόνο στην Ελλάδα η ιδιωτική εκπαίδευση δεν επιδοτείται, με τη δικαιολογία ότι τα ιδιωτικά σχολεία λειτουργούν ως κερδοσκοπικές εταιρίες.

Οι σκοποί της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι μεν παρόμοιοι σε όλες τις χώρες της Ε.Ε., διαφέρουν⁴¹ όμως ως προς την έμφαση και την προτεραιότητά τους. Στην Ελλάδα, το ισχύον νομικό πλαίσιο,⁴² περιγράφει τους εξής σκοπούς: σκοπός του δημοτικού σχολείου είναι η πολύπλευρη πνευματική και σωματική ανάπτυξη των μαθητών μέσα στα πλαίσια που ορίζει ο ευρύτερος σκοπός της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Αν γίνει σύγκριση των σκοπών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης στις χώρες της Ε.Ε. θα γίνει φανερό ότι ο βασικός σκοπός της είναι διπλός:⁴³ **αναπτυξιακός** (των βασικών λειτουργιών του παιδιού και στο σημείο αυτό συμπληρώνει την αναπτυξιακή προσπάθεια του νηπιαγωγείου) και **μαθησιακός** (των βασικών

γνώσεων και δεξιοτήτων). Στο σημείο αυτό, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η πρωτοβάθμια εκπαίδευση θέτει τα θεμέλια για την περαιτέρω μαθησιακή ανάπτυξη των παιδιών και προσδιορίζει το βασικό επίπεδο αλφαριθμητισμού για τα παιδιά που θα εγκαταλείψουν, για κάποιο λόγο, το δημοτικό σχολείο στ τέλος του ή και πριν.

Γενικά, θα μπορούσαμε να πούμε, ότι δύο βασικές διαφορές παρουσιάζονται μέσα από τους γενικούς σκοπούς της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης: η πρώτη σχετίζεται με τη θρησκευτική εκπαίδευση των παιδιών, που είναι χαρακτηριστικό των κοινωνιών στις οποίες η εκπαίδευση δεν είναι κοσμική (secular)· η δεύτερη σχετίζεται με το κατά πόσο η καταπολέμηση της υπάρχουσας κοινωνικής ανισότητας είναι εκφρασμένος σκοπός του σχολείου ή η εξάλειψη των ανισοτήτων αποτελεί έμμεσο ή αυτονόητο σκοπό του σχολείου.

Η διαφορά αυτή είναι προφανώς πολύ σοβαρή, γιατί στην περίπτωση του εκφρασμένου σκοπού, επιτρέπει την άμεση αξιολόγηση του σχολείου και της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, με βάση το σκοπό της ισότητας. Αυτό όμως είναι αδύνατο, αν ο σκοπός της ισότητας δεν είναι εκφρασμένος σκοπός του σχολείου. Έμφαση για την εξάλειψη των ανισοτήτων υπάρχει στον ισπανικό εκπαιδευτικό Νόμο για τη γενική βασική εκπαίδευση, ο οποίος θέλει ως βασικό σκοπό της γενικής βασικής εκπαίδευσης «την εξάλειψη όλων των μορφών εκπαιδευτικής διάκρισης και επομένως θα αποτελέσει τη βάση για την ισότητα των εκπαιδευτικών ευκαιριών, ισότητα που θα επεκτείνεται σε όλα τα στάδια της εκπαιδευτικής διαδικασίας».⁴⁴

7.2. Ποιοτικά χαρακτηριστικά

7.2.1. Συνθήκες λειτουργίας της διοίκησης

Λόγω της μεγάλης σημασίας της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης στη συνολική εκπαιδευτική διαδικασία, τόσο στο υποσύστημα της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, όσο και στο βασικό του στοιχείο, το σχολείο, υπήρξαν ανέκαθεν το πεδίο συνεχών, συνολικών ή επιμέρους μεταρρυθμίσεων.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές ήταν συνέπεια γενικότερων διοικητικών μεταρρυθμίσεων των τελευταίων ετών για μεγαλύτερη αποκέντρωση του μηχανισμού λήψεως αποφάσεων. Στον τομέα της εκπαίδευσης, αυτές οι πολιτικές φύσεως μεταρρυθμίσεις βασίζονται κυρίως στους εξής λόγους:⁴⁵

- i. στην πεποίθηση ότι θα πρέπει να ενισχυθεί η εξουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης·
- ii. στην ανάγκη εισαγωγής μηχανισμών ελεύθερης αγοράς στη δημόσια εκπαίδευση με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχολείων·
- iii. στην πολιτική ανάγκη αύξησης της περιφερειακής και τοπικής αυτονομίας·
- iv. στη συνεχώς αυξανόμενη ανάγκη εξεύρεσης νέων πηγών χρηματοδότησης της δημόσιας εκπαίδευσης·

ν. στην πολιτική πίεση εκ μέρους ορισμένων κοινωνικών ομάδων (όπως π.χ. των γονέων) που, παρ' όλο ότι είναι άμεσα ενδιαφερόμενες για τα εκπαιδευτικά θέματα, εκρατούντο όμως συστηματικά έξω από τους επίσημους εκπαιδευτικούς μηχανισμούς λήψεως αποφάσεων.

Η πραγματοποίηση των πολιτικών αυτών στόχων ακολούθησε ξεχωριστό δρόμο σε καθεμιά από τις χώρες της Ε.Ε., παρ' όλο που υπάρχει τάση ομαδοποίησης των μεταρρυθμίσεων σε τρεις ομάδες, ανάλογα με το τελικό αποτέλεσμα, δηλαδή σε συστήματα: κυρίως συγκεντρωτικά, συγκεντρωτικά μεν άλλα αποκεντρωμένα σε επίπεδο περιφέρειας και κυρίως αποκεντρωμένα. Είναι πάντως γεγονός ότι σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο βαθμός αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού συστήματος θα πρέπει να εξεταστεί ανάλογα με το βαθμό αποκέντρωσης των διαφόρων εκπαιδευτικών λειτουργιών, όπως: η βασική νομοθέτηση, ο καθορισμός των δομών, ο καθορισμός της εκπαιδευτικής ύλης, των εκπαιδευτικών προγραμμάτων, της απονομής των τίτλων σπουδών, της χρηματοδότησης, της διοίκησης του προσωπικού - εκπαιδευτικού και μη - και της αξιολόγησης - ελέγχου του συστήματος και του σχολείου, γιατί ο βαθμός αποκέντρωσης δεν είναι ο ίδιος για όλες τις εκπαιδευτικές λειτουργίες.

Πίνακας 2.4.5. Κατανομή ευθύνης λήψεων αποφάσεων στα διάφορα διοικητικά επίπεδα για την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση

Χώρες	Βέλγιο				Γαλλία				Γερμανία				Δανία				Ελλάδα				Ην.Βασίλειο			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Νομοθεσία	x	x			x					x			x				x				x			
Δομή	x	x			x					x			x				x				x			
Εκπ. Ύλη και Προγράμματα	x	x		x	x					x			x			x	x				x			x
Απονομή πτυχίων	x	x			x					x			x				x				x			
Χρηματοδότηση		x		x	x	x	x	x		x		x			x	x			x	x		x		x
Προσωπικό		x		x	x							x												x
Αξιολόγηση/ Έλεγχος		x		x	x																x			x
Νομοθεσία	x				x					x				x			x				x			
Δομή	x				x					x				x			x				x			

Πίνακας 2.4.5. (συνέχεια)

Χώρες	Βέλγιο				Γαλλία				Γερμανία				Δανία				Ελλάδα				Ην.Βασίλειο			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Απονομή πτυχίων	X				X				X				X				X				X			
Χρηματοδότηση	X				X	X			X		X	X	X	X			X	X			X	X		X
Προσωπικό					X	X			X						X				X		X			X
Αξιολόγηση/ Έλεγχος					X	X			X						X				X		X			X

Επίπεδα διοικητικά: Εθνικό=1, Περιφερειακό=2, Νομού=3, Τοπικό/Σχολείου=4.

Πηγή: 1) Eurydice, Bruxelles, 1991.

2) OECD, The Effectiveness of Schooling and of Educational Resource Management, Paris, 1991.

Ο πίνακας 2.4.5. παρουσιάζει σε γενικά γραμμές, τη συμμετοχή του καθενός από τα 4 βασικά διοικητικά επίπεδα (εθνικό / ομοσπονδιακό, περιφερειακό / πολιτείας, νομού, τοπικής αυτοδιοίκησης / σχολείου) στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων σχετικά με τις παραπάνω 7 βασικές εκπαιδευτικές λειτουργίες. Γίνεται φανερό ότι το εθνικό επίπεδο λήψεως αποφάσεων και το πολιτειακό στις χώρες με ομοσπονδιακό πολιτικό σύστημα (όπως η Γερμανία, το Βέλγιο και η Ισπανία με τις αυτόνομες περιφέρειες) είναι τα πιο σημαντικά στη λήψη αποφάσεων σχετικά με τις 7 βασικές εκπαιδευτικές λειτουργίες. Τα επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης και σχολείου αρχίζουν σιγά σιγά να αυξάνουν την ευθύνη λήψεως αποφάσεων, αλλά στις περισσότερες χώρες το πεδίο λήψεως αποφάσεων περιορίζεται σε αποφάσεις εφαρμογής αυτών που έχουν αποφασιστεί από τις κεντρικές διοικήσεις, κατά συνέπεια η αυτονομία τους σχεδόν εκμηδενίζεται από λεπτομερή νομοθετικά πλαίσια, που δεν τους αφήνουν στην πραγματικότητα μεγάλα περιθώρια καινοτομιών.

Εκεί όπου υπάρχει ή αναμένεται να υπάρξει κάποια σχετική συμμετοχή είναι στον τομέα της χρηματοδότησης. Η Γαλλία είναι το καλύτερο παράδειγμα, όπου και τα 4 επίπεδα λήψεως αποφάσεων συμμετέχουν με προκαθορισμένα ποσοστά στη χρηματοδότηση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Στο Ην. Βασίλειο και κυρίως στην Αγγλία και την Ουαλία, οι τοπικές εκπαιδευτικές αρχές ή τα ανεξάρτητα σχολεία συμμετέχουν αρκετά στη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη χρηματοδότηση, το προσωπικό του έλεγχου και την αξιολόγηση των σχολείων. επίσης, στις χώρες με εθνικά σχολικά προγράμματα, όπως στο Ην. Βασίλειο, τη

Δανία και το Βέλγιο, οι τοπικές αρχές έχουν το δικαίωμα προσδιορισμού του ποσοστού εκείνου του εκπαιδευτικού προγράμματος (20-25%) που διατίθεται για να καλύψει τοπικές ανάγκες.

Πρέπει να σημειωθεί ότι στον Πίνακα (2.4.5) δεν παρουσιάζονται οι αποκεντρωμένες διοικητικές υπηρεσίες, που όμως βρίσκονται υπό τον άμεσο έλεγχο της κεντρικής υπηρεσίας. Στο σημείο αυτό συγχέεται η διοικητική αποκέντρωση (déconcentration) από την πολιτική αποκέντρωση (décentralisation). Κλασικό παράδειγμα χώρας με αποκεντρωμένο διοικητικά εκπαιδευτικό σύστημα, αλλά στη πραγματικότητα συγκεντρωτικό σύστημα λήψεως αποφάσεων παρ' όλη την προσπάθεια πολιτικής αποκέντρωσης, αποτελεί η Γαλλία.⁴⁶ Και άλλες χώρες, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία και η Πορτογαλία, έχουν αποκεντρωμένες εκπαιδευτικές διοικητικές υπηρεσίες κυρίως για την πιο εύκολη παρακολούθηση της λειτουργίας των σχολείων. Στις περισσότερες χώρες όπου λειτουργούν Συμβούλια Σχολικά ή τοπικής ή περιφερειακής διοίκησης, αυτά έχουν γνωμοδοτική δικαιοδοσία και γενικά δεν παίρνουν αποφάσεις που να επηρεάζουν τις βασικές εκπαιδευτικές λειτουργίες αλλά μόνο αποφάσεις για να διευκολύνουν⁴⁷ τη λειτουργία των σχολείων και κυρίως τη χρηματοδότησή τους ή τη δημιουργία νέων σχολείων.

7.2.2. Διοίκηση του Σχολείου

Με δεδομένο το ισχύον γενικότερο νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο που προκαθορίζει ένα μεγάλο αριθμό εκπαιδευτικών αποφάσεων, το πρότυπο διοίκησης καθορίζεται από τον τρόπο με τον οποίο οι χώρες απαντούν σε τέσσερα βασικά ερωτήματα:⁴⁸

- Πώς θα δοθεί στο σχολείο η μεγαλύτερη δυνατή αυτονομία που να του επιτρέψει να δημιουργήσει τη δική του ιδιαιτερότητα, προσαρμοζόμενο στο τοπικό περιβάλλον του, χωρίς να μειωθεί η αποτελεσματικότητά του και χωρίς να κινδυνεύει η ενότητα του εθνικού εκπαιδευτικού συστήματος;
- Ποιος θα πρέπει να είναι ο ρόλος των γονέων και των υπόλοιπων στοιχείων της κοινότητας στη διοίκηση του σχολείου και πώς η επέμβασή τους μπορεί να συμβιβαστεί με την επαγγελματική ιδιαιτερότητα της εργασίας των δασκάλων;
- Ποιες διοικητικές δομές και ποιο πρότυπο διοίκησης μπορούν να εγγυηθούν την καλύτερη λειτουργία του σχολείου στα πλαίσια του ισχύοντος ευρύτερου διοικητικού συστήματος;
- Πώς είναι δυνατό να συμβιβαστεί η εξωτερική αξιολόγηση του σχολείου (διοικητικός έλεγχος) με την εσωτερική αξιολόγηση στην πρακτική της αυτο-ανάλυσης του σχολείου, που θεωρείται αναγκαία για την ανάπτυξή του;

Ο τρόπος με τον οποίο απαντήθηκαν οι (4) αυτές ερωτήσεις στην κάθε χώρα της Ε.Ε. διαμόρφωσε μια μεγάλη ποικιλία προτύπων διοίκησης των σχολείων, που διαφοροποιούνται από την έμφαση, το ρόλο και τη σύνθεση των διοικητικών οργάνων το σχολείου (σχολικών συμβουλίων ή επιτροπών και του

διευθυντή του σχολείου) που παρουσιάζονται στον Πίνακα (2.4.6). Τα στοιχεία επιρροής στη λήψη των αποφάσεων είναι βασικά τα εξής: προσωπικό και κυρίως το διδακτικό, γονείς των μαθητών, τοπική αυτοδιοίκηση και κεντρική ή περιφερειακή διοίκηση.⁴⁹

Πίνακας 2.4.6. Όργανα διοίκησης του σχολείου

ΟΡΓΑΝΑ	ΕΙΔΟΣ	ΣΥΝΘΕΣΗ	ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΠΙΡΡΟΗΣ
Σχολικό Συμβούλιο	Συλλογικό	Σύνθετο με άτομα διαφόρων προελεύσεων	Θεσμικό
Διευθυντής σχολείου (Υποδιευθυντής)	Ατομικό (σπανίως μέσα σε ομάδα)	Δάσκαλοι (σπανίως άλλη ειδικότητα)	Διοικητικό και σε μερικές περιπτώσεις θεσμικό
Ενδιάμεση διοίκηση κατά αντικείμενο	Ατομικό	Δάσκαλοι	Διοικητικό και ειδίκευσης
Συμβούλιο Δασκάλων	Συλλογικό	Δάσκαλοι (σε μερικές περιπτώσεις γονείς και μαθητές)	Εξειδικευμένο (σπανίως θεσμικό)
Συμβούλιο γονέων	Συλλογικό	Γονείς των μαθητών	Διάφορα επίπεδα
Συμβούλιο μαθητών	Συλλογικό	Μαθητές	Διάφορα επίπεδα

Πηγή: Eurydice, Bruxelles, 1990, p. 64.

7.2.3. Διευθυντής του Σχολείου

Παρ' όλη την αύξηση των αρμοδιοτήτων του Σχολικού Συμβουλίου, ο ρόλος του διευθυντή παραμένει πάντα καθοριστικός στη διοίκηση του σχολείου, αφού είναι αυτός ο υπεύθυνος της καλής λειτουργίας του σχολείου, της εφαρμογής των διοικητικών αποφάσεων, του ελέγχου του προσωπικού, της διαχείρισης των χρημάτων, της τάξης και της πειθαρχίας. Ο κεντρικός ρόλος του οφείλεται στη στρατηγική θέση που κατέχει στη δομή της διοίκησης. Ο αποφασιστικός του ρόλος σε μερικές χώρες (όπως στην Ελλάδα, τη Γαλλία, τη Γερμανία, το Λουξεμβούργο και την Ισπανία) έχει ενισχυθεί από το γεγονός ότι προεδρεύει του Σχολικού Συμβουλίου. Στην Ιρλανδία, την Ιταλία, την Αγγλία και την Ουαλία και στο

φλαμανδικό Βέλγιο είναι κανονικό μέλος του Σχολικού συμβουλίου. Μόνο στην Πορτογαλία, τη Σκωτία, τη Δανία και το γαλλόφωνο Βέλγιο είναι μέλος ή γραμματέας του Σχολικού Συμβουλίου, αλλά χωρίς ψήφο, ενώ στην Ολλανδία δε συμμετέχει.⁵⁰

Εξαιτίας της μεγάλης σημασίας που έχει ο διευθυντής στη διοίκηση του σχολείου, όλες οι χώρες της Ε.Ε. έχουν δώσει μεγάλη προσοχή τόσο στη διαδικασία επιλογής, όσο και στην αναγκαία κατάρτιση και τις συνθήκες εκτέλεσης του έργου του. Όσον αφορά τον τρόπο επιλογής, οι 15 χώρες της Ε.Ε., είναι δυνατό να καταταγούν σε τρεις γενικές ομάδες.

Στην πρώτη ομάδα (που περιλαμβάνει την Αυστρία, το Βέλγιο, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ελλάδα, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, τη Σουηδία και την Φιλανδία) ο διευθυντής του σχολείου επιλέγεται από την κεντρική υπηρεσία επί τη βάση εθνικού πίνακα υποψηφίων. Στη δεύτερη ομάδα (που περιλαμβάνει τη Δανία, την Ιρλανδία, την Ολλανδία και το Ην. Βασίλειο), η επιλογή γίνεται από την τοπική εκπαιδευτική αρχή με τη συμμετοχή του σχολείου. Στην τρίτη ομάδα (που περιλαμβάνει την Πορτογαλία και τη Ισπανία) ο διευθυντής εκλέγεται από το σχολείο.

Οι διευθυντές των σχολείων προέρχονται κατ' εξοχή από το διδακτικό προσωπικό και τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την επιλογή τους βασίζονται κυρίως στην αρχαιότητα και τις μεταπτυχιακές σπουδές. Βεβαίως και άλλα κριτήρια αναφέρονται όπως π.χ. στην περίπτωση της Ελλάδας «η υπηρεσιακή κατάρτιση των εκπαιδευτικών, η γνώση τους για τα εκπαιδευτικά πράγματα, η ικανότητά τους για την ανάληψη διοικητικών καθηκόντων το εκπαιδευτικό τους έργο, η κοινωνική προσφορά και η προσωπικότητά τους, οι μεταπτυχιακές σπουδές, η μετεκπαίδευση και η επιμόρφωση, καθώς και η αξιολογη συγγραφική εργασία».⁵¹ Εξ αιτίας όμως του τρόπου επιλογής, τα παραπάνω, με εξαίρεση τους τίτλους σπουδών και τη συγγραφική εργασία, δεν αξιολογούνται μέσω ειδικών εξετάσεων, αλλά επαφίενται στην κρίση υπηρεσιακών συμβουλίων και ταυτόχρονα προϋποθέτονται ως συνέπεια της αρχαιότητας. Μόνο στο Βέλγιο, στην Ιταλία και στη Γαλλία (για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση) οι πίνακες καταρτίζονται με βάση τ' αποτελέσματα σε ειδικές εξετάσεις. «Παρ' όλα αυτά, όλες οι χώρες της Ε.Ε. αντιμετωπίζουν σοβαρό πρόβλημα στην ποιότητα διοίκησης των σχολείων».⁵² Το πρόβλημα αυτό, όπως είναι φυσικό, έχει οξυνθεί στις χώρες που προσπαθούν να αποκεντρώσουν τη λήψη ουσιαστικών αποφάσεων και να αυξήσουν την αυτονομία των σχολείων. Στις περιπτώσεις αυτές, οι διοικητικές αρμοδιότητες του διευθυντή του σχολείου αυξάνονται στο σημείο, που να απαιτούν εξειδικευμένες διοικητικές γνώσεις στον τομέα προγραμματισμού και χρηματοδότησης και στους τομείς δημοσίων σχέσεων. Η αυξανόμενη ανάγκη εξειδικευμένων διοικητικών γνώσεων, θέτει υπό αμφισβήτηση την αξία του προτύπου διοίκησης σχολείου, που βασίζεται στην υπόθεση ότι η επιτυχία στη διοίκηση ενός σχολείου είναι συνάρτηση της προσωπικότητας και της εκπαιδευτικής κατάρτισης και εμπειρίας του δασκάλου, στην οποία υπόθεση βασίζονται οι σημερινές διαδικασίες επιλογής

στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. και κατ' εξοχή στην Ελλάδα. Εξαιρέση αποτελεί η Γαλλία, η οποία, για την επιλογή του διευθυντή των σχολείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης απαιτεί από τους υποψήφιους να κάνουν ειδική μετεκπαίδευση που θα τους επιτρέψει ν' ασκήσουν τα καθήκοντα του διευθυντή του σχολείου. Σύμφωνα με το πρότυπο αυτό οι διευθυντές δε θα προέρχονται από τον εκπαιδευτικό κλάδο αλλά από το διοικητικό και δε θα είναι πλέον ένας βαθμός εξέλιξης του δασκάλου, αλλά ξεχωριστή εξειδικευμένη λειτουργία που απαιτεί είναι συγκεκριμένο επαγγελματικό προφίλ. Ο ειδικός αυτός διοικητικός κλάδος θα είναι βεβαίως ανοικτός σε κάθε εκπαιδευτικό που θα έχει την επιθυμία να ασκήσει διοικητικά καθήκοντα, η άσκηση των οποίων προϋποθέτει ειδική κατάρτιση.

7.2.4. Αξιολόγηση - Επιθεώρηση

Η αξιολόγηση είναι μια από τις βασικές εκπαιδευτικές διαδικασίες που εντάσσεται στα πλαίσια της λειτουργίας του ελέγχου. Βοηθά στην πληροφόρηση των υπεύθυνων στα διάφορα επίπεδα λήψεως αποφάσεων ως προς την αποτελεσματικότητα της επιμέρους καθώς και της συνολικής εκπαιδευτικής διαδικασίας.⁵³ Παρ' όλο ότι η αξιολόγηση, ως γενική έννοια είναι απλή (σύγκριση ενός πράγματος, μιας διαδικασίας, ενός ανθρώπου με κάποιο αποδεκτό πρότυπο ως μέτρο) στην εφαρμογή της, κυρίως στο εκπαιδευτικό σύστημα, έχει γίνει μια πολύπλοκη διαδικασία τόσο τεχνικά, όσο και πολιτικά. Επειδή όμως μπορεί να έχει και επιπτώσεις ελέγχου στους υπευθύνους, η αξιολόγηση εφαρμόζεται σε κάθε χώρα διαφορετικά τόσο ως προς το αντικείμενο και τη μέθοδο, όσο και ως προς το σκοπό της.

Σε γενικές γραμμές, θα μπορούσαμε να πούμε, ότι η αξιολόγηση εφαρμόζεται σε κάθε απόφαση, πράξη ή τελικό αποτέλεσμα. Επίσης θα μπορούσε να εφαρμοστεί στα μέσα που χρησιμοποιούνται και στις γενικότερες συνθήκες που επικρατούν. Στη βάση αυτή είναι δυνατό να διακρίνουμε τέσσερις τομείς αξιολόγησης:⁵⁴

- α. αξιολόγηση των επικρατούσων συνθηκών (περιβάλλον)
- β. αξιολόγηση των μέσων που χρησιμοποιούνται (εισροών)
- γ. αξιολόγηση των λειτουργικών διαδικασιών
- δ. αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Απ' αυτές οι πιο συνήθεις αξιολογήσεις αφορούν τα μέσα που χρησιμοποιούνται (και κυρίως το διδακτικό προσωπικό και τα σχολικά κτίρια) και τα αποτελέσματα με τη μορφή εξετάσεων για την εξακρίβωση της γνωστικής μάθησης των μαθητών. Η εξέταση των μαθητών μπορεί να είναι συνεχής, κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους ή σταδιακή σε τακτά διαστήματα ή μόνο στο τέλος μιας χρονικής περιόδου. Συνήθως χρησιμοποιείται κάποιος συνδυασμός των τριών μεθόδων. Επίσης μπορεί να πάρει μορφή γραπτών ή προφορικών εξετάσεων. Ο κύριος σκοπός που επιδιώκεται είναι η πληροφόρηση του δασκάλου σχετικά με την επίδοση του μαθητή, πάνω στην οποία ο δάσκαλος θα βασίσει το

κατά πόσο ο μαθητής, στο τέλος της σχολικής περιόδου, είναι έτοιμος να προαχθεί σε ανώτερη τάξη. Ένας άλλος σκοπός, που τελευταία έχει επικρατήσει σε πολλές χώρες, είναι η πληροφόρηση του σχολείου και του εκπαιδευτικού συστήματος για το βαθμό κατάρτισης των μαθητών σε ορισμένα βασικά γνωστικά αντικείμενα, η οποία φανερώνει τη συνολική αποτελεσματικότητα του σχολείου ή του εκπαιδευτικού συστήματος.

Η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών εισροών και κυρίως του διδακτικού προσωπικού εφαρμόζεται σε πολλά εκπαιδευτικά συστήματα, αλλά τα τελευταία χρόνια, «υπό την επίδραση του εκδημοκρατισμού του σχολείου, έχει προσκόψει στην έντονη αντίδραση των δασκάλων, κυρίως όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται».⁵⁵

Άλλες παράμετροι του προβλήματος της αξιολόγησης γενικά και του διδακτικού προσωπικού ιδιαίτερα είναι το κατά πόσο η αξιολόγηση είναι εσωτερική ή εξωτερική. Εσωτερική είναι η αξιολόγηση, όταν ο υπεύθυνος για την αξιολόγηση προέρχεται από την εσωτερική ομάδα διοίκησης του σχολείου. Εξωτερική είναι η αξιολόγηση, όταν ο υπεύθυνος για την αξιολόγηση δεν ανήκει στην ομάδα του σχολείου. Η εσωτερική αξιολόγηση, που αναπτύχθηκε τα τελευταία χρόνια, ονομάστηκε αυτο-αξιολόγηση και πραγματοποιείται από τους συναδέλφους και το Διευθυντή του σχολείου.

7.2.4.1. Αξιολόγηση Δασκάλων: Επιθεωρήσεις

Η αξιολόγηση των δασκάλων - του πιο βασικού εκπαιδευτικού μέσου - έχει αποτελέσει θέμα τόσο εκπαιδευτικό, όσο και πολιτικό. Ενώ γίνεται ευρύτερα αποδεκτό ότι οι δάσκαλοι θα πρέπει να υπόκεινται σε συνεχή αξιολόγηση (μαζί με την αξιολόγηση άλλων εισροών, όπως σχολικών προγραμμάτων, κτιρίων, βιβλίων διδακτικών μεθόδων κ.τ.λ.) η εφαρμογή της αξιολόγησης βρίσκει συνεχώς την έντονη αντίδραση των εκπαιδευτικών οργανώσεων. Αυτό γίνεται, γιατί θεωρούν την αξιολόγηση ως μέσο για έλεγχο και διακριτική μεταχείριση των δασκάλων, από τη μία, και ως μια διαδικασία παράτολμη από την άλλη, αν όχι αδύνατη και επικίνδυνη, δεδομένων των πολλαπλών στόχων της διδασκαλίας, του μεγάλου αριθμού των παραγόντων που επηρεάζουν τη μάθηση και των μέσων στη διάθεση του δασκάλου για πραγματοποίηση των εκπαιδευτικών στόχων.⁵⁶

Στην Ελλάδα η αξιολόγηση των δασκάλων έχει ουσιαστικά καταργηθεί από το 1982 (Ν. 1304/82) με την κατάργηση των επιθεωρήσεων και των επιθεωρητών, που μεταβλήθηκαν σε σχολικούς συμβούλους, το έργο των οποίων είναι καθαρά συμβουλευτικό, χωρίς καμιά δικαιοδοσία αξιολόγησης των δασκάλων. Η σχετικά πρόσφατη περιορισμένη μεταρρύθμιση (Π.Δ. 462/1991) διατήρησε το θεσμό του σχολικού συμβούλου, χωρίς μεταβολές στο ρόλο του, αλλά τροποποίησε ελαφρά τα κριτήρια επιλογής και τη διαδικασία επανέγκρισης των σχολικών συμβούλων με «μοναδικό σκοπό και στόχο την αναβάθμιση του κύρους του θεσμού και την καθέρωση της αξιοκρατίας στην εκπαίδευση».⁵⁷ Θεωρητικά, στις αρμοδιότητες των

σχολικών συμβούλων εντάσσονται τα εξής: η επιστημονική, και παιδαγωγική καθοδήγηση των εκπαιδευτικών, η σύνδεση του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου με το σχολείο μέσω του σχολικού συμβούλου και η πληροφόρηση (ανατροφοδότηση) για την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού συστήματος.⁵⁸ Η εφαρμογή των ανωτέρω δραστηριοτήτων και κυρίως της επιστημονικής και παιδαγωγικής καθοδήγησης των εκπαιδευτικών δεν είναι αυτόματη και προϋποθέτει τη συγκατάθεση του σχολείου και των εκπαιδευτικών. Επομένως στην πραγματικότητα, οι αρμοδιότητες των σχολικών συμβούλων περιορίζονται στην πληροφόρηση για τη λειτουργία των σχολείων, στο βαθμό φυσικά, που οι σχολικοί σύμβουλοι επιτύχουν την απόκτηση των αναγκαίων πληροφοριών. Γίνεται επομένως φανερό ότι, στην πραγματικότητα, δεν γίνεται ουσιαστική αξιολόγηση ούτε των εισροών, ούτε και των εκπαιδευτικών λειτουργιών και ως εκ τούτου η βελτίωση των αποτελεσμάτων (της επίδοσης των μαθητών) καταλήγει να εξαρτάται μόνο από την εργατικότητα και την εξυπνάδα των μαθητών και σχεδόν καθόλου από τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαφόρων εκπαιδευτικών παραμέτρων. Προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της απόδοσης των δασκάλων αποβλέπουν οι πρόσφατες αλλαγές για την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, οι οποίες εισάγουν την υπό όρους υποχρεωτική επιμόρφωση και βελτιώνουν τις συνθήκες για την προαιρετική επιμόρφωση.

Στις χώρες της Ε.Ε., πλην της Δανίας, λειτουργούν γραφεία επιθεωρήσεων με σκοπό την αξιολόγηση των σχολείων συμπεριλαμβανομένων και των δασκάλων. Η οργάνωση και η λειτουργία των γραφείων επιθεωρήσεων διαφέρει από χώρα σε χώρα, καθώς επίσης και οι αρμοδιότητες των επιθεωρητών. Το πιο ιεραρχημένο⁵⁹ σύστημα το έχει η Γαλλία με δύο κατηγορίες επιθεωρητών: παιδαγωγικών και διοικητικών θεμάτων. Εξαίρεση αποτελεί το σύστημα επιθεώρησης του Ην. Βασιλείου (Αγγλίας και Ουαλίας), όπου υπάρχουν δύο επιθεωρήσεις ανεξάρτητες μεταξύ τους. Η μία επιθεώρηση, με πλήρη διοικητική αυτονομία, λειτουργεί στο εθνικό επίπεδο, αλλά έχει και επιθεωρητές που βρίσκονται σε περιφερειακό επίπεδο (Her Majesty's Inspectors). Οι αρμοδιότητές τους είναι γενικής αξιολόγησης των σχολείων, των σχολικών προγραμμάτων κ.τ.λ. Η δεύτερη επιθεώρηση λειτουργεί κατά τοπική εκπαιδευτική αρχή και οι επιθεωρητές έχουν αρμοδιότητες αξιολόγησης και ελέγχου των σχολείων που λειτουργούν στην ευθύνη της τοπικής εκπαιδευτικής αρχής. Η Δανία δε διαθέτει επιθεωρητές για τα σχολεία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Ο έλεγχος και η επίβλεψη των σχολείων είναι αρμοδιότητα των τοπικών συμβουλίων μαζί με το Διευθυντή του σχολείου.⁶⁰

Εκείνο πάντως που έχει παρατηρηθεί τελευταία σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α. είναι ένα συνεχώς αυξανόμενο ενδιαφέρον για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των σχολείων, συμπεριλαμβανομένης και της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών λειτουργιών και εισροών. Η αξιολόγηση των δασκάλων, παρ' όλο που οι γνώμες διίστανται ως προς τη συμβολή της στην επαγγελματική ανάπτυξη των δασκάλων έχει τοποθετηθεί ως μια αναγκαία

διαδικασία στο ευρύτερο πλαίσιο της ανάπτυξης και διοίκησης των ανθρώπινων πόρων στο εκπαιδευτικό σύστημα (Human Resource Management) μαζί με την αρχική εκπαίδευση, τη συνεχή κατάρτιση, την πολιτική προσλήψεων, το σύστημα παραγωγής και καριέρας, το σύστημα οικονομικών απολαβών κ.τ.λ.⁶²

Από σκοπιάς ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και πριν χαραχτεί το σχήμα αξιολόγησης των δασκάλων (και ενδεχομένως διευθυντών και Υποδιευθυντών) θα πρέπει να δοθούν απαντήσεις στα εξής ερωτήματα:

- ποιος θα πρέπει να είναι ο σκοπός της αξιολόγησης;
- πάνω σε ποιες αρχές θα βασιστεί η διαδικασία της αξιολόγησης;
- ποιος θα κάνει την αξιολόγηση;
- πόσο συχνά θα πρέπει να γίνεται η αξιολόγηση;
- τι ρόλο θα πρέπει να παίξει η παρακολούθηση της διδασκαλίας στην τάξη;
- ποια είναι τα κατάλληλα κριτήρια;
- τι θα πρέπει να γίνει μετά την αξιολόγηση;
- εάν γίνει έκθεση, ποιος θα πρέπει να μπορεί να τη δει;
- ποιες είναι οι οικονομικές επιπτώσεις;
- ποιες είναι οι ενδεχόμενες άλλες επιπτώσεις από την εφαρμογή του σχήματος;

Χωρίς αμφιβολία η πιο βασική είναι η πρώτη ερώτηση αναφορικά με τους σκοπούς της αξιολόγησης. Στη σχετική βιβλιογραφία αναφέρονται τέσσερις βασικοί σκοποί: δύο αφορούν τον εκπαιδευτικό και δύο το σχολείο (ή εκπαιδευτικό σύστημα), όπως παρουσιάζονται σχηματικά πιο κάτω.⁶³

Σκοπός	Άτομο	Ίδρυμα
A. Βελτίωση	Ανάπτυξη του εκπαιδευτικού.	Βελτίωση του σχολείου.
B. Απόδοση λογαριασμού (έλεγχος)	Διοικητικές αποφάσεις σχετικά με: <ul style="list-style-type: none"> – πληρωμή – προαγωγή – συνεχή κατάρτιση – πειθαρχική ποινή 	Επιθεώρηση σχολείου.

Γίνεται φανερό ότι εκείνο το οποίο φοβίζει τους εκπαιδευτικούς είναι οι διοικητικές αποφάσεις κυρίως οι αρνητικές. Παρ' όλα αυτά, «ένα μεγάλο ποσοστό εκπαιδευτικών δέχεται ότι είναι δίκαιο οι καλοί να αμείβονται περισσότερο από τους κακούς και επομένως βλέπει την αξιολόγηση ως θετικό κίνητρο για τη

βελτίωση των δασκάλων και υποστηρίζει την ευρύτερη εφαρμογή ενός συστήματος αμοιβών βασισμένο σε αξιοκρατικά κριτήρια (merit pay system)». ⁶⁴

7.2.5. Εκπαιδευτικό Προσωπικό

7.2.5.1. Όροι και συνθήκες εργασίας

Το εκπαιδευτικό προσωπικό, τόσο στα δημόσια όσο και στα ιδιωτικά πρωτοβάθμια σχολεία, υπόκειται, σ' όλες τις χώρες της Ε.Ε., σε ορισμένους περιορισμούς σχετικά με την αρχική του εκπαίδευση, την εμπειρία του, τη θεσμική του κατάσταση κ.τ.λ., προκειμένου να εργαστεί και να σταδιοδρομήσει στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Πίνακας 2.4.7. Συνθήκες εργασίας και θεσμικής κατάστασης των δασκάλων δημόσιων σχολείων

Χώρες	Κριτήρια πρόσληψης	Προπαρασκευαστική ή περίοδος	Αρχή αναγνώρισης δασκάλου	Αρχή τοποθέτησης δασκάλου	Εργοδότης	Θεσμική κατάσταση δημοσίου υπαλλήλου	Περιορισμοί εθνικότητας
Βέλγιο	Δίπλωμα (επίσημη εθνική αναγγελία τον Ιούνιο κάθε χρόνου).	Τουλάχιστο 240 μέρες	Υπουργ. Παιδείας. Από το 19898 κάθε μία από τις 3 αυτόνομες κοινότητες.	Το Υπουργείο Παιδείας. Από το 1989 κάθε μία από τις 3 αυτόνομες κοινότητες.	Το Υπ. Παιδείας. από το 1989 κάθε μία από τις Αρχές που οργανώνουν στην κάθε αυτόνομη κοινότητα.	Όχι, αλλά είναι υπάλληλος του δημοσίου	Ναι
Γαλλία	Δίπλωμα και εθνικός ή περιφερειακός διαγωνισμός. Από το 1991 η επιλογή γίνεται κατά τη διάρκεια των σπουδών (IUFM).	Καμία επισήμως. 1-2 χρόνια προκειμένου να γίνουν καθηγητές certifiés ή agrégés.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργείο Παιδείας	Το Υπουργείο Παιδείας	Ναι (συμβεβλημένος υπάλληλος στα ιδιωτικά σχολεία).	Ναι
	Επιλογή	Μονιμότητα	Το	Το	Το	Ναι χωρίς	Ναι.

Γερμανία	από τα Länder: σειρά επιτυχίας σε διαγωνισμό.	θέσεως προπαρασκευαστικής 1½ έως 3 χρόνια	Υπουργείο Παιδείας.	Υπουργείο Παιδείας της κάθε Land.	Υπουργείο Παιδείας της κάθε Land.	δικαίωμα απεργιακής δραστηριότητας.	
----------	---	---	---------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-------------------------------------	--

Πίνακας 2.4.7. (συνέχεια)

Χώρες	Κριτήρια πρόσληψης	Προπαρασκευαστική περίοδος	Αρχή αναγνώρισης δασκάλου	Αρχή τοποθέτησης δασκάλου	Εργοδότης	Θεσμική κατάσταση δημοσίου υπαλλήλου	Περιορισμοί εθνικότητας
Δανία	Δίπλωμα, σειρά επιτυχίας σε διαγωνισμό.	2 χρόνια.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Τοπική Αυτοδιοίκηση.	Από το 1990 το Συμβούλιο Τοπ. Αυτοδιοίκησης για τα δημοτικά (folkeskole), το Νομαρχιακό (county) συμβούλιο για τα γυμνάσια.	Ναι, αλλά χωρίς μονιμότητα.	Ναι.
Ελλάδα	Δίπλωμα (εγγραφή σε κατάλογο-επετηρίδα του Υπ. Παιδείας).	2 χρόνια.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Ναι.	Ναι.
Ην. Βασίλειο	Δίπλωμα «qualified teacher status» (QTS).	1 χρόνο για όσους σπούδασαν στο Ην. Βασίλειο, 2 χρόνια για τους άλλους.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Τοπική Εκπ. Αρχή ή το Διοικητικό συμβούλιο του Σχολείου για τα απευθείας επιδοτούμενα σχολεία.	Η Τοπική Αρχή ή το Διοικητικό Συμβούλιο του σχολείου για τα απευθείας επιδοτούμενα.	Όχι, αλλά υπάλληλος του δημοσίου χωρίς μονιμότητα.	Όχι.

Ιρλανδία	Δίπλωμα και δυνατότητα ομιλίας στα Ιρλανδικά.	Τουλάχιστο 1 χρόνο.	Το Υπουργείο Παιδείας για πρωτοβάθμια και επαγγελμ. σχολεία. Το Συμβούλιο για τα δευτερ. πολυκλαδικά κοινοτικά.	Το Διοικητικό Συμβούλιο του σχολείου.	Το Διοικητικό Συμβούλιο του σχολείου.	Όχι.	Όχι, αλλά χρειάζεται να μιλά Ιρλανδικά.
Ισπανία	Δίπλωμα και εθνικός διαγωνισμός.	1 χρόνο.	Το Υπουργείο Παιδείας και κάθε μία από τις 7 αυτόνομες κοινότητες.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργείο Παιδείας και κάθε μία από τις 7 αυτόνομες κοινότητες.	Ναι (συμβεβλημένος υπάλληλος στα ιδιωτικά σχολεία).	Ναι.
Ιταλία	Πτυχίο (abilitazione) και εθνικός διαγωνισμός (concorso).	1 χρόνο πρακτική κατάρτιση «In ruolo» μετά τον εθνικό διαγωνισμό.	Το υπουργείο παιδείας επιτροπή αξιολόγησης.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Ναι (συμβεβλημένος υπάλληλος στα ιδιωτικά σχολεία)	Ναι.

Πίνακας 2.4.7. (συνέχεια)

Χώρες	Κριτήρια πρόσληψης	Προπαρασκευαστική ή περίοδος	Αρχή αναγνώρισης δασκάλου	Αρχή τοποθέτησης δασκάλου	Εργοδότης	Θεσμική κατάσταση δημοσίου υπαλλήλου	Περιορισμοί εθνικότητας
Λουξεμβούργο.	Δίπλωμα και διαγωνισμός καλή γνώση των 3 εθνικών γλωσσών.		Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργείο Παιδείας.		Ναι.
Ολλανδία	Δίπλωμα και εθνικός διαγωνισμός	1 χρόνος με δυνατότητα παράτασης ένα ακόμη	Εγγραφή στην εθνική επιθεώρηση	Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργ. Παιδείας και οι αρμόδιες αρχές για δημόσια και	Ναι, χωρίς μονιμότητα.	Όχι.

		χρόνο.			ιδιωτικά σχολεία.		
Πορτογαλ ία	Δίπλωμα και διαγωνισμο ς.	Από το 19890-81: δύο χρόνια σε σχολείο, συμπεριλα μβανομένη ς και της επιμόρφωσ ης.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Το Υπουργείο Παιδείας.	Ναι.	Ναι.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρυδίκη και Cedefop (Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης), 1995.

Ο πίνακας (2.4.7) επιχειρεί μια συνθετική παρουσίαση των διαφόρων παραγόντων που καθορίζουν τις συνθήκες εργασίας και τη θεσμική κατάσταση των δασκάλων των δημόσιων σχολείων. Τα ιδιωτικά σχολεία παρουσιάζουν μεγαλύτερη ευελιξία ως προς την πρόσληψη των δασκάλων, αλλά τα ελάχιστα κριτήρια πρόσληψης και ορισμένοι περιορισμοί, όπως η εθνικότητα παραμένουν τα ίδια. Σε χώρες όπου η «ιδιωτική» εκπαίδευση επιδοτείται από το κράτος και τα ιδιωτικά σχολεία είναι συμβεβλημένα με το κράτος, οι δάσκαλοι διατηρούν τη θεσμική κατάσταση του δημόσιου υπάλληλου και οι κεντρικές δημόσιες εκπαιδευτικές υπηρεσίες ασκούν έλεγχο στα ιδιωτικά σχολεία για την κατάσταση και τις συνθήκες εργασίας του διδακτικού τους προσωπικού. Από τον πίνακα (2.4.7) διαπιστώνεται ότι σε όλες τις χώρες η αναγνώριση του δασκάλου δημόσιου σχολείου γίνεται από τα Υπουργεία Παιδείας (Κεντρικά ή Πολιτειακά), ανεξάρτητα αν το σύστημα είναι αποκεντρωμένο ή όχι. Το ίδιο ισχύει σε 12 χώρες και ως προς την αρχή που τοποθετεί και προσλαμβάνει (εργοδότης) το δάσκαλο. Μόνο στη Δανία το Ην. Βασίλειο και την Ιρλανδία, η τοπική εκπαιδευτική αρχή ή το διοικητικό συμβούλιο του σχολείου τοποθετούν και μη προσλαμβάνουν το διδακτικό προσωπικό. Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας είναι η θεσμική κατάσταση (legal status) του δασκάλου των δημόσιων σχολείων και κυρίως αν έχει ή όχι την ιδιότητα του δημόσιου υπάλληλου. Σε 12 χώρες έχει την ιδιότητα αυτή και σε 3 όχι (Ην. Βασίλειο, Ιρλανδία και Βέλγιο). Είναι αξιοσημείωτες μερικές ουσιώδεις διαφορές σχετικά με τη μονιμότητα και το δικαίωμα απεργίας. Στην Δανία και την Ολλανδία οι δάσκαλοι είναι δημόσιοι υπάλληλοι, αλλά χωρίς μονιμότητα. Στη Γερμανία επίσης είναι δημόσιοι υπάλληλοι χωρίς όμως να έχουν το δικαίωμα της απεργίας. Χαρακτηριστικό είναι επίσης ότι στο Βέλγιο και το Ην. Βασίλειο οι δάσκαλοι δεν έχουν την επίσημη ιδιότητα του δημόσιου υπάλληλου, αλλά θεωρούνται υπάλληλοι του δημοσίου. Σε τρεις χώρες (Ην. Βασίλειο, Ιρλανδία και Ολλανδία) η εθνικότητα δεν αποτελεί περιοριστικό παράγοντα εργασίας σε δημόσιο σχολείο.

7.2.5.2. Αρχική βασική εκπαίδευση Εκπαιδευτικών

Ένα από τα κύρια κριτήρια πρόσληψης των δασκάλων είναι η βασική τους εκπαίδευση, η οποία καθορίζει επίσης ένα μέρος των οικονομικής φύσεως παροχών καθώς και την επαγγελματική τους εξέλιξη. Η αρχική βασική εκπαίδευση του διδακτικού προσωπικού της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης έχει υποστεί, τα τελευταία κυρίως χρόνια, συνεχείς μεταρρυθμίσεις που σε πολλές χώρες, «ακολουθούν τις εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις σχετικά με τις δομές και τα εκπαιδευτικά προγράμματα»⁶⁵ Στις μεταρρυθμίσεις αυτές ο ρόλος των ίδιων των δασκάλων είναι σημαντικός, αφού με τη βοήθεια των συνδικάτων τους επιτάχυναν τη διαδικασία αναβάθμισης του επαγγέλματος με την αναβάθμιση των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων αρχικής εκπαίδευσης και την επιμήκυνση της χρονικής διάρκειας των σπουδών. Ο Πίνακας (2.4.8) παρουσιάζει σχηματικά τα ισχύοντα στις χώρες της Ε.Ε. ως προς την αρχική εκπαίδευση των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Πίνακας 2.4.8. Βασική εκπαίδευση δασκάλων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης

Χώρες	Κριτήρια εισαγωγής	Τύπος και επίπεδο του εκπαιδευτικού ιδρύματος	Διάρκεια και είδος εκπαίδευσης από το 1984	Διδακτική πρακτική	Τίτλος σπουδών
Βέλγιο	Αναγνωρισμένο απολυτήριο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (6 χρόνια δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης).	Ίδρυμα κατάρτισης δασκάλων (école normale primaire, l'agele normal ή school) μη πανεπιστημιακού επιπέδου.	3 χρόνια ακαδημαϊκή και παιδαγωγική. Προηγούμενως 2 χρόνια.	Φλαμανδικός το-μέας: 1 ^{ος} χρόνος: 3-4 εβδ., 2 ^{ος} χρόνος: 6 εβδ., 3 ^{ος} χρόνος: ½ του συνολικού χρό-νου εκπαίδευσης. Γαλλικός Τομέας: 1 ^{ος} χρόνος: 2 εβδ., 2 ^{ος} χρόνος: 4 εβδ., 3 ^{ος} χρόνος: 15 εβδ.	Δίπλωμα δασκάλου πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Πίνακας 2.4.8. (συνέχεια)

Χώρες	Κριτήρια εισαγωγής	Τύπος και επίπεδο του εκπαιδευτικού ιδρύματος	Διάρκεια και είδος εκπαίδευσης από το 1984	Διδακτική πρακτική	Τίτλος σπουδών
Γαλλία	Μπακαλωρέα και 2 χρόνια Πανεπιστήμιο	Πανεπιστήμιο και Παιδαγωγική	2 χρόνια Πανεπιστήμιο (DEUG) και 2	Στην école normale μέχρι το 1991.	Licence και πτυχίο δασκάλου με

	(DEUG). Από το 1991: 3 χρόνια Πανεπιστήμιο (Licence) ή DEUG και 1 χρόνο προπαρασκευαστικό.	Ακαδημία (école normale). Από το 1991: Πανεπιστήμιο και Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Κατάρτισης δασκάλων και καθηγητών (IUFM).	3 χρόνια Παιδαγωγική Ακαδημία. Από το 1991: 3 χρόνια Πανεπιστήμιο (Licence) και 2 χρόνια IUFM πανεπιστημιακού επιπέδου.	Έκτοτε στο IUFM. 2 ^ο χρόνο πρακτική (ακαδημαϊκή και παιδαγωγική).	δυνατότητες ισοδυναμίας Maîtrise.
Γερμανία	13 χρόνια σχολείο και εξετάσεις για την εγγραφή σε Πανεπιστήμιο (Abitur).	Πανεπιστήμιο ή Παιδαγωγική Ανώτατη Σχολή (pädagogische Hochschule) και «Studienseminar» (Παιδαγωγικά εργαστήρια).	3 χρόνια ακαδημαϊκή (4 χρόνια στη Βρέμη και στο Αμβούργο) και 18 έως 24 μήνες παιδαγωγική.	Κατά τη διάρκεια των τελευταίων 18-24 μηνών.	
Δανία	Απολυτήριες εξε-τάσεις δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Εξετάσεις ανώτερης προπαρασκευαστικής ή ανώτερη εμπορικής εκπαίδευσης	Κολέγιο κατάρτισης δασκάλων (σεμινάριο) μη πανεπιστημιακού επιπέδου.	4 χρόνια ακαδημαϊκή και παιδαγωγική.	12 εβδομάδες.	Δίπλωμα διδασκαλίας στο Δημοτικό σχολείο (Fokeskole).
Ελλάδα	Αππολυτήριο Λυκείου και εισαγωγικές εξετάσεις.	Παιδαγωγικές Ακαδημίες μη πανεπιστημιακού επιπέδου μέχρι 1978/8. Από 1984/85 Πανεπιστήμιο (Παιδαγωγικά Τμήματα).	2 χρόνια μέχρι το 1987.88 ακαδημαϊκή και παιδαγωγική. 4 χρόνια από το 1984/85 ακαδημαϊκή και παιδαγωγική.	25% του συνολικού χρόνου διδασκαλίας.	Δίπλωμα δασκάλου πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.
Ην. Βασίλειο	Κριτήρια εισαγωγής στο Πανεπιστήμιο: 2 μαθήματα επιπέδου «Α» και 3 «Ο» συμπεριλαμβανομένων Αγγλικών και Μαθηματικών.	Πανεπιστήμιο ή πανεπιστημιακού επιπέδου.	3 χρόνια ακαδημαϊκή και 4 χρόνια παιδαγωγική ή 3 ή 4 χρόνια ακαδημαϊκή και 1 χρόνο παιδαγωγική.	Τουλάχιστον 20 εβδομάδες. Τουλάχιστον 15 εβδομάδες.	Bachelor της εκπαίδευσης (κανονικό ordinary). Bachelor της εκπαίδευσης (τιμητικό: honors). BA ή B5c με επιλογή εκπ. PG-CE (μεταπτυχιακό δίπλωμα στην εκπαίδευση).

Ιρλανδία	Απολυτήριο Λυκείου Ομιλία της Ιρλανδικής γλώσσας.	Πανεπιστημιακό επίπεδο. Κολλέγιο εκπαίδευσης προσαρτημένο σε Πανεπιστήμιο.	3 ή 4 χρόνια ακαδημαϊκή και παιδαγωγική.	1 ^{ος} χρόνος: 4-6 εβδομ. 2 ^{ος} χρόνος: 6 εβδομ. 3 ^{ος} χρόνος: 5 εβδομ.	Bachelor εκπαίδευσης.
----------	---	--	--	--	-----------------------

Πίνακας 2.4.8. (συνέχεια)

Χώρες	Κριτήρια εισαγωγής	Τύπος και επίπεδο του εκπαιδευτικού ιδρύματος	Διάρκεια και είδος εκπαίδευσης από το 1984	Διδακτική πρακτική	Τίτλος σπουδών
Ισπανία	Μπακαλωρέα και μαθήματα πανεπιστημιακού προσανατολισμού.	Πανεπιστημιακές Σχολές κατάρτισης δασκάλων γενικής βασικής εκπ/σης (escuelas universitarias de formación de profesorado de ECG).	3 χρόνια ακαδημαϊκή και παιδαγωγική.	Κατά τη διάρκεια και των τριών χρόνων.	Δίπλωμα διδασκαλίας στη γενική βασική εκπαίδευση (EGB).
Ιταλία	3 χρόνια δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Απολυτήριο ενδιάμεσου (scuolamedia) σχολείου.	Σχολές κατάρτισης δασκάλων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (istituto magistrale) μη πανεπιστημιακές	4 χρόνια ακαδημαϊκή και παιδαγωγική.	Κατά τη διάρκεια του 3 ^{ου} και 4 ^{ου} χρόνου.	Δίπλωμα δασκάλου πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (maturita magistrale).
Λουξεμβούργο.	Απολυτήριο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης + γλώσσες: Λουξεμβουργ., Γαλλικά και Γερμανικά.	Σχολή μη πανεπιστημιακή (iserp) (από το 1983 σε συνεργασία με το Πανεπιστημιακό Κέντρο του Λουξεμβούργου).	Από το 1983, 3 χρόνια ακαδημαϊκή και παιδαγωγική προηγουμένως 2 χρόνια.	Κατά τη διάρκεια των 3 χρόνων.	Πτυχίο Παιδαγωγικών σπουδών με ειδίκευση στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση.
Ολλανδία	Απολυτήριο σχολείου της γενικής δευτεροβάθμιας (HAVO) ή της προπανεπιστημιακής εκπαίδευσης.	Παιδαγωγικές Ακαδημίες για την κατάρτιση δασκάλων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης μη πανεπιστημιακού επιπέδου (HBO).	Από το 1984, 4 χρόνια ακαδημαϊκή και παιδαγωγική προηγουμένως 3 χρόνια.	Τουλάχιστο 35 εβδομάδες κατά τη διάρκεια των 4 χρόνων.	Δίπλωμα δασκάλου Δημοτικού σχολείου.
	Απολυτήριο	Μη	3 χρόνια	Κατά τη	Δίπλωμα

Πορτογαλία	«συμπληρωματικών τάξεων» (δηλαδή 11 χρόνια σχολείου) και εισαγωγικές εξετάσεις.	πανεπιστημιακού επιπέδου Παιδαγωγικές Ακαδημίες πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.	ακαδημαϊκή και παιδαγωγική.	διάρκεια των 3 χρόνων.	δασκάλου πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.
------------	---	---	-----------------------------	------------------------	------------------------------------

Πηγή: Eurydice, Bruxelles, 1991.

Από το 1990 η εκπαίδευση των δασκάλων αναγνωρίζεται δια νόμου ως ισοδύναμη με την πανεπιστημιακή εκπαίδευση.

Γίνεται φανερό ότι τα εκπαιδευτικά ιδρύματα αρχικής κατάρτισης των δασκάλων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι σήμερα πανεπιστημιακού επιπέδου σε 10 χώρες της Ε.Ε. στις: Αυστρία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ην. Βασίλειο, Ιρλανδία, Ιταλία, Ισπανία, Σουηδία, Φιλανδία. Στις υπόλοιπες χώρες είναι μη πανεπιστημιακού επιπέδου. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην Ολλανδία, ενώ οι λειτουργούσες Παιδαγωγικές Ακαδημίες 4ετούς διάρκειας από το 1984 χαρακτηρίζονται ως μη πανεπιστημιακά ιδρύματα, η εκπαίδευση όμως των δασκάλων αναγνωρίστηκε με Νόμο το 1990 ως ισοδύναμη με εκπαίδευση πανεπιστημιακού επιπέδου.

8. Συμπέρασμα

Η παραπάνω ανάλυση έδειξε ότι σχεδόν σ' όλες τις χώρες της Ε.Ε., ξεκίνησε τα τελευταία 15 χρόνια μια διαδικασία διοικητικής αποκέντρωσης των εκπαιδευτικών συστημάτων, με τάση την αυτονόμηση της σχολικής μονάδας. Η διαδικασία αυτή δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί. Στην Ελλάδα η αρχική προσπάθεια αποκέντρωσης και διοικητικής αυτονομίας των σχολείων «παρέμεινε αιωρούμενη λόγω μη εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας».⁶⁷

Στο επίπεδο των χωρών, η ανάλυση έδειξε ότι η εκπαιδευτική προσπάθεια έχασε την προτεραιότητά της στην ιεραρχία των πολιτικών θεμάτων. Στις περισσότερες χώρες οι δαπάνες για την εκπαίδευση π.χ. μειώθηκαν τόσο σε απόλυτες τιμές, όσο και ως δαπάνη ανά μαθητή.

Βασικοί λόγοι που οδηγούν στην αναποτελεσματικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος και κατ' επέκταση στην Α/βάθμια Εκπαίδευση είναι:

- Η γραφειοκρατική δομή που παρουσιάζει αυξημένη αδράνεια και χαμηλή προσαρμοστικότητα στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες (κοινωνικές, τεχνολογικές κ.τ.λ.).
- Η ύπαρξη συνήθως, έντονου ανταγωνισμού μεταξύ των εναλλασσόμενων κυβερνήσεων, με αποτέλεσμα να βρισκόμαστε σε συνεχή κατάσταση μεταρρύθμισης και αντιμεταρρύθμισης (κυρίως περίπτωση της Ελλάδας) και

- η μη διάθεση των απαραίτητων χρηματοδοτικών πόρων, με αποτέλεσμα η προσφερόμενη εκπαίδευση να υστερεί τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Σουμελής Κ., Εκπαίδευση και Εκπαιδευτικά Συστήματα στις Χώρες-Μέλη της Ε.Ο.Κ., Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα 1995, σελ 15.
- ² Ο.π., σελ. 15.
- ³ Σχετικά με τη σειρά προγραμμάτων βλ. European Commission, Structures of the Education and Initial Training Systems, in the European Union, ECSC - EC - EAEC, Brussels - Luxembourg, 1995. Επ. Σουμελής Π. Κώστα, ο.π. σελ. 16-17.
- ⁴ Σκουρής Β., «Η Ευρωπαϊκή Διάσταση της Εκπαίδευσης», στο ΕΚΕΜΕ, Εθνική διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα Ν. Αντ., Αθήνα 1993, σελ. 75.
- ⁵ Ζαφαράς Α., «Η Ευρωπαϊκή Διάσταση της Εκπαίδευσης», στο ΕΚΕΜΕ, Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα Ν. Αντ., Αθήνα 1993, σελ. 75.
- ⁶ Σουμελής Π. Κώστας, ο.π., σελ. 18.
- ⁷ Ο.π., σελ. 18.
- ⁸ Για την Ευρωπαϊκή Διάσταση στην Εκπαίδευση (Ε.Δ.Ε.) βλ., Πρόγραμμα Επιμόρφωσης Εκπαιδευτικών Κωδ. 45, Ευρωπαϊκή Διάσταση στην Εκπαίδευση, Υπεύθυνος: Καζαμιάς Μ. Ανδρέας, Επιμέλεια σημειώσεων: Πασιάς Γιώργος - Ρουσάκης Γιάννης, Αθήνα 1995.
- ⁹ Κώστα Π. Σούμελη, Εκπαίδευση, ο.π. σελ. 19.
- ¹⁰ Ο.Ε.С.Д.: Review of National Policies for Education, Brussels, 1991, σελ. 33
- ¹¹ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση....., ο.π., σελ. 19.
- ¹² Κωτσίκης Βαγγέλης, Οργάνωση και Διοίκησης της Εκπαίδευσης, Εκδ. Έλλην, Αθήνα 1993, σελ. 65-67.
- ¹³ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση, ο.π., σελ. 35-36.
- ¹⁴ McLean, Martin, Britain and a Single Market Europe: Prospects for a Common School Curriculum, Cogan Page, published in association with the Institute of Education, University of London, 1990.
- ¹⁵ Βλ., σχετικά, Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση..., ο.π., σελ. 45, επίσης Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εκπαιδευτικών Πληροφοριών, Υπηρεσία Επίσημων Ευρωπαϊκών Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Luxembourg (1995), μετάφραση Ελληνική μονάδα του ΥΠ.Ε.Π.Θ. «Ευρυδίκη», σελ. 66-67.
- ¹⁶ Κατσίκη Βαγγέλη, Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης, ο.π., σελ. 372.
- ¹⁷ European Commission, Structures of the Education and Initial Training Systems, In the European Union ECSC - EC - EACC, Brussels - Luxembourg.
- ¹⁸ Οι αποδείξεις για τη πτώση της ποιότητας της εκπαίδευσης είναι περιορισμένες οι παρακάτω μελέτες παρέχουν αρκετές σχετικές πληροφορίες και για χώρες εκτός της Ε.Ε.
 - α) National Commission on Excellence in Education, A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform, U.S. Government Printing office, Washington D.C., 1983.
 - β) Gross B. and R. Gross (ed), The Great School Debate, a Touchstone Book, New York, 1985.
 - γ) J. Kojol, Illiterate America, Anchor Press, N.Y., 1985.
 - δ) Department of Education and Science, Report by Her Majesty's Inspectors on the Effects of Local Authorities Expenditure Policies on Education Provision in England: 1984, Middlesex, 1985.
 - ε) OECD, Schools and Quality: An International Report, Paris, 1989.
- ¹⁹ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση και Εκπαιδευτικά Συστήματα....., ο.π., σελ. 42.
- ²⁰ Κωτσίκης Βαγγέλης, Οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης, ο.π., σελ. 275.
- ²¹ Anweiler, Kuebart, Liegle, Schäfer Süssmuth, Εκπαιδευτικά συστήματα στην Ευρώπη (μετάφραση Δ. Θωϊδή), Εκδ. Αφών Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1987, σελ. 150.
- ²² Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση και Εκπαιδευτικά Συστήματα....., ο.π., σελ. 67.
- ²³ Ζήγος Σ., Ευρωπαϊκά συστήματα και ενιαίο σχολείο, Αθήνα, σελ. 55, και Ρήγας Α., Σύγχρονα εκπαιδευτικά συστήματα, Αθήνα 1990, σελ. 32.
- ²⁴ European Commission, Structures....., ο.π. σελ. 96.

- ²⁵ Από παράδοση το αγγλικό σύστημα είναι αποκεντρωτικό.
- ²⁶ Κωτσίκης Βαγγέλης, Εκπαίδευση..... ο.π., σελ. 300.
- ²⁷ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση....., ο.π., σελ. 48.
- ²⁸ Anveiler, κ.ά., Εκπαιδευτικά συστήματα στην Ευρώπη, ο.π., σελ. 119.
- ²⁹ Mc Lean M, Υφαντή Α. Η εκπαίδευση στην Αγγλία και την Ουαλία, στο Μπουλάκη Σ.: Συγκριτική Παιδαγωγική II, Gubenberg, Αθήνα 1990, σελ. 106.
- ³⁰ Βλ. Κωτσίκης Βαγγέλης, Εκπαίδευση....., ο.π., σελ. 316
- ³¹ Σούμελη Π. Κώστα, Εκπαίδευση....., ο.π., σελ. 50.
- ³² Ρήγα Α., Σύγχρονα Εκπαιδευτικά συστήματα, Αθήνα 1990, σελ. 58.
- ³³ European Commission, structures....., ο.π., σελ. 395.
- ³⁴ European Commission, structures....., ο.π., σελ. 397.
- ³⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Το Ευρωπαϊκό δίκτυο....., ο.π., σελ. 403.
- ³⁶ European Commission, structures....., ο.π., σελ. 427.
- ³⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Το Ευρωπαϊκό δίκτυο..., ο.π., σελ. 404.
- ³⁸ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση....., ο.π., σελ. 82.
- ³⁹ Σκουρής Β., «Η Ευρωπαϊκή διάσταση της Εκπαίδευσης», στο ΕΚΕΜΕ, Εθνική διοίκηση και Κοινωνικό Δίκαιο, εκδ. Σάκουλα Ν. Αντ, Αθήνα, 1993, σελ. 57.
- ⁴⁰ Στην Ιρλανδία το νόημα της υποχρεωτικής εκπαίδευσης διαφέρει από το νόημα της υποχρεωτικής παρακολούθησης στο σχολείο, γιατί το Σύνταγμα επιτρέπει στους γονείς να εκπαιδεύουν τα παιδιά τους στο σπίτι ή όλου αλλού επιλέξουν.
- ⁴¹ McLean, Martin, Britain and a Single Market Europe: Prospects for a Common School Curriculum, Cogan Page, published in association with the Institute of Education, University of London, 1990, σελ. 141.
- ⁴² Νόμος-Πλαίσιο 1566/85, άρθρο 4, Εθνικό Τυπογραφείο.
- ⁴³ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση....., ο.π., σελ. 113.
- ⁴⁴ Ministry of Education an Science, The Spanish Educational System: Report of Spain, Madrid, 1985, σελ. 207.
- ⁴⁵ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση..., ο.π., σελ. 118.
- ⁴⁶ Ανδρέου Απ. Παπακωνσταντίνου Γιωρ, Εξουσία και οργάνωση - διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος, Εκδ. Νέα Σύνορα - Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα 1994, σελ. 288.
- ⁴⁷ Κωτσίκης Βαγγέλης, Οργάνωση....., ο.π., σελ. 315.
- ⁴⁸ Eurydice, Les structures de l' administration et de l' evaluation des écoles primaires et secondaires dans les 12 états membres.
- ⁴⁹ ο.π., σελ. (65) πίνακας (2). Για τη σύνθεση, λειτουργία και αρμοδιότητα των σχολικών συμβούλων βλ. σελ. 83-90.
- ⁵⁰ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση....., ο.π., σελ. 121.
- ⁵¹ Ν. 1566/85, άρθρο 11, § Β2.
- ⁵² Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση....., ο.π., σελ. 122.
- ⁵³ Weston P. and Evans A., Αξιολόγηση, Πιστοποίηση Σπουδών και οι ανάγκες των Νέων, National Foundation for Educational Research, Upton Park, Slough, England, 1988, σελ. 158, επίσης Minkley M. et al., A Survey of National Assessment and Examination Practices in OECD Countries, OECD, CER/INES, Paris 1991, σελ. 94.
- ⁵⁴ Aubegny J., The Role of Evaluation and Accountability as Management Tools and a Means of Improving Effectiveness at school and Local Authority Levels, OECD, Paris, 1993 (General Distribution Monograph No 3).
- ⁵⁵ Soumelis C., Project Evaluation Methodologies and Techniques, Unesco, Paris, 1976, sel. 137.
- ⁵⁶ OECD, The Teacher Today, Paris, 1990, σελ. 55-60.
- ⁵⁷ Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση: Προτάσεις Υπουργείου για τα επείγοντα θέματα, Αθήνα, 1991, σελ. 14.
- ⁵⁸ ο.π., σελ. 48.

⁵⁹ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση....., ο.π., σελ. 129.

⁶⁰ Hopes Cl., The role of the Inspectorate and Inspectors in the Development and Monitoring of school Management and Effectiveness, OECD, Paris, 1992 (General document Monograph No 2), σελ. 139.

⁶¹ Σχετικά με την τάση για αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των σχολείων σε χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. βλ.: Charman J., The Effectiveness of schooling and of Educational Resource Management: A Conceptual - Analitical Framework OOED, Paris, 1991, σελ. 85-103.

⁶² Bolan Ray, «The Management of Human Resources of the School / Local Authorities Level and its Role in School Effectiveness», OECD, Paris, 1991, σελ. 10-23.

⁶³ ο.π., σελ. 12.

⁶⁴ Σουμελής Π. Κώστας, Εκπαίδευση..... ο.π., σελ. 131.

⁶⁵ ο.π. σελ. 124.

⁶⁶ ο.π. σελ. 225.

⁶⁷ ο.π. σελ. 224.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε διαπιστώθηκε ότι, στην οργάνωση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης του εκπαιδευτικού μας συστήματος, η διοίκηση κατέχει κυρίαρχη θέση, διότι ελέγχει τη λειτουργία του όλου συστήματος και διατηρεί τις δομές του σε ισορροπία, διασφαλίζοντας έτσι τις εκροές του, αφού πρώτα προγραμματίσει και συντονίσει όλους τους πόρους που εισέρχονται σ' αυτό.

Σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη του εκπαιδευτικού συστήματος παίζει η κρατική εξουσία, όπου η παρέμβαση της στην εξελικτική πορεία του, είναι αναγκαία με τη μορφή είτε του ρυθμιστή της εξέλιξης, είτε του δημιουργού της ανάπτυξης. Η αναγκαιότητα της παρέμβασης προκύπτει από το ότι το εκπαιδευτικό σύστημα είναι ένα ανοικτό σύστημα που δέχεται τις επιδράσεις και ταυτόχρονα επιδρά στα υπόλοιπα μέρη του κοινωνικού μας συστήματος.

Παρατηρήθηκε ότι οι δομές και τα υποκείμενα της κρατικής εξουσίας δεν υπακούουν¹ στο πλαίσιο που αυτή επιβάλλει. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος η απόκλιση στην εφαρμογή των νόμων και των κανόνων λειτουργίας του, και ορισμένες φορές η παράλειψη εφαρμογής τους.

Στο σύστημα διοίκησης, της πρώτης βαθμίδας της ελληνικής εκπαίδευσης, η κατανομή της εξουσίας και ευθύνης ακολουθεί την πυραμιδική ή γραφειοκρατική οργάνωση. Γενικότερα οι δύο πρώτες βαθμίδες διοικούνται με ένα ιδιαίτερα συγκεντρωτικό σύστημα,² παρά τη θέσπιση με το Ν. 1566/85 ενός αριθμού διατάξεων για αποσυγκέντρωση.³ Η μορφή αυτή της διάρθρωσης στηρίζεται στις γνωστές αρχές του Fayol: α) της «ιεραρχικής κλίμακας», όπου η εξουσία πηγάζει από τον επικεφαλής του οργανισμού δηλαδή τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας, που είναι κυρίαρχο όργανο λήψης αποφάσεων, και καταλήγει στην κατώτερη βαθμίδα ηγεσίας, δηλαδή το διευθυντή σχολικής μονάδας και β) της «ενότητας της διοίκησης», όπου κάθε εργαζόμενος παίρνει εντολές από ένα προϊστάμενο.

Η πυραμιδική οργάνωση, λόγω του συγκεντρωτισμού της εξουσίας στην κεντρική διοίκηση, εξασφαλίζει την ομοιομορφία της εκπαιδευτικής πολιτικής και διαδικασίας καθώς και τον αποτελεσματικότερο συντονισμό και έλεγχο στην άσκηση της διοικητικής δράσης.⁴ Ωστόσο, η μορφή αυτή οργάνωσης εμφανίζει ένα έντονο ιεραρχικό και εξουσιαστικό σχήμα,⁵ όπου η κεντρική διοίκηση διαθέτει την αποκλειστικότητα στη λήψη αποφάσεων για όλα τα θέματα της σχολικής διοίκησης, είτε αυτά αφορούν όλα τα θέματα της σχολικής διοίκησης, είτε αυτά αφορούν τη χάραξη εκπαιδευτικής πολιτικής, είτε ασήμαντες ρυθμίσεις.

Διαπιστώθηκε ότι η όλη οργανωτική δομή και λειτουργία, η διοίκηση, η εποπτεία και η παιδαγωγική καθοδήγηση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης,

προσδιορίζεται από ένα πλέγμα νόμων, νομοθετικών προεδρικών διαταγμάτων, καθώς επίσης υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων, που καθορίζουν μέχρι και την τελευταία τους λεπτομέρεια, όλες τις πτυχές της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Έτσι οι ρυθμίσεις που γίνονται όλο και πιο λεπτομερειακές, αφήνουν ελάχιστα περιθώρια για την ανάπτυξη δημιουργικών πρωτοβουλιών, ενώ χρειάζονται τακτικές προσαρμογές για να συμβαδίσουν με τις ταχύτατα μεταβαλλόμενες συνθήκες και γι' αυτό δεν μπορούν να προσφέρουν μακρόπνοες και ριζικές λύσεις.⁶ Συνοπτικά ως ένα από τα κύρια προβλήματα της ελληνικής εκπαίδευσης σε επίπεδο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης μπορούμε σήμερα να θεωρήσουμε την αναθεώρηση του συγκεντρωτικού χαρακτήρα της, που υπήρξε ανέκαθεν ένα από τα βασικά αιτήματα, όσων εμπλέκονται στην εκπαιδευτική διαδικασία.⁷

Η συγκεντρωτική διοίκηση του εκπαιδευτικού μας συστήματος χαρακτηρίζεται από μια γραφειοκρατική οργάνωση, όπου το Υπουργείο Παιδείας αποφασίζει για τη λειτουργία του συστήματος με κάθε λεπτομέρεια, όπως αναφέρθηκε, ενώ οι ενδιάμεσες διοικητικές αρχές, περιφερειακές και τοπικές, εκτελούν, χωρίς να αναπτύσσουν πρωτοβουλίες, τις εντολές της κεντρικής διοίκησης. Το πλαίσιο λειτουργίας της διοίκησης, που αποτελείται από ένα πολύπλοκο και πολυάριθμο σύνολο νόμων, κανόνων και οδηγιών, δεν επιτρέπει αφ' ενός την παρέκκλιση και αφ' ετέρου υποτάσσει τους υφισταμένους στην εξουσία της κεντρικής διοίκησης.

Τα όργανα διοίκησης σε επίπεδο σχολικής μονάδας, όπως ο διευθυντής, ο υποδιευθυντής, ο σύλλογος διδασκόντων και η σχολική επιτροπή (Ν. 1566/85, άρθρ. 52), τα οποία έχουν θεσμοθετηθεί και λειτουργούν, έχουν πολύ περιορισμένα πλαίσια διακριτικής ευχέρειας και καθαρά εκτελεστικές αρμοδιότητες, αφού οι σχολικές μονάδες στην Ελλάδα είναι τα ακρότατα σημεία και οι απολήξεις ενός εθνικά οργανωμένου και κεντρικά ελεγχόμενου συστήματος σχολικής εκπαίδευσης και έχουν ελάχιστα περιθώρια διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας καθώς και αυτονομίας.⁸

Η ύπαρξη κανόνων με ενιαία ισχύ βοηθούν⁹ τις επιμέρους μονάδες (σχολεία) και φυσικά το όλο σύστημα (εκπαιδευτική πολιτική, πολιτικό σύστημα) να διατηρούν σταθερότητα στη λήψη αποφάσεων και κατ' επέκταση στον τρόπο ενεργείας τους (σχολεία) ή στη χάραξη και κατ' ακολουθία στην εφαρμογή μιας συγκεκριμένης πολιτικής (πολιτικό σύστημα).

Η εκπόρευση όλων των εντολών ή διαταγών μόνο από ένα φορέα (το ΥΠ.Ε.Π.Θ.), μπορεί να διευκολύνει τη συνολική λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος, όμως παρουσιάζει ορισμένα μειονεκτήματα με κυρίαρχο εκείνο του «συγκεντρωτισμού».¹⁰ Η στέρηση δυνατότητας ανάπτυξης πρωτοβουλιών στα όργανα διοίκησης των σχολείων και κατ' επέκταση στους ίδιους τους εκπαιδευτικούς, φαίνεται ότι καταλήγει σε αντίθετα από τα αναμενόμενα αποτελέσματα, όπως π.χ. απάθεια, αδιαφορία, κάμψη παραγωγικότητας κ.τ.λ.

Μπροστά στο πρόβλημα του υπερβολικού συγκεντρωτισμού, η κυβέρνηση του 1993, θέλοντας να βελτιώσει και εκσυγχρονίσει το διοικητικό σύστημα της χώρας μας, εξέδωσε το υπ' αριθμόν 45/1993 Π. Δ/γμα (Φ.Ε.Κ. 16τ.Α'), βάσει του οποίου ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας «περιορίσθηκε σε όργανο ειδικής αρμοδιότητας, ενώ ο νομάρχης αναδείχθηκε σε όργανο γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας στα εκπαιδευτικά θέματα της περιφέρειάς του». ¹¹ Στην πράξη, όμως το σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης παρέμεινε αμετάβλητο, αφού στους νομάρχες μεταβιβάστηκαν τελικά δύο μόνο δευτερεύουσες αρμοδιότητες. ¹² Άλλωστε, από την εξέταση του περιεχομένου του Π.Δ. 45/1993, φαίνεται ότι πολλά θέματα έχουν επιφυλαχθεί στην αρμοδιότητα του υπουργού, χωρίς να δικαιολογείται η άσκησή τους ούτε από τη μορφή ούτε από το είδος του περιεχομένου τους. ¹³

Σχετικά με την οργάνωση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης του εκπαιδευτικού μας συστήματος μπορούν να υπάρξουν ορισμένες διαπιστώσεις:

Διαπιστώνεται παντελής απουσία, από το διοικητικό κορμό του εκπαιδευτικού συστήματος, των περιφερειών, οι οποίες θα μπορούσαν να αποφορτίσουν το ρόλο του ΥΠ.Ε.Π.Θ. Διαπιστώνεται επίσης μεγάλη συγκέντρωση των εξουσιών στην κορυφή της πυραμίδας και μάλιστα στην κορυφή του ΥΠ.Ε.Π.Θ. Ο ρόλος του Υπουργού Παιδείας είναι άμεσα συνδεδεμένος με τη λειτουργία του συστήματος, «σε σημείο που η έλλειψη Υπουργού να θέτει εκτός λειτουργίας το σύστημα». ¹⁴ Έτσι παρατηρείται το φαινόμενο της συμπύκνωσης (concentration) της εξουσίας ιδιαίτερα έντονο.

Διαπιστώνεται, σε επίπεδο κυρίως κεντρικής διοίκησης, ύπαρξη μεγάλου αριθμού Συμβουλίων, που δρουν παράλληλα μέσα και έξω από το διοικητικό κορμό του εκπαιδευτικού συστήματος, με αποτέλεσμα να διακόπτεται και να διασπάται υπερβολικά το διοικητικό έργο. Στις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης και ιδίως στη βάση της πυραμίδας, παρατηρείται ύπαρξη πολλών οργάνων, τα οποία δεν ενεργοποιούνται ή υπολειτουργούν κι αυτό γιατί η συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων στην κορυφή της ιεραρχίας δημιουργεί τάσεις μείωσης της υπευθυνότητας στις μεσαίες και κατώτερες βαθμίδες. Ιδίως σε επίπεδο διοίκησης της σχολικής μονάδας υπάρχει αναντιστοιχία μεταξύ ευθύνης (τεράστιας) και εξουσίας (ανύπαρκτης) του διοικητικού στελέχους. Λόγω της αυστηρής ιεραρχικής οργάνωσης, παρατηρείται ανάπτυξη της «γραφειοκρατίας», υπό την έννοια των δυσλειτουργιών και των ελαττωμάτων που υπάρχουν στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ¹⁵ με υπερβολική τήρηση των τυπικών διαδικασιών.

Σε πολλές περιπτώσεις, διαπιστώνεται η υποκατάσταση της ιεραρχίας από τα συμβούλια. Μάλιστα η άμεση εξάρτηση των συμβουλίων και των επιτροπών από τον Υπουργό Παιδείας ή την πολιτική ηγεσία του ΥΠ.Ε.Π.Θ. δημιουργεί συχνές αλλαγές στη στελέχωσή τους ταυτόχρονα με τις αλλαγές Υπουργών και κατά συνέπεια, αλλαγές στους στόχους και την πολιτική του ΥΠ.Ε.Π.Θ. Παρατηρείται δηλαδή μία ασυνέχεια στην εκπαιδευτική πολιτική.

Τέλος διαπιστώνεται η θεωρητική αντιμετώπιση των προβλημάτων της εκπαίδευσης, λόγω μη συμμετοχής της εκπαιδευτικής βάσης στο σύστημα λήψης αποφάσεων. Η εκπαιδευτική πολιτική ασκείται κυρίως από τα συμβούλια και επιτελικά όργανα, που βρίσκονται μακριά από την εκπαιδευτική διαδικασία, με αποτέλεσμα την αντιμετώπιση προβλημάτων στην πρακτική εφαρμογή των οδηγιών τους και των εντολών τους και μάλιστα το πρόβλημα μεγεθύνεται αν ληφθούν υπόψη ότι: α) το σύστημα επικοινωνίας και διακίνησης των πληροφοριών μέσα στην ιεραρχία είναι δύσκαμπτο με πολλές πιθανότητες διαστρέβλωσης ή παράλειψης, β) ο ουσιαστικός έλεγχος εφαρμογής και τήρησης των διοικητικών αποφάσεων και οδηγιών είναι ανεπαρκής και γ) η έλλειψη συστήματος άμεσης επίλυσης των προβλημάτων, κυρίως σε περιφερειακό επίπεδο αφού όλα τα προβλήματα λύνονται στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης του ΥΠ.Ε.Π.Θ.

Οι συνέπειες και τα αποτελέσματα, σε σχέση με τη «γραφειοκρατική» οργάνωση, της εκπαίδευσης, φαίνεται να είναι κοινές -ά σε όλα τα εκπαιδευτικά συστήματα. Παρατηρείται: α) Προσκόλληση στην τήρηση των τυπικών διαδικασιών και κανόνων, β) μεγάλη κοινωνική απόσταση ανάμεσα στα μέρη του συστήματος και κυρίως ανάμεσα σε εκπαιδευτικούς και μαθητές, γ) οι σχέσεις ανάμεσα στα μέρη ή στρώματα του συστήματος εκφράζονται ως σχέσεις εξουσίας, δ) έλλειψη συνεργασίας και ομαδικού πνεύματος και ε) τα κίνητρα του συστήματος είναι συνήθως εξωτερικές ανταμοιβές.

Πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τις αρχές του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης, όπως ο ορθολογικός καταμερισμός της εργασίας, το σύστημα κανόνων λειτουργίας, η τήρηση της ιεραρχίας και η αξιοκρατική επιλογή των εκπαιδευτικών και των στελεχών, αν εφαρμοσθούν, αναμφίβολα συμβάλλουν θετικά στην αποτελεσματικότητα του οργανισμού της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Επίσης ο δάσκαλος στην εκπαιδευτική γραφειοκρατία θα πρέπει να είναι η καρδιά και το κέντρο του συστήματος και όχι στη βάση του. Η διαδικασία της γραφειοκρατίας στην εκπαίδευση έχει κάποιες συνέπειες που αντιστρατεύονται την αντίληψη για το ρόλο του εκπαιδευτικού, έτσι π.χ. η προτυποποίηση έρχεται σε αναπόφευκτη σύγκρουση¹⁶ με το ιδεώδες της προσοχής που δίνεται στον κάθε μαθητή και το οποίο είναι το κυρίαρχο στοιχείο για το μεγαλύτερο μέρος της τρέχουσας εκπαιδευτικής θεωρίας. Η ιεραρχική εξουσιαστική δομή επίσης, συγκρούεται με την απαίτηση του εκπαιδευτικού για επαγγελματική αυτονομία στην τάξη του, καθώς και για συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Ως σημαντικότερα αίτια της οργανοδιοικητικής αδυναμίας, του εκπαιδευτικού συστήματος σε επίπεδο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, μπορούν να αναφερθούν ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός, ο πληθωρισμός οργάνων και υπηρεσιών, το νομοθετικό χάος και φυσικά ο νομικισμός και η γραφειοκρατική νοοτροπία.¹⁷

Σύμφωνα με την ανάλυση που προηγήθηκε τα βασικά χαρακτηριστικά του διοικητικού συστήματος, που στηρίζει την ευαίσθητη περιοχή της σχολικής εκπαίδευσης είναι:

- Ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός, αφού οι σημαντικές και ασήμαντες «εγκρίσεις» δίνονται από την Κεντρική υπηρεσία του ΥΠ.Ε.Π.Θ. Έτσι στην ελληνική πραγματικότητα υπάρχει μια αντίθεση¹⁸ ανάμεσα στην υπάρχουσα νομοθεσία και στις διαδικασίες που ακολουθούνται στη πράξη. Από τη μια μεριά η εκπαιδευτική πράξη δημιουργεί περιφερειακές εκπαιδευτικές υπηρεσίες για μια ριζοσπαστική αποκέντρωση της εξουσίας από το κέντρο στην περιφέρεια, δηλ. σε νομαρχιακό επίπεδο, και από την άλλη σχεδόν όλα τα εκπαιδευτικά ζητήματα απαιτούν υπουργική έγκριση. Βέβαια, όπως αναφέρθηκε, ο συγκεντρωτισμός της εξουσίας στην κεντρική διοίκηση εξασφαλίζει την ομοιομορφία της εκπαιδευτικής πολιτικής και διαδικασίας. Εν τούτοις, με τη μορφή αυτή οργάνωσης η διοίκηση της εκπαίδευσης γίνεται δύσκαμπτη, οι εκπαιδευτικοί λειτουργοί υποβάλλονται σε ταλαιπωρίες, οι διαδικασίες γίνονται χρονοβόρες, το σύστημα είναι πολυδάπανο και τα κεντρικά όργανα αποφασίζουν για θέματα, για τα οποία δεν έχουν άμεση αντίληψη.
- Η πολυπλοκότητα και η γραφειοκρατία, που τις προκαλούν τόσο οι παραδοσιακές μέθοδοι εργασίας όσο και η πολυνομία. Αναφορικά με την ανάπτυξη της πολυνομίας, σημειώνουμε ότι αυτή επιβάλλεται όταν πρόκειται να καλυφθούν νομοθετικά κενά ή να θεσπιστούν ή βελτιωθούν μερικοί θεσμοί που στην πράξη δεν αποδίδουν. Όμως στη χώρα μας αναπτύχθηκε και το αρνητικό στοιχείο της πολυνομίας με αποτέλεσμα να συναντούμε για το ίδιο θέμα δύο ή περισσότερες διατάξεις χωρίς να μπορούμε να διακρίνουμε την ισχύουσα.

Η διοίκηση του εκπαιδευτικού μας συστήματος, παρά τις μεταρρυθμίσεις του 1964, 1976, 1985 και 1997, παραμένει όπως διαμορφώθηκε στις αρχές του αιώνα μας¹⁹ δηλ. υπερσυγκεντρωτική, γραφειοκρατική, δύσκαμπτη, χρονοβόρα, πολυδάπανη και αναχρονιστική, κυρίως εξαιτίας παλαιών μεθόδων εργασίας σε θέματα οργάνωσης και διοίκησης χωρίς να έχουν ληφθεί υπόψη οι σύγχρονοι μέθοδοι διοίκησης.

Όσον αφορά τη βασική λειτουργία της διοίκησης τον προγραμματισμό, παρατηρήθηκε ότι στο ελληνικό σχολικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι σχεδόν ανύπαρκτος, αν εξαιρέσει κανείς τον προγραμματισμό διάθεσης των χρηματοδοτικών πόρων, επίσης είναι υποβαθμισμένος και δραστηριοποιείται σημαντικά στις περιπτώσεις που πρέπει να παρουσιάσει λειτουργικά προγράμματα για χρηματοδότηση από διάφορους διεθνείς οργανισμούς. Στην πραγματικότητα ο προγραμματισμός τόσο στο λειτουργικό μέρος του εκπαιδευτικού συστήματος όσο και στο αναπτυξιακό,²⁰ φαίνεται ανύπαρκτος και οφείλεται, κυρίως, στην έλλειψη σαφώς καθορισμένων εκπαιδευτικών σκοπών, στην έλλειψη βασικής έρευνας στην εκπαίδευση, η οποία θα παρείχε πληροφορίες για την εφαρμογή προγραμμάτων βελτίωσης του συστήματος, στη συχνή αλλαγή των προσώπων, (Υπουργού και του επιτελείου του, καθώς και των διοικητικών στελεχών) και στην αυξημένη χρησιμοποίηση συμβούλων και συμβουλίων που

συνήθως αλλάζουν με την αλλαγή της κορυφής της ηγεσίας του ΥΠ.Ε.Π.Θ. Ο προγραμματισμός για την ανάπτυξη του εκπαιδευτικού μας συστήματος, θα πρέπει να προηγείται του οικονομικού προγραμματισμού τουλάχιστον κατά μία πενταετία.

Σε σχέση με τη διοικητική δραστηριότητα της επικοινωνίας στο χώρο της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, διαπιστώνεται ότι επικρατεί έντονος φορμαλισμός, που απορρέει από το ότι η πληροφόρηση γίνεται μέσω της ιεραρχίας τυποποιημένη και δημιουργεί πρόβλημα στον εντοπισμό των προβλημάτων και στην επίλυσή τους, αφού η εξουσία που λαμβάνει τις αποφάσεις δεν έχει σαφή εικόνα της πραγματικότητας. Σε επίπεδο σχολικής μονάδας η έρευνα κατέδειξε ότι δεν υπάρχει αρκετός χρόνος στους διευθυντές, λόγω διδακτικού ωραρίου και εκτέλεσης διοικητικών υποχρεώσεων, για επικοινωνία με τους υπόλοιπους παράγοντες της εκπαιδευτικής διαδικασίας, όπως διδακτικό προσωπικό, μαθητές και εξωτερικούς (Ο.Τ.Α., γονείς κ.τ.λ.). Αν ληφθεί μάλιστα υπόψη, ότι σχετικές²¹ έρευνες κατέδειξαν, πως ένας μεσαίος μάνατζερ χρησιμοποιεί περισσότερο από το 78% του χρόνου της εργασίας του σε κάποια μορφή επικοινωνίας και ότι οι διευθυντές των σχολικών μονάδων έχουν σχεδόν μηδαμινό χρόνο στη διάθεσή τους για επικοινωνία, μπορούμε εύκολα να συμπεράνουμε ότι υπάρχει χαμηλός βαθμός επικοινωνίας, που μπορεί να χαρακτηριστεί η επικοινωνία ως αναποτελεσματική με αποτέλεσμα τη δημιουργία πολλών συγκρούσεων και μειωμένης δράσης στη σχολική κοινότητα.

Στον τομέα της στελέχωσης της εκπαίδευσης σε ανθρώπινο δυναμικό (εκπαιδευτικούς και διοικητικά στελέχη) παρατηρήθηκε για τους μεν πρώτους η ύπαρξη ενός συστήματος διορισμών (επετηρίδα), που δημιουργεί προβλήματα γήρανσης του εκπαιδευτικού προσωπικού και αναξιοκρατίας, για μεν τα δεύτερα επικρατεί η αρχαιοκρατία, η ευνοιοκρατία, η αναξιοκρατία, η κομματικοποίηση²² και η έλλειψη ενδιαφέροντος από τα υποψήφια διοικητικά στελέχη. Για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση δεν μπορούμε να πούμε ότι δεν υπάρχει σύστημα επιλογής των ηγετικών στελεχών, απεναντίας αυτό είναι υπαρκτό, όμως πρόκειται για μια «γραφειοκρατική διαδικασία», που αναπροσαρμόζεται σε κάθε κυβερνητική αλλαγή.²³ Κατά την άποψή μας η στελέχωση των σχολείων της χώρας θα πρέπει να στηρίζεται κυρίως σε αξιοκρατική επιλογή, την ίδια άποψη έχουν και οι απαντήσαντες εκπαιδευτικοί στην έρευνα. Θα πρέπει να υπάρχει ένα σύστημα επιλογής των ηγετικών στελεχών της εκπαίδευσης που να επιτρέπει τη δημιουργία κλίματος αξιοκρατίας και σχέσεων εμπιστοσύνης και να αποτελεί ουσιαστικό μηχανισμό επικοινωνίας μεταξύ υφισταμένων και προϊσταμένων.

Στο υπάρχον σύστημα επιλογής των ηγετικών στελεχών, η επιλογή τους γίνεται από διαφορετικά σώματα και με διαφορετικά κριτήρια, τα οποία δεν χαρακτηρίζονται από θεσμική σταθερότητα. Τούτο είναι εξηγήσιμο αφού κάθε πολιτική εξουσία επιδιώκει να διαμορφώσει υπέρ της το συσχετισμό δυνάμεων και να ελέγξει το διοικητικό, εποπτικό και καθοδηγητικό μηχανισμό της εκπαίδευσης. Άλλωστε κάτι τέτοιο σ' ένα κατά βάση συγκεντρωτικό σύστημα είναι αναγκαίο στην

πολιτική εξουσία για την άσκηση μιας κεντρικά σχεδιασμένης εκπαιδευτικής πολιτικής.²⁴ Εξάλλου ο διοικητικός, εποπτικός και καθοδηγητικός μηχανισμός είναι καθοριστικός στο εκπαιδευτικό έργο των σχολικών μονάδων. Για τους λόγους αυτούς δεν είναι τυχαίο ότι στις προτεραιότητες των κυβερνήσεων τόσο πριν από τη μεταπολιτευτική περίοδο όσο και μετά ήταν οι αλλαγές στα στελέχη της εκπαίδευσης.²⁵ Οι αλλαγές αυτές έγιναν είτε με την αλλαγή του θεσμικού πλαισίου, είτε με τη λήξη της θητείας των στελεχών.

Σε ότι αφορά την επιλογή των διευθυντών σχολικών μονάδων τα κριτήρια του ορίζονται στο Π.Δ. 398/31-10-1995 (Φ.Ε.Κ. 223 τΑ'), παρά τη λεπτομερειακή τους απαρίθμηση - αποτίμηση, επισημαίνουμε τα εξής: α) Η αρχαιότητα παραμένει βασική προϋπόθεση για την επιλογή ενός υποψηφίου δασκάλου για τη θέση του διευθυντή, έστω και αν είναι γενικά παραδεκτό ότι αποτελεσματικός διευθυντής-ηγέτης δεν είναι ούτε ο αρχαιότερος ούτε ο καλύτερος δάσκαλος, αλλά εκείνος που διαθέτει ορισμένες ικανότητες, όπως π.χ. ικανότητα του συνεργάζεσθαι, επαγγελματική και αντιληπτική ικανότητα. β) οι απροσδιόριστες έννοιες όπως «διδασκωτικό δίπλωμα», «μάστερ», «συγγραφικό έργο», δεν βοηθούν στην επιλογή του ικανότερου δασκάλου για τη θέση του διευθυντή, γιατί στη προκειμένη περίπτωση το ζητούμενο δεν είναι αν κάποιος υποψήφιος έχει πτυχία και συγγραφικό έργο, αλλά αν και κατά πόσο οι τίτλοι σπουδών και το συγγραφικό έργο του σχετίζονται με τις γνώσεις και τις ικανότητες που απαιτεί η θέση του διευθυντή σχολείου. γ) Κριτήρια όπως «ικανότητα συνεργασίας με το σύλλογο των διδασκόντων», «αποδοτικότητα στο διοικητικό έργο» και «ικανότητα οργάνωσης του σχολικού χώρου», φαίνεται να ισχύουν για τους ήδη υπηρετούντες διευθυντές σχολείων και όχι για τους νέους υποψηφίους-δασκάλους που έχουν βαθμό α', όμως δεν τους δόθηκε ευκαιρία να ασκήσουν διοικητικά καθήκοντα στα σχολεία τους.

Παρόλες τις προσπάθειες της πολιτικής για «αμερόληπτη» και «αξιοκρατική» επιλογή των στελεχών της εκπαίδευσης, στην πράξη όμως, όπως ήδη έχει αναφερθεί, η αποτελεσματικότητα των διοικητικών αυτών οργάνων είναι περιορισμένη, γιατί πλην των άλλων η κεντρική εξουσία δεν κατάρτισε προγράμματα ανάπτυξης στελεχών της εκπαίδευσης, με συνέπεια τα άτομα που κατέχουν διευθυντικές θέσεις να μη διαθέτουν τις απαραίτητες γνώσεις σε θέματα μάνατζμεντ.

Σχετικά με το θέμα της επιμόρφωσης των στελεχών της εκπαίδευσης, που συναρτάται άμεσα με τη στελέχωση διαπιστώνουμε ότι παρόλο που στις ευρωπαϊκές χώρες πληθαίνουν οι επιμορφωτικές δράσεις σχετικά με την οργάνωση και διοίκηση του σχολείου και η προτεραιότητα αυτή έχει σχέση με το αίτημα για μεγαλύτερη αυτονομία και αυτοτέλεια των σχολικών μονάδων, στην Ελλάδα κάποια σχετική προσπάθεια για δημιουργία προγραμμάτων επιμόρφωσης για στελέχη της εκπαίδευσης, ενώ ξεκίνησε με προτάσεις της Επιτροπής²⁶ για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση που συγκροτήθηκε το 1991 στο

ΥΠ.Ε.Π.Θ. , στην πράξη δεν πραγματοποιήθηκε ούτε συνεχίστηκε με το εύρος και το ρυθμό που χρειαζόταν.

Αναφερόμενοι στα θέματα ηγεσίας στην εκπαίδευση και κυρίως στη σχολική ηγεσία παρατηρούμε ότι τα διοικητικά στελέχη της εκπαίδευσης και κυρίως των νομαρχιακών υπηρεσιών καθώς και των αντίστοιχων τοπικών και σχολικών μονάδων δεν έχουν περιθώρια επιρροής έναντι των υφισταμένων τους, διότι κυρίως η άσκηση των καθηκόντων τους είναι αυστηρά προκαθορισμένη από ανώτερα ιεραρχικά κλιμάκια, με αποτέλεσμα την αδυναμία έκφρασης νέων απόψεων διοίκησης ή ανάδειξης προσωπικών ικανοτήτων.

Σε επίπεδο ηγεσίας σχολικής μονάδας, διαπιστώνουμε ότι παρόλο που ο διευθυντής κατέχει «καίρια» θέση στη διοικητική δομή της εκπαίδευσης και αυτό διότι η διοικητική εργασία που συντελείται στο εσωτερικό περιβάλλον του σχολείου είναι πολύπλευρη:

(α) Χειρισμός ανθρώπινου παράγοντα που επικεντρώνεται κυρίως στην υποκίνηση και ενεργοποίηση των δασκάλων, στην αντιμετώπιση προβλημάτων διδακτικού και μαθητικού δυναμικού, στην αποτελεσματική επικοινωνία, στην αντιμετώπιση των συγκρούσεων και στη δημιουργία ευνοϊκού κλίματος στο σχολείο. β) Εκτέλεση διοικητικής εργασίας, που επικεντρώνεται κυρίως στην τήρηση και ενημέρωση των υπηρεσιακών βιβλίων του σχολείου, στη διεκπεραίωση της υπηρεσιακής αλληλογραφίας, την προμήθεια αναλώσιμου υλικού, την αρχειοθέτηση εγγράφων, την κατανομή τάξεων, την κατανομή εξωδιδακτικού έργου, τη φροντίδα για την υγιεινή κατάσταση των χώρων του σχολείου και τη μέριμνα για την καλή χρήση, τη συντήρηση και ασφαλή αποθήκευση του σχολικού εξοπλισμού), ο αρμόδιος κρατικός φορέας δεν φρόντισε για: (α) Το σαφή καθορισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ του διευθυντή σχολείου και του συλλόγου διδασκόντων και για την ύπαρξη εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας του σχολείου, έτσι ώστε να υπάρχει και η αντίστοιχη ευθύνη στα διοικητικά αυτά όργανα. (β) Την παροχή ουσιαστικής εξουσίας στο διευθυντή για να μπορεί να αναλαμβάνει δημιουργικές πρωτοβουλίες σήμερα που το σχολείο βρίσκεται σε αμφίδρομη σχέση με το περιβάλλον του.²⁷ (γ) Τη θέσπιση συστήματος ανάπτυξης διευθυντικών στελεχών στην εκπαίδευση, έτσι ώστε οι διευθυντές να έχουν την κατάλληλη κατάρτιση σε βασικά θέματα π.χ. στο χειρισμό του ανθρώπινου παράγοντα, στη λήψη αποφάσεων κ.ά., του σύγχρονου μάνατζερ. (δ) Την παροχή κινήτρων (υλικών και μη) έτσι ώστε η θέση του διευθυντή σχολικής μονάδας να είναι ελκυστική.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, και αν ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα της έρευνας και το ότι το έργο που συντελείται στο χώρο της εκπαίδευσης είναι πολύμορφο και σύνθετο και η αποτελεσματική δράση μιας τυπικής οργάνωσης, άρα και του σχολείου, εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις ικανότητες της διοικητικής ηγεσίας, κρίνεται αναγκαία η επανεξέταση του θεσμού του διευθυντή σχολείου από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (ΥΠ.Ε.Π.Θ.).

Η υποκίνηση και η κινητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού στο χώρο της εκπαίδευσης είναι διευθυντικές εργασίες που είναι εξαιρετικά δύσκολες. Ως ανθρώπινη υποκίνηση εννοούμε μια πολύπλοκη εσωτερική κατάσταση που δημιουργείται από την ύπαρξη κινήτρων που ωθούν το άτομο να ενεργήσει με έναν ορισμένο τρόπο. Στο χώρο της διοίκησης γενικότερα, αυτό σημαίνει ότι ο προϊστάμενος για να επηρεάσει τη συμπεριφορά των υφισταμένων του προς μια αποδοτική κατεύθυνση, θα πρέπει να επισημαίνει τις επιθυμίες τους που θα προκαλέσουν αλλαγή της συμπεριφοράς τους. Χρειάζεται να γνωρίζει, όσο το δυνατό καλύτερα, τι είναι αυτό που τους κάνει να δραστηριοποιούνται, τι τους υποκινεί. Η δυσκολία στα θέματα της υποκίνησης και κινητοποίησης του ανθρώπινου παράγοντα έγκειται στην ύπαρξη πολλών παραγόντων υποκίνησης απροσδιόριστου περιεχομένου, που συντελούν στην πρόκληση ορισμένων παρορμήσεων.

Αναφέραμε ότι στην ελληνική πραγματικότητα τα διοικητικά στελέχη της εκπαίδευσης στερούνται, λόγω του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, της δυνατότητας ανάπτυξης πρωτοβουλίας για την ικανοποίηση των αναγκών του εκπαιδευτικού.

Με βάση τις σκέψεις αυτές θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε την άποψη ότι η διαμόρφωση της κατάλληλης στρατηγικής κινήτρων στις σχολικές οργανώσεις της δημόσιας εκπαίδευσης είναι ένα πρόβλημα αρκετά δύσκολο. Αυτή η άποψη ενισχύεται ακόμα περισσότερο αν ληφθούν υπόψη ότι: α) Οι εκπαιδευτικοί λειτουργοί της χώρας μας είναι δημόσιοι υπάλληλοι και το σύστημα αμοιβής τους δεν παρουσιάζει καμιά μεταβολή σε ότι έχει σχέση με χρήματα, υπόσταση και ισχύ για τους ικανότερους. Πιο συγκεκριμένα, το «ενιαίο μισθολόγιο» προβλέπει την ίδια αμοιβή, τόσο για τον υπάλληλο οριακής ή μη απόδοσης, όσο και για τον υπάλληλο μέγιστης απόδοσης. Με βάση τη παρατήρηση αυτή θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα κίνητρα των δασκάλων με τη μορφή χρήματος, είναι πολύ περιορισμένα. β) Μολονότι που υπάρχουν μερικά κίνητρα για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους όπως π.χ. των μεταπτυχιακών σπουδών (Ν. 1850/88), βράβευσης μελετών (Ν. 1892/90) και του επιδόματος θέσεως (Ν. Δ1586/86), δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα, γιατί, όπως υποστηρίζεται, «τα μεν επιδόματα σπουδών είναι πολύ χαμηλά, τα δε επιδόματα θέσεως αντί να προσελκύουν τον υπάλληλο τον απωθούν, όταν συνδυάζονται και με κάποια μακρινή τοποθέτησή του....».²⁸

γ) Η μέτρηση της αποδοτικότητας στο χώρο της εκπαίδευσης είναι πράγματι ένα δύσκολο θέμα για τη διοίκηση,²⁹ γιατί η απόδοση είναι ένα σύνθετο μέγεθος που αποτελείται από πολλές μεταβλητές, όπως π.χ. τις συνθήκες εργασίας, την ποιότητα του μαθητικού δυναμικού, προσωπικούς παράγοντες, τυχαία συμβάντα και την πολιτική της διοίκησης και δ) ότι τα βασικά στοιχεία της παθολογίας της δημόσιας διοίκησης που δεν επιτρέπουν την ουσιαστική ενεργοποίηση³⁰ του ανθρώπινου δυναμικού της είναι:

- κλίμα μη αναγνώρισης, αίσθηση ετεροπροσδιοριζόμενης αποτελεσματικότητας και πίεσης αδιαφορίας,
- περιορισμένες ηγετικές δυνατότητες των προϊσταμένων όλων των ιεραρχικών επιπέδων και
- μη αποτελεσματικά συστήματα διοίκησης προσωπικού, όπως π.χ. αξιολόγησης, αμοιβών και προαγωγών.

Τα παραπάνω στοιχεία όπως έδειξε και η έρευνα είναι παρόντα και στο χώρο της Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης.

Παρόλο που η υποκίνηση και ενεργοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, στο χώρο της εκπαίδευσης, είναι μια πολύ δύσκολη υπόθεση, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι είναι λίαν εφικτή η εφαρμογή τεχνικών υποκίνησης, όπως η καθιέρωση χρηματικών βραβείων, η εφαρμογή τεχνικών θετικής ενίσχυσης και η συμμετοχή στη διοίκηση.

Συνοψίζοντας, μπορούμε να πούμε ότι η εφαρμογή τεχνικών υποκίνησης, παρακίνησης και ενεργοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού στο χώρο της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, κρίνεται αναγκαία λόγω του ότι στη δημόσια εκπαίδευση της χώρας μας δεν υπάρχει ένα αποτελεσματικό σύστημα κινήτρων που να υποκινεί το διδακτικό προσωπικό μέσω της σύνδεσης της προσπάθειας → απόδοσης → αμοιβής. Όχι μόνο δεν υπάρχει αποτελεσματικό σύστημα ενεργοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά επιπροσθέτως το γενικό οργανωτικό κλίμα που επικρατεί σήμερα στον κλάδο των εκπαιδευτικών επηρεάζει αρνητικά³¹ τη διάθεση για απόδοση. Ιδιαίτερα αρνητικά χαρακτηριστικά του υφιστάμενου κλίματος, όπως π.χ. του ρουσφετιού, των πελατειακών σχέσεων, της αναξιοκρατίας, της έλλειψης αποτελεσματικού συστήματος διοίκησης προσωπικού, της θεσμικής ρευστότητας και του κομματισμού συμβάλλουν στη δημιουργία της νοοτροπίας και της συμπεριφοράς της αδιαφορίας. Έτσι για να αλλάξει το υφιστάμενο αρνητικό κλίμα στην εκπαίδευση θα πρέπει να αναπτυχθεί ένα σύστημα κινήτρων.

Σε σχέση με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε θέματα που αφορούν την πρωτοβάθμια δημόσια εκπαίδευση διαπιστώνεται ότι βασικό χαρακτηριστικό όλων των αποφάσεων για μεταρρυθμίσεις ήταν ότι δεν έπαιρναν υπόψη ή δεν ανταποκρίνονταν στα δύο βασικά κριτήρια της ορθολογικότητας μιας απόφασης, που είναι αυτό της ποιότητας και αυτό της αποδοχής της απόφασης από τους υφισταμένους. Επιπλέον μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι σ' αυτές τις περιπτώσεις δεν εκτιμήθηκε σωστά η αντίδραση των υφισταμένων στην υποδοχή των αυταρχικών³² αποφάσεων, καθώς και η επίπτωση στο έργο τους από τη λήψη και εφαρμογή μιας απόφασης που δε συμμετείχαν.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η διαδικασία της χρήσης ερωτηματολογίων, που κατά καιρούς χρησιμοποιήθηκαν από την κεντρική εξουσία για θέματα αφορόντα την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, για τη διαπίστωση ενός διαπιστωμένου ήδη προβλήματος με κατευθυνόμενη προσωπική απάντηση, για την λήψη της

απόφασης από την εξουσία, διατηρεί τον αυταρχικό χαρακτήρα της διοίκησης αφού η διαδικασία είναι συμβουλευτική ως προς τη διαδικασία εντοπισμού του προβλήματος και αυταρχική ως προς τη διαδικασία λήψης απόφασης, που παραμένει αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής εξουσίας.

Ένα άλλο σημαντικό χαρακτηριστικό στη λήψη απόφασης είναι η συμμετοχή των συμβούλων και των Συμβουλίων ΥΠ.Ε.Π.Θ., όπως ήδη έχει αναφερθεί και ειδικά του Υπουργού στη λήψη απόφασης. Η χρήση των συμβουλίων σε συνάρτηση με τις συχνές αλλαγές προσώπων δεν εξασφαλίζει τη συνέχεια στην επίλυση των προβλημάτων και στην πολιτική της εκπαίδευσης, ενώ οι αποφάσεις που παίρνονται εμπειριέχουν σε μεγάλο βαθμό τον υποκειμενικό παράγοντα, αφού δε στηρίζονται στα δεδομένα, τα συμπεράσματα και τις προτάσεις εμπειριστατωμένων επιστημονικών μελετών για τη διερεύνηση των προβλημάτων της εκπαίδευσης.

Λαμβάνοντας υπόψη μας τα προηγούμενα, που αναφέρονται στο τρόπο και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο χώρο της εκπαίδευσης και έχοντας κατά νου ότι το εκπαιδευτικό σύστημα είναι ένα υποσύστημα του κοινωνικού συστήματος που δέχεται τις επιδράσεις του, καθώς επίσης ότι ένα πρόβλημα που εξελίσσεται συνεχώς, καθιστά αναγκαίο ένα συντονισμένο πρόγραμμα έρευνας, ανάπτυξης και εφαρμογής, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι πλέον επιβάλλεται η δημιουργία και εφαρμογή ενός συστήματος λήψης αποφάσεων για κάθε προγραμματισμένη μεταρρύθμιση, που θα λαμβάνει υπόψη την υπάρχουσα κατάσταση, τους σκοπούς και τους στόχους καθώς επίσης τα διατιθέμενα μέσα, ούτως ώστε να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Εξετάζοντας το θέμα της γραμματειακής υποστήριξης σε επίπεδο σχολικής μονάδας, παρατηρούμε ότι ενώ υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη (Ν. 1556/85, αρθρ. 4, §6) για την τοποθέτηση γραμματέων σε σχολικές μονάδες που έχουν τις προϋποθέσεις, στη πράξη όμως ακόμα και σήμερα ούτε ένας γραμματέας δεν έχει τοποθετηθεί σε σχολείο της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η εισαγωγή του θεσμού των γραμματέων των σχολικών μονάδων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, έστω και αν η στελέχωση δεν έχει καθόλου προχωρήσει, ούτε καν εφαρμοσθεί, δεν αποτελεί απλή ικανοποίηση ενός πάγιου και δίκαιου αιτήματος των εκπαιδευτικών αλλά αντιμετώπιση ενός ουσιαστικού προβλήματος των σχολικών μονάδων. Είναι απαραίτητο³³ για τους εκπαιδευτικούς να επιφορτίζονται με εργασίες οι οποίες είναι άσχετες με τη βασική τους αποστολή ως παιδαγωγών και οι οποίες έχουν αρνητικές επιπτώσεις στο ηθικό τους και την απόδοσή τους και πολλές φορές είναι αιτία δημιουργίας συγκρούσεων στο χώρο του σχολείου ανάμεσα στους εκπαιδευτικούς, διαταράσσοντας έτσι το ήρεμο παιδαγωγικό κλίμα που απαιτείται. Ταυτόχρονα όμως είναι αδύνατο για τους διευθυντές των σχολικών μονάδων να ανταποκριθούν και να επιδοθούν απερίσπαστοι στις πολυάριθμες και πολύμοχθες υποχρεώσεις που απορρέουν από το καθαρά καθοδηγητικό και εποπτικό έργο και ταυτόχρονα να εκτελούν και χρέη γραμματέως του σχολείου.³⁴

Αν ληφθούν υπόψη ότι α) ο θεσμός του γραμματέα της σχολικής μονάδας όπως έχει εφαρμοσθεί στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, έχει δημιουργήσει μια «προνομιούχο τάξη υπαλλήλων η οποία κοστίζει στον κρατικό προϋπολογισμό πολύ περισσότερο από τις υπηρεσίες που προσφέρει»³⁵ και β) ότι δεν έχουν διορισθεί γραμματείς στις σχολικές μονάδες της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, γίνεται αποδεκτό ότι ο θεσμός αυτός χρειάζεται να αναθεωρηθεί και να εφαρμοσθεί σωστά.

Όσον αφορά το θέμα της αρχειοθετικής εργασίας στο χώρο των σχολικών μονάδων, που ως γνωστόν η εργασία αυτή αποτελεί μέρος της διοικητικής λειτουργίας ενός οργανισμού και περιλαμβάνει την ταξινόμηση, την ταξιθέτηση και την αρχειοθέτηση, επισημαίνουμε ότι, παρόλο που υπάρχει υποχρέωση εκ μέρους της διοίκησης που απορρέει από την ύπαρξη νομοθετικής ρύθμισης³⁶ για το θέμα της αρχειοθέτησης, σχετικές έρευνες έδειξαν ότι οι Υπηρεσίες Στήριξης της Εκπαίδευσης και ειδικότερα οι σχολικές μονάδες «δεν υλοποίησαν» τις διατάξεις του αντίστοιχου Προεδρικού Διατάγματος ή «τις εφάρμοσαν πλημμελώς»,³⁷ με αποτέλεσμα τα αρχεία να είναι γεμάτα από περιττά στοιχεία και έτσι δημιουργούνται προβλήματα στη χρησιμοποίησή τους και στην κάλυψη χώρου.

Αν ληφθεί υπόψη: α) η σπουδαιότητα της αρχειοθέτησης (ανεύρεση στοιχείων, εξασφάλιση στοιχείων, εξασφάλιση της ιστορικής συνέχειας κ.ά.), β) η ανυπαρξία κατάλληλης εκπαίδευσης των διευθυντών σε θέματα αρχειοθέτησης, γ) η δυσκολία χρήσης του αρχείου της σχολικής μονάδας από τους διευθυντές και ιδίως από τους εκπαιδευτικούς και δ) η ανυπαρξία αποτελεσματικού συστήματος αρχειοθέτησης, που οδηγεί στην αναποτελεσματικότητα των αρχείων,³⁸ καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η σχολική διοίκηση νοσεί στο τομέα εφαρμογής των διατάξεων που ορίζουν τη διαδικασία οργάνωσης των αρχείων των σχολικών Οργανώσεων. Γι' αυτό χρειάζεται η καθιέρωση ενός ενιαίου συστήματος ταξινόμησης - αρχειοθέτησης εγγράφων των σχολικών μονάδων, ώστε η οργάνωση και η λειτουργία των σχολικών αρχείων, να γίνει με όσο το δυνατό λιγότερο κόπο, χρόνο και κόστος και να μπορεί να λειτουργεί η ενημέρωση και η ανεύρεση στοιχείων σε περίπτωση αλλαγής της διεύθυνσης του σχολείου.

Σε σχέση με τις μετακινήσεις των εκπαιδευτικών και σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία³⁹ οι μεταθέσεις και τοποθετήσεις τους στη δημόσια πρωτοβάθμια εκπαίδευση γίνονται: α) για το συμφέρον της υπηρεσίας με ή χωρίς αίτηση του εκπαιδευτικού και β) για την εξυπηρέτηση των εκπαιδευτικών. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η θητεία στην οργανική τους θέση. Για τις μεταθέσεις αποφασίζουν τα Υπηρεσιακά Συμβούλια Κ.Υ.Σ.Π.Ε. (για μεταθέσεις εκτός νομού) και Π.Υ.Σ.Π.Ε. (εντός νομού). Οι εκπαιδευτικοί μετατίθενται με βάση των αριθμών μορίων τους, ο υπολογισμός των οποίων γίνεται με μετρήσιμα κριτήρια όπως η συνολική τους υπηρεσία, ο τόπος εργασίας του/της συζύγου, η εντοπιότητα κ.ά.

Εξετάζοντας το σύστημα μεταθέσεων μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι:⁴⁰
α) είναι αδιάβλητο γιατί ο υπολογισμός των μορίων γίνεται με συγκεκριμένα

μετρήσιμα κριτήρια και β) ελαχιστοποιεί τα οικογενειακά και ως ένα βαθμό οικονομικά προβλήματα των εργαζομένων εκπαιδευτικών στα δημόσια σχολεία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Παρόλα αυτά το παραπάνω σύστημα μειονεκτεί γιατί: Η συνεχής μετακίνηση του διδακτικού προσωπικού καταργεί τη βασική αρχή «της ενότητας προσωπικού»⁴¹ που υπαγορεύει την ανάγκη για ανάπτυξη πνεύματος συνεργασίας και αλληλεγγύης μεταξύ των εργαζομένων στην ίδια οργάνωση δηλ. τη σχολική μονάδα. Πραγματικά το δικαίωμα που δίνεται στους διδάσκοντες να ζητούν μετάθεση από το σχολείο που υπηρετούν, κάθε χρόνο, αλλοιώνει την ομοιογένεια του ανθρώπινου δυναμικού των σχολείων. Οι συνέπειες του φαινομένου αυτού είναι πολλές με κυριότερη αυτή της έλλειψης συνεργασίας και κατανόησης των μελών του διδακτικού προσωπικού και του αισθήματος της ταύτισης και της νομιμοφροσύνης προς το σχολείο.⁴² Πιο συγκεκριμένα δημιουργείται ένα κλίμα στο οποίο δεν μπορούν να καλλιεργηθούν υποχρεώσεις και δεσμεύσεις ενώ η αδιαφορία είναι συχνό φαινόμενο ιδίως στα σχολεία των μικρών πόλεων και χωριών όπου όλοι επιδιώκουν να μετατεθούν ή να αποσπασθούν το γρηγορότερο. Κάτω από αυτές τις συνθήκες εργασίας:⁴³

α) περιορίζεται το ενδιαφέρον των δασκάλων για ανάπτυξη εξωσχολικών δραστηριοτήτων (διοργάνωση πολιτιστικών, αθλητικών ή άλλων εκδηλώσεων) και κατ' επέκταση ο κοινωνικός ρόλος του σχολείου, β) προκαλούνται πιο εύκολα προστριβές και συγκρούσεις μια και οι περισσότεροι γνωρίζουν πως η παραμονή τους στο σχολείο είναι προσωρινή και γ) δημιουργούνται διοικητικά προβλήματα με κυριότερα εκείνα της τήρησης των σχολικών αρχείων, της ενημέρωσης των υπηρεσιακών φακέλων και βιβλίων και της τήρησης και συντήρησης του μηχανολογικού εξοπλισμού του σχολείου. Τα παραπάνω φαινόμενα παρατηρούνται κυρίως πιο έντονα σε περιπτώσεις όπου έχουμε και αλλαγή της σχολικής ηγεσίας, φαινόμενο μάλιστα συχνό, αφού οι υποψήφιοι διευθυντές μπορούν να εκφράσουν την προτίμησή τους για οποιοδήποτε σχολείο ενός νομού είτε υπηρετούν σ' αυτό είτε όχι.

Πρέπει να σημειώσουμε ότι οι αρνητικές συνέπειες του συστήματος των μεταθέσεων των εκπαιδευτικών δεν είναι μόνο διοικητικές αλλά και παιδαγωγικές. Οι μαθητές υφίστανται τις συνέπειες των μεταθέσεων μια και καλούνται συνεχώς να προσαρμόζονται στις απαιτήσεις και γενικότερα του δασκάλου τους που αλλάζει χρόνο με το χρόνο. Από την άλλη πλευρά και οι δάσκαλοι δεν έχουν την ευκαιρία να αποδώσουν στο μέγιστο των δυνατοτήτων τους και ούτε να ασχοληθούν ιδιαίτερα με τους μαθητές τους για τον επιπρόσθετο λόγο, ότι λείπει το μεταξύ τους συναισθηματικό στοιχείο.

Τελικά μπορούμε να πούμε ότι το υφιστάμενο σύστημα μεταθέσεων των εκπαιδευτικών, μπορεί να ικανοποιεί, ως ένα βαθμό τις ανάγκες των εργαζομένων στα δημόσια σχολεία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, όχι όμως και των σχολικών οργανισμών που, εκτός των άλλων, χρειάζονται τη σταθερότητα του διδακτικού προσωπικού και την ανάπτυξη καλών ανθρώπινων σχέσεων. Με λίγα λόγια η

μετάθεση των εκπαιδευτικών σε ετήσια βάση επηρεάζει σημαντικά την επιθυμητή ποιότητα της εκπαίδευσης.

Κάτι αντίστοιχο με τις μεταθέσεις παρατηρείται και στις αποσπάσεις των εκπαιδευτικών, που φαίνεται να λειτουργούν περισσότερο προς χάριν των εργαζομένων και λιγότερο για την κάλυψη των εκπαιδευτικών αναγκών των σχολείων ανατρέποντας έτσι τη γενική αρχή «της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος».⁴⁴

Με βάση την ισχύουσα νομοθεσία⁴⁵ ο θεσμός των αποσπάσεων πρέπει να έχει χαρακτήρα «υπηρεσιακό» και «κοινωνικό», αλλά ταυτόχρονα δίνεται η δυνατότητα για αποσπάσεις εκπαιδευτικών, με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων ύστερα από γνώμη των οικείων Κεντρικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων, για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο της τριετίας: στην Κεντρική υπηρεσία του ΥΠ.Ε.Π.Θ. και σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που εποπτεύονται από το ΥΠ.Ε.Π.Θ., ύστερα από πρόταση των οργάνων τους.

Παρά το χαρακτήρα, που με βάση την νομοθεσία πρέπει να έχουν οι αποσπάσεις, ο θεσμός αυτός στη πράξη ταλανίζει τη δημόσια εκπαίδευση γιατί:

- Η έλλειψη συγκεκριμένων και ενιαίων μοριοδοτημένων κριτηρίων καθιστά το σύστημα των αποσπάσεων διαβλητό.⁴⁶ Έτσι οι διαμαρτυρίες για αυθαιρεσίες, σκοπιμότητες και αδικίες πάντα συνόδευαν και εξακολουθούν να συνοδεύουν τις αποσπάσεις των εκπαιδευτικών.⁴⁷
- Είναι αρκετά μεγάλος αριθμός εκπαιδευτικών, περίπου τρεις χιλιάδες, που βρίσκεται, κάθε χρόνο, σε θέσεις που συχνά δεν έχουν σχέση με την εκπαιδευτική διαδικασία όπως οι αποσπάσεις στις νομαρχίες (210), στην Κεντρική Υπηρεσία του ΥΠ.Ε.Π.Θ. και τους οργανισμούς του (580), στα Αρχεία του Κράτους (69), στις δημόσιες βιβλιοθήκες (34) σε υπουργούς και βουλευτές (87). κ.ά.⁴⁸ προφανώς για να ασκήσουν διοικητικά καθήκοντα. Έτσι λοιπόν όχι μόνο καταστρατηγείται ο «υπηρεσιακός» χαρακτήρας των αποσπάσεων αλλά δημιουργούνται και πολλά λειτουργικά κενά στα σχολεία της χώρας τα οποία δεν μπορούν να καλυφθούν από τον αριθμό των ετήσιων διορισμών. Η διαδικασία επίσης πρόσληψης αναπληρωτών είναι χρονοβόρα και οι μαθητές παραμένουν χωρίς δασκάλους για μεγάλο χρονικό διάστημα.⁴⁹ Επίσης, όταν η απόσπαση γίνεται κατά τη διάρκεια του διδακτικού έτους, οι μαθητές δε μένουν μόνο χωρίς δάσκαλο αλλά και καλούνται να υποστούν τις οποιεσδήποτε συνέπειες της αλλαγής των δασκάλων τους (π.χ. δυσκολίες προσαρμογής, προβλήματα συνεργασίας κ.ά.). Τέλος έχουμε επιπτώσεις και στη διοικητική λειτουργία του σχολείου για τους ίδιους λόγους που αναφέρθηκαν στην περίπτωση των μεταθέσεων. Επιπλέον, οι δαπάνες για την παιδεία καθίστανται πλασματικές, διότι φαίνεται ότι ένα μέρος των λειτουργικών δαπανών πηγαίνει προς την εκπαίδευση, ενώ λόγω των αποσπάσεων στην πραγματικότητα κατευθύνονται προς τις υπηρεσίες που έχουν αποσπασθεί οι εκπαιδευτικοί.

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι οι αποσπάσεις λειτουργούν ανασταλτικά ως προς την ομαλή λειτουργία των σχολικών μονάδων. Για το λόγο αυτό επιβάλλεται να αντιμετωπιστούν μέσα από ένα συγκεκριμένο πλαίσιο αρχών και κανόνων έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η αντικειμενικότητα και η εύρυθμη λειτουργία των σχολικών μονάδων. Βέβαια με το Ν. 2469/1995 που ψηφίστηκε πρόσφατα, περιορίζονται σημαντικά οι αποσπάσεις των εκπαιδευτικών «σε θέσεις χωρίς πλήρη εκπαιδευτικά και διδακτικά καθήκοντα» (άρθρο 6, παρ. 4). Η επίλυση όμως του προβλήματος των αποσπάσεων θα εξαρτηθεί από τη διάρκεια και τον τρόπο εφαρμογής της παραπάνω διάταξης.

Όσον αφορά την οικονομική στήριξη της δημόσιας εκπαίδευσης, επισημαίνουμε ότι το πρόβλημα της εκπαίδευσης δεν είναι μόνο παιδαγωγικό και διοικητικό, αλλά κοινωνικό και σε μεγάλο βαθμό οικονομικό, γι' αυτό είναι και ελεγχόμενο από το κράτος. Είναι γεγονός ότι από την ποσότητα και τη διαχείριση των οικονομικών πόρων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και η ποιότητα του εκπαιδευτικού συστήματος.⁵⁰ Οι οικονομικές θεωρίες και οι αναπτυξιακές πολιτικές των κυβερνήσεων τείνουν τα τελευταία χρόνια, στα πλαίσια έρευνας για τη σταθερή ανάπτυξη, να θεωρούν την εκπαίδευση ως έναν ακόμα σημαντικό παράγοντα κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας. Έτσι δεν είναι δυνατό στο εξής να εξετάζεται χωριστά ο σχεδιασμός και η οργάνωση της εκπαίδευσης από το σύνολο των οικονομικών υποθέσεων. Θα πρέπει να γνωρίζουμε σε ποια πλαίσια ανάπτυξης θα κινηθεί η προσφορά του ανθρώπινου δυναμικού, σε σχέση με την γενικότερη οικονομική πολιτική της χώρας. Ουσιαστικά, θα γνωρίζουμε στα πλαίσια της αλληλεξάρτησης των κοινωνικοοικονομικών δομών, αν η υφιστάμενη διοικητική δομή της εκπαίδευσης μπορεί να ανταποκριθεί στις ανάγκες της ανάπτυξης της χώρας, όσο αυτή εξαρτάται από την ανάπτυξη του εκπαιδευτικού συστήματος. Αν αναλογιστεί κάποιος ότι οι δομές της δημόσιας διοίκησης γενικά, και κατ' επέκταση και στην εκπαίδευση δημιουργούν καθαρά μια δική τους θεσμική πολιτική με μια εξίσου σημαντική αδράνεια μπροστά στις ταχύτατες μεταβολές που γίνονται στη κοινωνία και επιπλέον ότι ο χρόνος που μεσολαβεί μεταξύ μιας θεσμικής μεταβολής στην διοίκηση και της ανταπόκρισης της διοίκησης στη μεταβολή αυτή είναι μεγάλος, με αποτέλεσμα η διοίκηση να μην μπορεί να παρακολουθήσει τις αλλαγές της πολιτικής που εκφράζεται από την εκάστοτε εξουσία, τότε τίθεται επιτακτικά το πρόβλημα της οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης σε νέες βάσεις, για να μπορέσει να ανταπεξέλθει στις νεοδημιουργούμενες ανάγκες από την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Το ερώτημα που τίθεται είναι, πώς θα πρέπει να εξασφαλιστεί η οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος ώστε η εκπαιδευτική πολιτική να κατευθύνεται με τέτοιο τρόπο, ώστε να βοηθά την οικονομική ανάπτυξη να βρίσκεται σε αρμονία με τις πολιτικές που πραγματοποιούνται από τις άλλες επιμέρους διοικήσεις, επιτρέποντας, ταυτόχρονα την πραγματοποίηση των εσωτερικών παραδοσιακών του στόχων.

Στο θέμα των Οικονομικών της εκπαίδευσης διαπιστώνεται ότι ένα από τα βασικά προβλήματα της εκπαίδευσης είναι η χαμηλή χρηματοδότησή της από το κρατικό προϋπολογισμό, μάλιστα το ύψος των πιστώσεων που διατίθενται για την εκπαίδευση, κρίνεται από όλους τους παράγοντες της δημόσιας ζωής, ανεπαρκές για την κάλυψη των αναγκών σε ικανοποιητική στελέχωση, σε υλικοτεχνική υποδομή και για την προώθηση προγραμμάτων εκσυγχρονισμού της ελληνικής εκπαίδευσης, που θα ανταποκρίνονται στις διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες.

Συγκεκριμένα παρά τη σπουδαιότητα που έχει η οικονομική υποστήριξη του κράτους στη βελτίωση της παρεχόμενης δημόσιας εκπαίδευσης, είναι κοινή διαπίστωση ότι με το 3,6% - 4,2% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος⁵¹ ή το 6,7% του κρατικού προϋπολογισμού,⁵² (εντυπωσιακά μειωμένη χρηματοδότηση σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες),⁵³ που διατίθεται για την παιδεία είναι αδύνατο να δρομολογηθεί η ποιοτική αναβάθμιση της εκπαίδευσης που τόσο ανάγκη έχει σήμερα η χώρα μας. Ειδικότερα με τα παραπάνω ποσοστά χρηματοδότησης δεν είναι εφικτή:

- η λύση του στεγαστικού προβλήματος (που διαπιστώθηκε από την έρευνά μας και από σχετική έρευνα του Σαΐτη Χρ.)⁵⁴ και ο περιορισμός της διπλής βάρδιας στη λειτουργία των σχολείων,⁵⁵
- η εξασφάλιση του αναγκαίου εξοπλισμού των σχολείων σε οπτικοακουστικά μέσα και σε εργαστήρια καθώς και των απαραίτητων πιστώσεων για τον εμπλουτισμό των σχολικών βιβλιοθηκών,⁵⁶
- η συνεχής επιμόρφωση και μετεκπαίδευση των δασκάλων σε θέματα νέων διδακτικών προσεγγίσεων και παιδαγωγικών αντιλήψεων,⁵⁷
- η βελτίωση της οικονομικής κατάστασης των εκπαιδευτικών των οποίων οι αποδοχές είναι αρκετά χαμηλές σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες⁵⁸ και
- η ανανέωση των σχολικών βιβλίων σε τακτά χρονικά διαστήματα, έτσι ώστε να περιλαμβάνονται σε αυτά όλα τα νέα επιστημονικά δεδομένα. Αξίζει εδώ να τονίσουμε ότι επί δεκατρία και πλέον χρόνια δεν έχουν αντικατασταθεί στο σύνολό τους βιβλία που διδάσκονται στα σχολεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.⁵⁹

Επιγραμματικά μπορούμε να πούμε ότι η ανεπάρκεια των υλικών πόρων προκαλεί σημαντικές ελλείψεις στο εκπαιδευτικό μας σύστημα, οι οποίες επιδρούν, ως ένα βαθμό, ανασταλτικά στην ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης.⁶⁰

Ολοκληρώνοντας τα συμπεράσματα, που προέκυψαν από την ανάλυση που προηγήθηκε στο θεωρητικό και πρακτικό μέρος της διατριβής, αναφέρουμε ότι οι σχολικοί οργανισμοί της χώρας μας δεν είναι απολύτως αποτελεσματικοί και δεν ανταποκρίνονται στις προσδοκίες της κοινωνίας, αφού η φιλοσοφία και η πρακτική που διαπνέει τη διάρθρωση και τη λειτουργία του σχολικού μας

συστήματος της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, επηρεάζει άμεσα την επιθυμητή ποιότητα της εκπαίδευσης,⁶¹ και αυτό διότι:

- Δεν υπάρχει αίσθηση μακροπρόθεσμης και συναινετικής εκπαιδευτικής πολιτικής, ώστε να επιτευχθεί κοινά αποδεκτός σχεδιασμός με συνάρτηση των δεδομένων του παρόντος και του μέλλοντος. Έτσι, ενώ η βελτίωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας είναι το ζητούμενο των ελληνικών κυβερνήσεων,⁶² η πραγματικότητα βρίσκεται στο ότι η κάθε κυβέρνηση προσπαθεί για τη συνέχειά της παρά για τις ανησυχίες, για την πορεία της εκπαίδευσης, που εκφράζονται από τους φορείς που εμπλέκονται στην εκπαιδευτική διαδικασία. Επιπλέον αντί να ερευνούμε για την άριστη λύση στο θέμα της οργάνωσης και διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος, προσπαθούμε να προσαρμόσουμε ξένα πρότυπα, φυσικά δεν ισχυριζόμαστε ότι δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η διεθνής πρακτική. Επιπλέον οι εκπαιδευτικοί στόχοι θα πρέπει οπωσδήποτε να προσαρμοσθούν στην πραγματικότητα.
- Η διοικητική ιεραρχία της εκπαίδευσης είναι άκαμπτη λόγω των πολλών επιπέδων εξουσίας και τα διευθυντικά στελέχη είναι ανειδίκευτα ως προς τις γνώσεις γύρω από τη σχολική διοίκηση.
- Στοιχεία όπως ο υπερσυγκεντρωτισμός της εξουσίας, παρόλο που στην Ευρωπαϊκή Ένωση η τάση σηματοδοτεί την αυτοτέλεια και την αυτονομία της σχολικής μονάδας, και η λειτουργία υπηρεσιών στήριξης της Εκπαίδευσης, έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον λόγω του ότι σχετίζονται με το παθολογικό φαινόμενο της «γραφειοκρατίας».⁶³ Φαινόμενο που καθιστά το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα «πολυδάπανο, δύσκαμπτο, αναχρονιστικό και φυσικά αναποτελεσματικό».⁶⁴
- Δεν υπάρχει σύστημα αξιολόγησης σε εθνικό ή νομαρχιακό επίπεδο, για την αποτίμηση των γνώσεων των μαθητών, με αποτέλεσμα να παρατηρείται έλλειψη συστήματος ανατροφοδότησης (Feed back), αφού οι διδάσκοντες δεν παίρνουν το μήνυμα για το πόσο αποτελεσματικό ήταν το έργο τους.
- Η σχολική ηγεσία, λόγω έλλειψης ικανής εξουσίας και αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, δεν είναι σε θέση να κινητοποιήσει, να υποκινήσει και να ενεργοποιήσει το εκπαιδευτικό προσωπικό.
- Τέλος το σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού (διορισμοί, αξιολογική εξέλιξη, επιμόρφωση, σύστημα κινήτρων και αμοιβών, μεταθέσεις, αποσπάσεις κ.ά.), φαίνεται να λειτουργεί ανασταλτικά ως προς την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία των σχολικών μονάδων.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ - ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., Εξουσία και Οργάνωση - διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος, εκδ. Νέα Σύνορα - Α.Α. Λιβάνη, 1994, σελ. 74.
- ² Κωτσίκης Βαγγ., Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης, 2^η Έκδοση, Εκδ. Έλλην, Αθήνα, σελ. 213.
- ³ Ματθαίου Δ., Ελλάδα: Σύγχρονο Εκπαιδευτικό Σύστημα, στη Παιδαγωγική Ψυχολογική Εγκυκλοπαίδεια Λεξικό, Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 3^{ος} τόμος, σελ. 1793.
- ⁴ Σαΐτης Χρ., Βασικά Θέματα της Σχολικής Διοίκησης, Αθήνα 1994, σελ. 64.
- ⁵ Μιχαλόπουλος Α.Β., Η Εκπαίδευση στο Πλαίσιο της Οργανωτικής Θεωρίας, Εκδ. ιδίου, Αθήνα 1991, σελ. 63.
- ⁶ Ματθαίου Δ., ό.π., σελ. 1788.
- ⁷ Κωτσίκης Βαγγ., ό.π., σελ. 255.
- ⁸ Λαϊνάς Θαν. Η Διοικητική Υποστήριξη των Σχολικών μονάδων, στο Περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση τευχ. 3, Σεπτέμβριος 1995, σελ. 54.
- ⁹ Αλαμάνης Θαν. Ελληνικό Σχολείο και Γραφειοκρατικό σύστημα: Όψεις και Απόψεις, στο περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 7, Ιανουάριος 1997, σελ. 72.
- ¹⁰ Είναι χαρακτηριστικό το εδ. 2 του άρθρου 356 του ν. 1566/85, σύμφωνα με το οποίο «Η διαδικασία για την κατάρτιση και έγκριση των προγραμμάτων και κάθε άλλη λεπτομέρεια που προκύπτει κατά την εφαρμογή του άρθρου αυτού, ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και Οικονομικών». Αντίθετα, ο G. Crowther «English and American education» Depth versus» in S.E. Fraser «American education in Foreign perspectives», 1966 στη σελ. 138 συγκρίνοντας τα εκπαιδευτικά συστήματα Αγγλίας και ΗΠΑ, αποφαινεται: «We think our system is decentralized, because it allows much more local freedom and variety than exist in the schoolsystem of most continental european countries, but the is no doubt that it is much more highly centralized than the American system».
- ¹¹ Ο.π., σελ. 86.
- ¹² Υ.Π.Π.Κ. Αρμοδιότητες Νομαρχών, Αθήνα 1993, σελ. 9-10.
- ¹³ Μιχόπουλος Α.Β., ό.π., σελ. 64.
- ¹⁴ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., ό.π., σελ. 149.
- ¹⁵ Κούρτης Κ.Ε., Προβλήματα Οργανώσεως και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης εν Ελλάδι, Αθήνα 1964, σελ. 78 και Ρούσσης Γ., Εισαγωγή στη Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1984, σελ. 94 και Μπαλή Θ.Α., Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας και η αντιμετώπισή του, σύγχρονα μέσα ελέγχου και περιορισμού του, Αθήνα 1985, σελ. 11.
- ¹⁶ Κωτσίκης Βαγγ., ό.π., σελ. 46.
- ¹⁷ Τα αναφερόμενα αίτια είναι γενικότερα και τα αίτια αναποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης σύμφωνα με: Μακρυδημήτρης Αντ. «Χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής κρίσης» στο περιοδικό Δημόσιος Τομέας, τευχ. 53, Φεβρουάριος 1990, σελ. 29-44 και ΥΠ.Π.Κ.: Επιτροπή του πρώτου προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού 1992-95 (Έκθεση επιτροπής Δεκλερής) Αθήνα 1992, σελ. 40-49.
- ¹⁸ Σαΐτης Χρ., Σκέψεις για την Αποτελεσματική Λειτουργία των Υπηρεσιών Στήριξης της Εκπαίδευσης, στο περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τευχ. 3, Σεπτέμβριος 1995, σελ. 46.
- ¹⁹ Κόκκοτας Παν., Ο ρόλος της Παιδείας στην οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδος, εκδ., Αθήνα 1978, σελ. 93-97.
- ²⁰ Παπακωνσταντίνου Γ., Εισήγηση στο 2^ο Συνέδριο Πανοράματος Παιδείας με θέμα: Μεταλυκειακή εκπαίδευση και αγορά εργασίας, Αθήνα, Σεπτέμβριος 1992.
- ²¹ Σαΐτης Χρ., Βασικά Θέματα της Σχολικής Διοίκησης, Αθήνα 1994, σελ. 110.
- ²² Γενικότερα στη Δημόσια διοίκηση «... τα στενά κομματικά πολλές φορές συμφέροντα, υπερισχύουν συστηματικά των ευρύτερων συμφερόντων του πολίτη», Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισ., Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές και ο συνήγορος του πολίτη, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1998, σελ. 154.

- ²³ Ενδεικτικά αναφέρουμε: Ν. 1304/82 αρθρ. 14, Ν. 1566/85 αρθρ. 56, Ν. 2043/92 αρθρ. 4 και Ν. 2188/94 αρθρ. 3.
- ²⁴ Ανδρέου Απ., Η Επιμόρφωση των Στελεχών στην Εκπαίδευση, στο περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τευχ. 8, Μάιος 1997, σελ. 96.
- ²⁵ Αναγκαστική λήξη θητειών στελεχών της εκπαίδευσης έγιναν με τους νόμους 1884/90 και 2188/94.
- ²⁶ Προτάσεις της Επιτροπής για την Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια εκπαίδευση, (πολ), ΥΠ.Ε.Π.Θ., Αθήνα 1991.
- ²⁷ Σχετικά με λεπτομέρειες για τη σχέση σχολείου και περιβάλλοντος, Βλ. Σαΐτης Χρ., Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης, Αθήνα 1992, σελ. 316-318.
- ²⁸ ΥΠ.Π.Κ.: Δημόσια Διοίκηση 2000, Έκθεση Επιτροπής Δεκλερής, Αθήνα 1992, σελ. 327.
- ²⁹ Βλ. Αλεξανδρής Γ., Δημόσια Διοικήσεις, Αθήνα 1968, σελ. 179-184, και Ζαβλανός Μ., Οργάνωση και Διοίκηση, (τομ. Β΄) Εκδ. Έλλην, Αθήνα 1987, σελ. 200-206.
- ³⁰ Έκθεση του ΥΒΕΤ/ΓΓΕΤ «Προσδιοριστικοί παράγοντες ικανοποίησης, αφοσίωσης και παρακίνησης των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση» (Επιστημ. Υπεύθυνος: Δ. Μπουραντάς) Αθήνα 1991.
- ³¹ Σαΐτης Χρ., Βασικά Θέματα της Σχολικής Διοίκησης, ό.π., σελ. 112.
- ³² Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., Εξουσία και Οργάνωση..., ό.π., σελ. 180.
- ³³ Λαΐνας Θαν., Η Διοικητική Υποστήριξη των Σχολικών Μονάδων, στο περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 3, Σεπτέμβριος 1995, σελ. 55.
- ³⁴ Βλ. την ανακοίνωση της ΟΛΜΕ της 1^{ης} Μαρτίου 1978 για τον τύπο στο Πληροφοριακό Δελτίο ΟΛΜΕ, τευχ. 479 (Μαρ. 1978), σελ. 5.
- ³⁵ Λαΐνας Θαν., ό.π., σελ. 58.
- ³⁶ Π.Δ. αριθμ. 63/1981 (ΦΕΚ 222 Α΄) «περί αρχειοθετήσεως εγγράφων των περιφερειακών υπηρεσιών του ΥΠ.Ε.Π.Θ.».
- ³⁷ Σαΐτης Χρ. και Κεραμίδα Μαρία, Βελτίωση της Αρχαιοθετικής Εργασίας στις Σχολικές Μονάδες της Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης, στο Περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 2, Μάιος 1995, σελ. 55.
- ³⁸ Ο.π., σελ. 60.
- ³⁹ Προεδρικό Διάταγμα: 50/1996.
- ⁴⁰ Σαΐτης Χρ. Management Ολικής Ποιότητας: Μια νέα μεθοδολογία για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διοίκησης της εκπαίδευσης, στο Περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τευχ. 9, Σεπτέμβριος 1997, σελ. 38.
- ⁴¹ Koontz H. and O'donnell C., Οργάνωση και Διοίκηση, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1984, τομ. 1^{ος}, σελ. 73-76.
- ⁴² Παπαϊωάννου Α., Διαπροσωπικοί παράγοντες που επηρεάζουν τη διοίκηση του σχολείου, στο περιοδικό Νέα Παιδεία, τευχ. 16, 1981, σελ. 29.
- ⁴³ Σαΐτης Χρ., ό.π. σελ. 39.
- ⁴⁴ Βλ. Σαΐτη Χρ., Βασικά Θέματα της Σχολικής Διοίκησης, ό.π. σελ. 135.
- ⁴⁵ Ν. 1566/85 άρθρο 16.
- ⁴⁶ Σαΐτης Χρ., Σκέψεις για την ανάπτυξη ηγετικών στελεχών στην εκπαίδευση, στο περιοδικό Δημόσιος Τομέας, τ. 127/Φεβρουάριος 1997, σελ. 33-38.
- ⁴⁷ Διδασκαλικό Βήμα, Μάρτιος 1996, σελ. 10.
- ⁴⁸ Στοιχεία από τον ημερήσιο τύπο: Το Βήμα της 8-11-1996 και Εξουσία της 30-4-1997.
- ⁴⁹ Ενδεικτικά αναφέρουμε: Το Βήμα της 8-11-1996 και 3-11-1996.
- ⁵⁰ Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., Εξουσία και Οργάνωση..., ό.π., σελ. 65.
- ⁵¹ Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. για τη συνολική εξέταση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος (από τους Kalen Kogan και Παπαδόπουλο, ΥΠ.Ε.Π.Θ., Φεβρουάριος 1995, σελ. 2-3.

- ⁵² Στοιχεία από τον ημερήσιο τύπο: Ελευθεροτυπία 24-2-97.
- ⁵³ Στοιχεία από τον ημερήσιο τύπο: Τα Νέα 4-12-96 και Ελευθεροτυπία 13-2-97.
- ⁵⁴ Σύμφωνα με αυτή: η κρατική επιχορήγηση δεν επαρκεί για την κάλυψη όλων των στεγαστικών και λειτουργικών αναγκών των σχολικών μονάδων, αφού το αποτέλεσμα της έρευνας έδειξε ότι το 26% των σχολείων λειτουργεί ακόμη με διπλή βάρδια.
- ⁵⁵ Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α., ό.π., σελ. 3-18.
- ⁵⁶ Βλ. Κανάκη Ι. και Βάμβουκα Μ., Ο εξοπλισμός των σχολείων σε οπτικοακουστικά μέσα, στο περιοδικό Νέα Παιδεία. τευχ. 79, 1996, σελ. 108-124.
- ⁵⁷ Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α., ό.π., σελ. 19.
- ⁵⁸ Στοιχεία από τον ημερήσιο τύπο: Τα Νέα της 4-12-96.
- ⁵⁹ Στοιχεία από τον ημερήσιο τύπο: Ελευθεροτυπία της 24-2-97 και η Καθημερινή της 1-12-96.
- ⁶⁰ Σαΐτης Χρ., Management Ολικής Ποιότητας, ό.π. σελ. 44.
- ⁶¹ Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται και από πρόσφατη έρευνα που κατατάσσει τους Έλληνες μαθητές στην 33^η θέση εν συγκρίσει με τις 41 πλέον ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου και στην προτελευταία θέση εν συγκρίσει με τις λοιπές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σχετικά Βλ.: Τα Νέα της 4-12-96 και η Καθημερινή, της 13-4-1997.
- ⁶² Ενδεικτικά αναφέρουμε τις Εισαγωγικές Εκθέσεις των νόμων: 1566/85, 2043/92, 2188/94, 2469/97 και 2525/97.
- ⁶³ Σχετικά Βλ. Ανδρέου Α. και Παπακωνσταντίνου Γ., Εξουσία και Οργάνωση, ό.π. σελ. 334-360. Καζαμία Α., «Η κατάρα του Σίσυφου; Η βασανιστική πορεία της ελληνικής εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης» στο βιβλίο των: Καζαμία Α. και Κασσωτάκη Μ., Ελληνική Εκπαίδευση: Προοπτικές ανασυγκρότησης και Εκσυγχρονισμού, Εκδ. Σείριος, Αθήνα 1995, σελ. 70-72.
Μουζέλη Ν.Π., Οργάνωση και Γραφειοκρατία, Μετάφραση Σοφούλη Ε., Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σελ. 77 και Μπαλή Θ.Α., Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας και η αντιμετώπισή του, σύγχρονα μέσα ελέγχου και περιορισμοί του, Εκδ., Αθήνα 1985, σελ. 11-25.
- ⁶⁴ Σαΐτης Χρ., ό.π., σελ. 44.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης από τα πρώιμα χρόνια του νεοελληνικού κράτους ακολούθησε πιστά τα χνάρια οργάνωσης και διοίκησης του κράτους. Αποτέλεσμα της πορείας αυτής υπήρξε ο σταθερός προσανατολισμός σ' ένα υπέρμετρο συγκεντρωτικό και γραφειοκρατικό σύστημα.

Η πρότασή μας για ένα δυναμικό λειτουργικό και αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης και διοίκησης της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης εδράζεται στις αρχές της αποκέντρωσης της συλλογικότητας της αντιπροσωπευτικότητας και του εκσυγχρονισμού, και εντάσσεται στο πλατύ κοινωνικό αίτημα για αποκέντρωση της κεντρικής εξουσίας σε ισχυρούς, ανεξάρτητους και αυτοτελείς, διοικητικά και οικονομικά, οργανισμούς αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων.

Μπροστά στην πραγματικότητα του υπερβολικού συγκεντρωτισμού της εξουσίας στην κορυφή του ΥΠ.Ε.Π.Θ. η εκάστοτε ηγεσία του οφείλει να στοχεύει στην απογραφειοκρατικοποίηση του εκπαιδευτικού συστήματος στηριζόμενη πρωταρχικά στην αρχή της αποκέντρωσης.

Η αποκέντρωση της πρώτης βαθμίδας του εκπαιδευτικού μας συστήματος δηλώνει την προσέγγιση του επιπέδου της εξουσίας που λαμβάνει τις αποφάσεις με το επίπεδο που εκτελεί, με τέτοιο τρόπο, ώστε οι αποφάσεις να είναι περισσότερο προσαρμοσμένες στην πραγματικότητα και να λαμβάνονται σε μικρότερο χρονικό διάστημα.

Ο συγκεντρωτισμός της σημερινής διοικητικής οργάνωσης της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι ανάγκη να εγκαταλειφθεί, για το λόγο ότι δεν ανταποκρίνεται στην οργάνωση του διοικητικού συστήματος της χώρας, κατά την οποία δίνεται ιδιαίτερη σημασία στη λειτουργία της περιφέρειας.

Τα επίπεδα οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης πρέπει να διαρθρώνονται αντίστοιχα με εκείνα της αυτοδιοίκησης. Δηλαδή, από το κεντρικό (επιτελικό) σε περιφερειακό (νομαρχιακό) και τοπικό επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο οργάνωσης και διοίκησης συμμετέχουν οι διδάσκοντες, οι εκπρόσωποι των γονέων, της πολιτείας, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα πολυμελή όργανα της διοίκησης οφείλουν να λειτουργούν με συλλογικό τρόπο και πρέπει να έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες στη χάραξη, το σχεδιασμό και την πραγματοποίηση της εκπαιδευτικής πολιτικής καθώς και στη συνεχή επανεξέτασή της.

Η συμμετοχή της διοικητικής περιφέρειας στη διοίκηση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης με ουσιαστικές αρμοδιότητες θα αφαιρούσε σημαντικό φόρτο εργασίας από την κεντρική διοίκηση (ΥΠ.Ε.Π.Θ.) και θα είχε άμεσα αποτελέσματα στη λειτουργία και τον έλεγχο του συστήματος.

Το Υπουργείο Παιδείας με τις κεντρικές του υπηρεσίες οφείλει να περιοριστεί σε επιτελικό ρόλο, χαράσσοντας την στρατηγική πολιτική και τις γενικές κατευθύνσεις, χωρίς να έχει διαχειριστικές αρμοδιότητες. Ρόλος του είναι να καθορίζει τις εθνικές προτεραιότητες, να οργανώνει τη χάραξη της εθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής και να εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους στις περιφέρειες, εξισορροπώντας τυχόν ανισότητες μεταξύ των περιφερειών.

Τα όργανα διοίκησης στην περιφέρεια να έχουν την ευθύνη για το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και τη στήριξη του εκπαιδευτικού έργου της περιοχής της περιφέρειας. Να είναι δηλαδή όργανα εξειδίκευσης προσαρμογής και εμπλουτισμού των γενικών αρχών του κεντρικού σχεδιασμού, ανάλογα με τις οικονομικές, κοινωνικές, εκπαιδευτικές και πολιτιστικές ανάγκες του πληθυσμού και να εισηγούνται προς την κεντρική διοίκηση τον καθορισμό των πόρων που θα πρέπει να διαχειριστούν.

Η αυτονομία των οργάνων της περιφέρειας πρέπει να είναι κατοχυρωμένη. Επίσης απαιτείται ένα σύστημα κοινωνικού ελέγχου σε νομαρχιακό και δημοτικό επίπεδο με τις αντίστοιχες επιτροπές παιδείας, που η σύνθεσή τους θα βασίζεται κυρίως στους εκπροσώπους της εκπαιδευτικής κοινότητας.

Η σχολική μονάδα, κύτταρο του εκπαιδευτικού μας συστήματος, καλείται να διαδραματίσει σημαντικότατο ρόλο στην οικοδόμηση και λειτουργία του αποκεντρωτικού συστήματος οργάνωσης, και διοίκησης της εκπαίδευσης.

Το πρώτο βήμα της διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να είναι ο εκσυγχρονισμός της κεντρικής υπηρεσίας του ΥΠ.Ε.Π.Θ. που επιτυγχάνεται:

- α) Με μια σαφέστατα καθορισμένη μεταβίβαση της εξουσίας από την κεντρική διοίκηση του ΥΠ.Ε.Π.Θ. στις περιφερειακές υπηρεσίες στήριξης της εκπαίδευσης και τις σχολικές οργανώσεις. Βέβαια ο καθορισμός του βαθμού αποκέντρωσης της εξουσίας είναι ένα κρίσιμο ζήτημα για μια μεγάλη οργάνωση, όπως είναι η εκπαίδευση. Παρά την ορατή δυσκολία, μπορεί, στα πλαίσια του ορθολογισμού, να καθοριστεί ένα σημείο διοικητικής ισορροπίας.
- β) Με την αναδιάρθρωση της οργανωτικής δομής του ΥΠ.Ε.Π.Θ. που αναφέρεται: i) στη δημιουργία μονάδων σχεδιασμού εκπαιδευτικής πολιτικής (μία για κάθε εκπαιδευτική βαθμίδα), έτσι ώστε να εξετάζονται σφαιρικά τα θέματα της εκπαίδευσης. Για την αποφυγή συχνών αλλαγών, τα μέλη των διαφόρων συλλογικών οργάνων θα πρέπει να ορίζονται από τον Υπουργό μετά από πρόταση των φορέων, όπου ανήκουν τα μέλη και για μια σημαντική χρονική περίοδο. Η ρύθμιση αυτή σημαίνει αύξηση του επιστημονικού - εξειδικευμένου προσωπικού και ελαχιστοποίηση του διοικητικού προσωπικού στις διευθύνσεις της Κ.Υ. του ΥΠ.Ε.Π.Θ. και ii) σε αλλαγές στην εσωτερική οργάνωση της Κ.Υ. του ΥΠ.Ε.Π.Θ., όπως στην ελαχιστοποίηση των διευθύνσεων με εκτελεστικές αρμοδιότητες και τη βελτίωση των μεθόδων διοικητικής εργασίας.

- γ) Την κωδικοποίηση της εκπαιδευτικής νομοθεσίας από ειδική επιτροπή του ΥΠ.Ε.Π.Θ. με ταυτόχρονη εξάλειψη της πολυνομίας μέσω του περιορισμού της αλόγιστης προσφυγής σε νομοθετικές ρυθμίσεις και
- δ) τη μηχανοργάνωση των διοικητικών υπηρεσιών της εκπαίδευσης σε όλα τα επίπεδα διοίκησης.

Για να γίνει πραγματικότητα ο εκσυγχρονισμός της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης πρέπει στο τομέα της διοίκησης, πλην των παραπάνω, να αναθεωρηθούν όλοι εκείνοι οι παράγοντες που σχετίζονται με τον τρόπο στελέχωσης και λειτουργίας των σχολικών μονάδων, την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, το σύστημα επιλογής και κατάρτισης των διευθυντικών στελεχών τον τρόπο κατάρτισης της σχολικής νομοθεσίας και τον τρόπο άσκησης της εξουσίας, οι οποίοι σήμερα λειτουργούν ανασταλτικά στην ποιότητα της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Έτσι:

Πρώτα απ' όλα οι ελληνικές κυβερνήσεις οφείλουν να δουν την εκπαίδευση ως την πιο θετική και παραγωγική επένδυση και να δώσουν την πρέπουσα βαρύτητα για τα ποσοτικά και ποιοτικά μεγέθη του εκπαιδευτικού μας συστήματος.

Στην πραγματικότητα η πρέπουσα βαρύτητα στην εκπαίδευση σημαίνει:

- Η εκπαιδευτική πολιτική, γενικότερα, να στηρίζεται στη συναίνεση των κομμάτων, έτσι ώστε η εκπαιδευτική νομοθεσία και ο εκπαιδευτικός προγραμματισμός να έχουν διάρκεια και να μη μεταβάλλονται επειδή αλλάζουν οι κυβερνήσεις και οι υπουργοί. Με άλλα λόγια οι εκπαιδευτικές αλλαγές να είναι προϊόν επιστημονικής έρευνας και διαλόγου, που θα δίνει τη δυνατότητα σε όλους όσους μετέχουν στην εκπαιδευτική διαδικασία να διατυπώνουν απόψεις, οι οποίες θα λαμβάνονται υπόψη στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής. Και αυτό διότι η ποιότητα στην εκπαίδευση δεν είναι μόνο υπόθεση μιας κυβέρνησης ή ενός υπουργού αλλά όλων εκείνων που συμμετέχουν στη διαμόρφωση των εκπαιδευτικών εκροών, επίσης μέσω της συμμετοχικής διοίκησης δεν εξασφαλίζεται μόνο η πολύτιμη εμπειρία των εργαζομένων στην εκπαίδευση αλλά και ελαχιστοποιείται και η αντίσταση στην εφαρμογή των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων.
- Εξασφάλιση των απαραίτητων χρηματικών πόρων για την αποτελεσματική λειτουργία των σχολικών μονάδων και γενικότερα για την επίλυση χρόνιων εκπαιδευτικών προβλημάτων όπως το κτιριακό, την προμήθεια μέσω διδασκαλίας, τη συνεχή επιμόρφωση και μετεκπαίδευση του διδακτικού προσωπικού, τη μισθολογική βελτίωση των εκπαιδευτικών, την παροχή οικονομικών κινήτρων για τη κάλυψη διευθυντικών θέσεων, τον εμπλουτισμό των σχολικών βιβλιοθηκών κ.ά.

Σημαντικό παράγοντα στον εκσυγχρονισμό του εκπαιδευτικού μας συστήματος, για μια αποτελεσματική εκπαιδευτική διαδικασία, αποτελεί και η λειτουργία του προγραμματισμού, ο οποίος πρέπει να προηγείται του προγραμματισμού του οικονομικού συστήματος, τουλάχιστον κατά μία δεκαετία.

Ανάμεσα σε πολλές διαδικασίες προγραμματισμού προτείνεται, για την ορθολογικοποίηση της ανάπτυξης της πρώτης βαθμίδας του εκπαιδευτικού μας συστήματος, μία διαδικασία που έχει τα παρακάτω στάδια κατάρτισης:

- καθορισμός των γενικών σκοπών·
- εξειδίκευση των σκοπών και καθορισμός των στόχων·
- καθορισμός των ενδιάμεσων στόχων που θα πρέπει να επιτευχθούν·
- καθορισμός των προηγούμενων επιδόσεων του συστήματος με τον υπολογισμό συγκεκριμένων παραμέτρων, που μετρώ με τη διαδικασία της αξιολόγησης του εκπαιδευτικού έργου·
- πρόβλεψη πορείας των παραμέτρων του περιβάλλοντος (κοινωνικών, οικονομικών κ.λπ.)·
- εκτίμηση των διαθέσιμων μέσων σε σχέση με τους στόχους και τις προβλέψεις του προγράμματος·
- κατάρτιση του προγράμματος·
- εφαρμογή του προγράμματος·
- αξιοποίηση των πρώτων αποτελεσμάτων της εφαρμογής του προγράμματος·
- επανεκτίμηση των σκοπών και στόχων ανάλογα με τα αποτελέσματα αξιολόγησης και
- εφαρμογή των τυχόν αναπροσαρμοσμένων λύσεων και στόχων του προγράμματος.

Αυτή η μέθοδος είναι δυνατό να εφαρμοστεί σε οποιαδήποτε διαδικασία προγραμματισμού, αφού συνοπτικά απαντά στα ερωτήματα:

- Σε ποια κατάσταση βρισκόμαστε τώρα;
- Πώς φθάσαμε σ' αυτή την κατάσταση;
- Που θέλουμε να φθάσουμε;
- Μέσα από ποια πορεία θα φθάσουμε τους στόχους;

Ο προγραμματισμός δημιουργεί τις προϋποθέσεις ορθολογικής λειτουργίας της οργάνωσης και διοίκησης της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, η επιτυχία του όμως εξαρτάται άμεσα από τον ανθρώπινο παράγοντα, ο οποίος αφ' ενός δημιουργεί το πρόγραμμα και αφ' ετέρου συντονίζεται και το πραγματοποιεί.

Η πορεία της εφαρμογής του προγράμματος γίνεται φανερή μέσα από τη διαδικασία του ελέγχου - αξιολόγησης. Στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση το πρόβλημα της εκτίμησης της αποτελεσματικότητας με τις υπάρχουσες διαδικασίες αξιολόγησης παραμένει δύσκολο έως αδύνατο. Είναι ανάγκη λοιπόν, για να ξέρουμε που βαδίζουμε, να δημιουργηθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης και ελέγχου της πορείας της εκπαιδευτικής διαδικασίας και της εφαρμογής του εκπαιδευτικού προγράμματος.

Το προτεινόμενο σύστημα αξιολόγησης συμπίπτει με το θεσπιζόμενο από το νόμο 2525/1997 (άρθρο 8), που για να εφαρμοσθεί όμως, απαραίτητη

προϋπόθεση είναι η έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων που εκκρεμούν. Σημειώνουμε ότι ιδιαίτερη έμφαση σ' αυτό το σύστημα αξιολόγησης θα πρέπει να δίνεται στην αξιολόγηση ολόκληρου του εκπαιδευτικού έργου (εκπαιδευτικά προγράμματα, υλικοτεχνική υποδομή, βιβλία κ.ά.) και όχι μόνο στην αξιολόγηση των εκπαιδευτικών. Άποψή μας είναι ότι παρόλες τις αντιδράσεις που συναντά το σύστημα αξιολόγησης του εκπαιδευτικού έργου της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι ανάγκη να γίνει πράξη, διότι ως αξιολόγηση νοείται η διαδικασία αποτίμησης της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης και του βαθμού υλοποίησης των σκοπών και των στόχων όπως αυτοί καθορίζονται από την ισχύουσα νομοθεσία, κάτι που στη πράξη δεν υπάρχει σήμερα. Κατά την αξιολόγηση οφείλεται να εκτιμάται η επάρκεια των εκπαιδευτικών, η απόδοση των σχολικών μονάδων, καθώς και γενικότερα η αποτελεσματικότητα του συστήματος της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

Ζωτικής σημασίας για το εκπαιδευτικό μας σύστημα είναι το θέμα της στελέχωσης, στο οποίο περιλαμβάνονται το σύστημα διορισμού, μετάθεσης και απόσπασης του διδακτικού προσωπικού, καθώς η διαδικασία δημιουργίας διοικητικών στελεχών.

Ως προς το θέμα του διορισμού του διδακτικού προσωπικού προτείνεται οι επιτυχόντες στο διαγωνισμό του Α.Σ.Ε.Π. (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού), να φοιτούν στα υφιστάμενα ήδη Π.Ε.Κ. ένα τμήμα των οποίων θα μετατραπεί σε Κέντρο Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης Διοριστέων Εκπαιδευτικών και μ' αυτό το τρόπο θα έχουμε: α) ένταξη της όλης διαδικασίας σε προγράμματα της Ε.Ε., άρα οικονομία δημοσίου χρήματος· β) συστηματική και ουσιαστική εκπαίδευση διοριστέων εκπαιδευτικών· γ) σοβαρή και υπεύθυνα αξιολόγηση και με τον τρόπο που τελικά θα κριθεί ως ο πιο ενδεδειγμένος και δ) όσοι μεν απ' αυτούς επιτύχουν, καταλαμβάνουν αξιολογικά το διορισμό τους. Οι υπόλοιποι θα έχουν τη δυνατότητα να δοκιμάσουν εκ νέου. Η διάρκεια φοίτησης στα εν λόγω κέντρα μπορεί να είναι ένα εξάμηνο. Θα μπορούσε μάλιστα το ΥΠ.Ε.Π.Θ. να προχωρήσει και σε ειδική ρύθμιση, προσμετρώντας στον χρόνο υπηρεσίας των επιτυχόντων και το χρόνο φοίτησής τους στα εκπαιδευτικά αυτά κέντρα κατάρτισής τους, όποτε μ' αυτόν τον τρόπο παρέχεται ένα ακόμα ουσιαστικό κίνητρο.

Η προαναφερθείσα διαδικασία διορισμού των εκπαιδευτικών θα είναι το μεταβατικό στάδιο, διάρκειας πέντε ετών, μέσω του οποίου περνάμε στο οριστικό σύστημα διορισμού των, που έχει τα παρακάτω στοιχεία:

- α) Οι πτυχιούχοι των εκπαιδευτικών πανεπιστημιακών τμημάτων δεν κατοχυρώνουν, με τη λήψη μόνο του πτυχίου τους δικαίωμα διορισμού (επαγγελματικό δικαίωμα) ως εκπαιδευτικοί.
- β) Ιδρύεται «Ακαδημία Εκπαιδευτικών», για την κατάρτιση των υπό διορισμό εκπαιδευτικών.
- γ) Στην Σχολή αυτή φοιτούν, για δύο έτη, όσοι επιθυμούν να διοριστούν ως εκπαιδευτικοί, ύστερα από εισαγωγικές εξετάσεις.

- δ) Ο αριθμός των εισακτέων θα ορίζεται με βάση τις ανάγκες, του εκπαιδευτικού συστήματος, για εκπαιδευτικούς. Απαραίτητη προϋπόθεση η ύπαρξη προγραμματισμού των θέσεων για την κάλυψη από εκπαιδευτικούς.
- ε) Το πρόγραμμα σπουδών στην «Ακαδημία Εκπαιδευτικών» περιλαμβάνει θεωρητική κατάρτιση και πρακτική εξάσκηση, έτσι κρίνονται οι υπό διορισμό εκπαιδευτικοί για την καταλληλότητά τους, τέλος
- στ) οι επιτυγχόντες στις εσωτερικές εξετάσεις της σχολής διορίζονται στα σχολεία της χώρας (δημόσια και ιδιωτικά).

Με τον τρόπο αυτό διορισμού και επιστημονικής κατάρτισης επιτυγχάνεται ο υπό διορισμό εκπαιδευτικός να αξιολογείται ως προς τις γνώσεις του και την καταλληλότητά του για εκπαιδευτικός και ταυτόχρονα εξαφανίζονται τα μειονεκτήματα των μέχρι τώρα υφιστάμενων συστημάτων διορισμού: της επετηρίδας (ανύπαρκτη αξιολόγηση για καταλληλότητα του υποψήφιου για διορισμό, γήρανση διδακτικού προσωπικού κ.ά.) και των εξετάσεων (περιορισμός παράγοντα τύχης, ο υποψήφιος εξετάζεται μόνο σε θέματα γνώσης και όχι αν ενδείκνυται για εκπαιδευτικός κ.ά.).

Με το παραπάνω σύστημα διορισμού του διδακτικού προσωπικού ασκείται το δικαίωμα του ΥΠ.Ε.Π.Θ. να επιλέγει τα καλύτερα στελέχη για τη στελέχωση των σχολικών μονάδων.

Ως προς το χρόνο ανακοίνωσης των διορισμών πιστεύουμε ότι αυτό πρέπει να γίνεται με τη λήξη του διδακτικού έτους έτσι ώστε οι εκπαιδευτικές υπηρεσίες να μπορούν να καλύπτουν έγκαιρα τα κενά που τυχόν θα υπάρξουν για διάφορους λόγους και ταυτόχρονα οι νεοδιόριστοι εκπαιδευτικοί να έχουν επαρκή χρόνο για να ετοιμαστούν για την απερίσπαστη άσκηση των καθηκόντων τους.

Το υπάρχον σύστημα μεταθέσεων των δασκάλων πρέπει να αναθεωρηθεί σε δύο τουλάχιστον σημεία: α) ως προς το χρόνο παραμονής των εκπαιδευτικών στην οργανική του θέση (τουλάχιστον τρία έτη από ένα που ισχύει σήμερα), αφού οι συνεχείς μεταθέσεις επιδρούν αρνητικά στην αποτελεσματική λειτουργία του σχολείου και β) ως προς τον τρόπο υπολογισμού των μονάδων μετάθεσης από τους εκπαιδευτικούς που αποσπώνται από σχολεία δυσπρόσιτα κυρίως περιοχών σε διάφορες δημόσιες υπηρεσίες (άρθρο 16 παρ. 8 του Π.Δ. 50/1996), αφού με την τακτική των αποσπάσεων όχι μόνο μειώνεται η συνοχή του σχολείου και η πρωτοβουλία της σχολικής ηγεσίας για δημιουργικές σχολικές δραστηριότητες, αλλά περιορίζεται και η «αντικειμενικότητα» του συστήματος μεταθέσεων.

Το θέμα των αποσπάσεων που απασχολεί και ταλανίζει εδώ και χρόνια την εκπαιδευτική κοινότητα, ενδείκνυται να αντιμετωπισθεί μέσα από ένα συγκεκριμένο πλαίσιο αρχών και κανόνων. Οποσδήποτε οι αποσπάσεις των εκπαιδευτικών πρέπει να περιορισθούν σημαντικά, να γίνονται με την βασική προϋπόθεση ότι οι αποσπασμένοι θα κάνουν συναφές έργο εκεί που πραγματικά υπάρχει ανάγκη και να πραγματοποιούνται εντός της θερινής περιόδου, ώστε με

την έναρξη του διδακτικού έτους τα σχολεία να είναι πλήρη σε διδακτικό προσωπικό.

Ως γνωστόν τα καθήκοντα των ηγετικών στελεχών της εκπαίδευσης είναι σύνθετα: οργανωτικά, συντονιστικά, εκτελεστικά διοικητικά και παιδαγωγικά, χωρίς να μπορούμε να τα διακρίνουμε αφού όλα συνυπάρχουν και συγκλίνουν στον ίδιο σκοπό, που είναι η βελτίωση του έργου της σχολικής μονάδας, δηλαδή η παροχή καλύτερης εκπαίδευσης. Τα ηγετικά στελέχη της εκπαίδευσης για να είναι αποτελεσματικά θα πρέπει να διαθέτουν τεχνικές, ανθρώπινες και νοητικές ικανότητες.

Σε επίπεδο σχολικής μονάδας ο διευθυντής κατέχει κυρίαρχη θέση, διότι κινητοποιεί και δραστηριοποιεί το διδακτικό προσωπικό, παρόλα αυτά όμως μια σειρά από παράγοντες όπως οι συνεχείς θεσμικές αλλαγές, η έμφαση στην αρχή της αρχαιότητας, η ευνοιοκρατία, τα ανίσχυρα κίνητρα προβληματίζουν ικανούς εκπαιδευτικούς για την εκδήλωση ενδιαφέροντος κατάληψης διευθυντικών θέσεων. Επίσης η έλλειψη σημαντικών αρμοδιοτήτων και ο ασαφής καθορισμός αυτών μεταξύ των διοικητικών οργάνων του σχολείου στερεί τη σχολική διεύθυνση από δημιουργικές πρωτοβουλίες. Ακόμη η έλλειψη προγραμματισμού ανάπτυξης στελεχών της εκπαίδευσης έχει ως συνέπεια τα άτομα που καταλαμβάνουν θέσεις στην ιεραρχία της εκπαίδευσης να μη διαθέτουν τις απαραίτητες διοικητικές γνώσεις και ικανότητες. Έτσι, όταν ένα ιεραρχικό σύστημα εκπαίδευσης δεν στηρίζεται στην ανταγωνιστικότητα, σε όρους γνώσεων και ικανοτήτων, αλλά σε άλλου είδους επιλογή, τότε είναι εύλογο να συμπεράνουμε ότι η αποτελεσματικότητα του συστήματος αυτού δεν μπορεί να φθάσει σε επιθυμητό όριο.

Για την υπέρβαση των προβλημάτων αυτών και τη δημιουργία συστήματος ανάπτυξης ικανών στελεχών, παρατίθενται οι παρακάτω προτάσεις:

Πρώτα, το νομοθετικό πλαίσιο θα πρέπει να περιέχει διάταξη στην οποία να αναφέρονται σαφή και αξιοκρατικά κριτήρια για την επιλογή διευθυντικών στελεχών, επί θητεία 4/ετή, τα οποία θα προκύπτουν από το φάκελο των υποψηφίων και θα μοριοδοτούνται αντικειμενικά (**αντικειμενικά μετρίσιμα κριτήρια**) (α) όπως, σπουδές σε θέματα διοίκησης, τίτλοι σπουδών, εργασίες του υποψηφίου σε θέματα διοίκησης κ.ά.). Κατά δεύτερο λόγο ο υποψήφιος θα καλείται με **γραπτή του εργασία** να διαπραγματευθεί ένα θέμα της διοικητικής αρμοδιότητας που θα κληθεί να αναλάβει. Οι εργασίες των υποψηφίων θα βαθμολογούνται αξιοκρατικά, με μόρια, (β) από επιστημονική ομάδα 3/μελή που θα αποτελείται από πανεπιστημιακούς στην ειδικότητα της διοίκησης. Στη συνέχεια για τις ικανότητες του «επικοινωνείν» του «συνεργάζεσθαι» κ.ά., θα **αξιολογείται ο υποψήφιος από το Σύλλογο διδασκόντων** στον οποίο ανήκει και θα λαμβάνει τα αντίστοιχα μόρια, (γ) τέλος, με **συνέντευξη** του υποψηφίου, στο αντίστοιχο συμβούλιο (π.χ. Π.Υ.Σ.Π.Ε. ή Κ.Υ.Σ.Π.Ε) που θα αξιολογεί και θα κρίνει την όλη συγκρότησή του, θα συμπληρώνεται ο κατάλογος των μορίων, (δ) έτσι το

άθροισμα των μορίων που θα εξάγεται από τα (α), (β), (γ) και (δ) θα είναι το καθοριστικό για την επιλογή του σε διευθυντική θέση.

Δεύτερο, στις περιφέρειες και στις σχολικές μονάδες θα πρέπει να μεταβιβαστούν ουσιαστικές αρμοδιότητες, ούτως ώστε να παρέχεται ουσιαστική εξουσία στον αντίστοιχο διευθυντή, για να μπορεί να αναλαμβάνει δημιουργικές πρωτοβουλίες σήμερα μάλιστα που το σχολείο βρίσκεται σε αμφίδρομη σχέση με το περιβάλλον.

Τρίτο, κρίνεται απαραίτητη η παροχή κινήτρων (υλικών και μη) για την προσέλευση ικανών εκπαιδευτικών, για τη κάλυψη διευθυντικών θέσεων, που θα είναι σε θέση να εμπνέουν και εμπυχώνουν τα μέλη της σχολικής οργάνωσης και να δημιουργούν το κατάλληλο κλίμα για αποδοτική εργασία.

Τέταρτο, θα πρέπει να γίνει σαφής διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων των διοικητικών οργάνων (μονομελών ή συλλογικών) σε όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας, ιδιαίτερα δε σε επίπεδο σχολικής μονάδας μεταξύ του διευθυντή και του συλλόγου διδασκόντων, που έχουν την ευθύνη, σύμφωνα με το νόμο 1566/85 (άρθρο 11), της ομαλής και αποτελεσματικής λειτουργίας του σχολείου.

Πέμπτο θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα για τη δημιουργία και διατήρηση προγράμματος ανάπτυξης στελεχών της εκπαίδευσης. Ένα εκπαιδευτικό πρόγραμμα ανάπτυξης στελεχών για να είναι αποτελεσματικό θα πρέπει να είναι: μεθοδικό, δηλαδή να ακολουθεί προκαθορισμένη μέθοδο ως προς το περιεχόμενο της διδασκόμενης ύλης, το χρόνο φοίτησης και τη σύνθεση των εκπαιδευομένων, προσαρμοσμένο στις διοικητικές ανάγκες των επιμορφωμένων και πρακτικό, δηλαδή να περιλαμβάνει ασκήσεις πρακτικής μορφής. Το πρόγραμμα αυτό θα πρέπει να στηρίζεται σε συνδυαστική εκπαιδευτική μέθοδο: διάλεξη - συζήτηση - case studies.

Για να πετύχει ένα τέτοιο πρόγραμμα εκτός των άλλων θα πρέπει:

- να σχεδιαστεί και να λειτουργήσει στα πλαίσια τμημάτων των Α.Ε.Ι. με τη μορφή μεταπτυχιακών σπουδών μονοετούς διάρκειας,
- να στοχεύει στη βελτίωση δεξιοτεχνιών του διευθυντή - manager, στην αύξηση των διοικητικών γνώσεων, στον καλύτερο δυνατό χειρισμό του ανθρώπινου παράγοντα και φυσικά στην αλλαγή της νοοτροπίας του,
- να το παρακολουθήσουν όλοι όσοι κατέχουν σήμερα διευθυντικές θέσεις και όλοι όσοι προορίζονται να γίνουν ηγετικά στελέχη στην εκπαίδευση.

Τέλος, για την αποτελεσματική στελέχωση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης θα πρέπει να εξασφαλιστεί η συμμετοχή και η δέσμευση του διδακτικού προσωπικού, αφού η ποιότητα του εκπαιδευτικού συστήματος δεν είναι θέμα νόμων και εγκυκλίων, αλλά θεληματικής προσπάθειας όλων των διδασκόντων. Απαραίτητη προϋπόθεση για την εξασφάλιση της συνολικής δέσμευσης των εκπαιδευτικών είναι η αλλαγή της νοοτροπίας τους μέσω συστηματικής

επιμόρφωσης, μέσα από τα Π.Ε.Κ. και ανάπτυξης συστήματος κινήτρων και ίσης μεταχείρισης.

Ολοκληρώνοντας θα λέγαμε ότι ο διοικητικός ρόλος του εκπαιδευτικού στο σχολείο, στην υφιστάμενη κατάσταση, ετεροκαθορίζεται στο σύνολό του, λόγω αυστηρά προκαθορισμένων περιθωρίων άσκησης καθηκόντων από ανώτερα ιεραρχικά ιστάμενα όργανα. Με τις παρατιθέμενες παραπάνω προτάσεις διαφαίνεται ότι δημιουργούνται αρκετά περιθώρια αυτοκαθορισμού του ρόλου αυτού, παρέχοντας έτσι τη δυνατότητα έκφρασης νέων απόψεων διοίκησης και ανάδειξης προσωπικών ικανοτήτων, με ταυτόχρονη αξιοποίησή τους, μέσω ανάληψης πρωτοβουλιών. Είναι πραγματικό λάθος η εμμονή στη προσήλωση του εκπαιδευτικού που επιβάλλει το γραφειοκρατικό σύστημα, μετατρέποντας με αυτόν το τρόπο το ρόλο του από λειτουργικό - ενεργητικό, που θα έπρεπε να είναι, σε λειτουργικό - παθητικό.