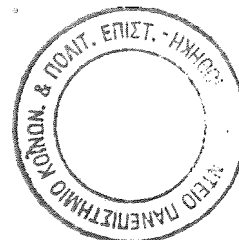


**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**



**ΟΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΤΩΝ
ΔΟΜΩΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ
ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ
ΧΩΡΑΣ**

ΓΕΩΡΓΙΟΣ Ε. ΤΟΥΡΤΟΥΝΗΣ

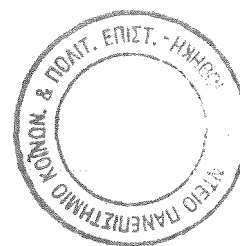
ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΑΘΗΝΑ, 1999

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	1
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	
Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.	
ΘΕΩΡΙΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.	
ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	5
1.1. Η οργάνωση	5
1.2. Οργανόγραμμα: έννοια και χρησιμότητα	6
1.3. Έννοια και περιεχόμενο της διοίκησης	7
1.4. Θεωρίες διοίκησης	8
1.4.1. Η κλασική ή γραφειοκρατική θεωρία	9
1.4.2. Η θεωρία των ανθρώπινων σχέσεων	10
1.4.3. Η Θεωρία των κοινωνικών συστημάτων	11
1.4.4. Η εφαρμογή των θεωριών διοίκησης, στον τομέα της	12
διοίκησης της εκπαίδευσης στην Ελλάδα	12
1.5. Οργάνωση και διοίκηση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας	13
εκπαίδευσης	13
1.6. Συστήματα οργάνωσης της διοίκησης	14
1.6.1. Συγκεντρωτικό σύστημα	15
1.6.2. Αποκεντρωτικό σύστημα	16
1.6.3. Σύστημα αυτοδιοίκησης	18
1.6.4. Ομοσπονδιακό σύστημα	19
ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 1	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	
ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ: ΤΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ, Η ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, Ο	
ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ, Η ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ.	
Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ.	
Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ	22
2.1. Βασικές έννοιες	22
2.1.1. Εκπαιδευτικό σύστημα	22
2.1.2. Εκπαιδευτική πολιτική	25
2.1.3. Εκπαιδευτικός σχεδιασμός	28
2.1.3.1. Μοντέλο της κοινωνικής ζήτησης για μόρφωση	29
2.1.3.2. Μοντέλο του ανθρώπινου δυναμικού	29
2.1.4. Εκπαιδευτική μεταρρύθμιση	31
2.2. Δομή του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος	34
2.3. Διαχρονική εξέλιξη του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, ...	35
εποπτεία αυτού και εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις	35
2.3.1. Από την απελευθέρωση ως το 1895	35
2.3.2. Ο νόμος ΒΤΜΘ΄ του 1895	37
2.3.3. Η επιχειρηθείσα μεταρρύθμιση του 1913 και η εκπαίδευση ως το	38
1929	38
2.3.4. Η μεταρρύθμιση του 1929	39
2.3.5. Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες κατά την περίοδο 1950-1963	41
2.3.6. Η μεταρρύθμιση του 1964	42
2.3.7. Η μεταρρύθμιση του 1976	43
2.3.8. Οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις της περιόδου 1981-1989	44
2.3.9. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του 1992	46

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**



**ΟΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΤΩΝ
ΔΟΜΩΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ
ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ
ΧΩΡΑΣ**

ΓΕΩΡΓΙΟΣ Ε. ΤΟΥΡΤΟΥΝΗΣ

ΔΙΔΑΚΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΑΘΗΝΑ, 1999

2.4. Η διοικητική οργάνωση πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης	47
2.4.1. Διοικητική οργάνωση πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε εθνικό επίπεδο	47
2.4.1.1. Το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων	47
2.4.1.2. Κεντρικά διοικητικά όργανα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης	49
2.4.1.3. Παιδαγωγικό Ινστιτούτο	50
2.4.1.4. Εκπαιδευτικοί Οργανισμοί	52
2.4.2. Διοικητική οργάνωση πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης	52
2.4.2.1. Διευθύνσεις και γραφεία εκπαίδευσης	53
2.4.2.2. Περιφερειακά διοικητικά όργανα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης	56
2.4.2.3. Σχολικός σύμβουλος	58
2.4.2.4. Νομαρχιακές και επαρχιακές επιτροπές παιδείας	59
2.4.3. Διοικητική οργάνωση πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε επίπεδο σχολικής μονάδας	60
2.4.3.1. Ο διευθυντής και ο υποδιευθυντής σχολικής μονάδας	60
2.4.3.2. Σύλλογος διδασκόντων	62
2.4.3.3. Άλλα συλλογικά όργανα σε επίπεδο σχολικής μονάδας	62
ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 2	65

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΟΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	70
3.1. Τα Ελληνικά Συντάγματα	70
3.2. Το Σύνταγμα της Επιδάυρου	70
3.3. Το Σύνταγμα του Άστρους	70
3.4. Το Σύνταγμα της Τροιζήνας	71
3.4.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος της Τροιζήνας	71
3.5. Το Σύνταγμα του 1844	72
3.5.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1844	73
3.6. Το Σύνταγμα του 1864	73
3.6.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1864	74
3.7. Το Σύνταγμα του 1911	74
3.7.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1911	75
3.8. Το Σύνταγμα του 1927	75
3.8.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1927	76
3.9. Το Σύνταγμα του 1952	76
3.9.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1952	77
3.10. Το Σύνταγμα του 1975, όπως αναθεωρήθηκε το 1986	78
3.10.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975/1986	79
3.10.1.1. Περίοδος 1976-1980. (Κυβέρνηση Νέας Δημοκρατίας)	79
3.10.1.2. Περίοδος 1981-1989. (Κυβέρνηση ΠΑ.ΣΟ.Κ.)	80
3.10.1.3. Περίοδος 1990-1993. (Κυβέρνηση Ν.Δ.)	81
3.10.1.4. Περίοδος 1994-1999 (Κυβέρνηση ΠΑ.ΣΟ.Κ.)	82
ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 3	85

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΟΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

4.1. Το Σύνταγμα της Επιδαύρου	87
4.2. Το Σύνταγμα του Άστρους	87
4.3. Το Σύνταγμα της Τροιζήνας	87
4.4. Το Σύνταγμα του 1844	88
4.5. Το Σύνταγμα του 1864	88
4.6. Το Σύνταγμα του 1911	88
4.7. Το Σύνταγμα του 1927	88
4.8. Το Σύνταγμα του 1952	89
4.9. Το Σύνταγμα του 1975, όπως τροποποιήθηκε το 1986	90
4.10. Οι σημαντικότερες πρόσφατες ρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση	91
Α' βαθμού στην Ελλάδα	91
4.11. Οι σημαντικότερες πρόσφατες ρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση	94
Β' βαθμού στην Ελλάδα	94
ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 4	96

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΟΠΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΥΠΑΡΧΟΥΣΕΣ ΔΟΜΕΣ

5.1. Η έννοια της γραφειοκρατίας	97
5.1.1. Η γραφειοκρατικοποίηση του κράτους	97
5.1.2. Η αρχή της νομιμότητας και η αρχή της σκοπιμότητας	98
5.2. Η γραφειοκρατία της διοίκησης της εκπαίδευσης και οι στόχοι της	98
5.2.1. Οι νόμοι-πλαίσια για την εκπαίδευση κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο	100
υλοποιούνται με Προεδρικά Διατάγματα	100
5.2.2. Ο Ν. 2525/1997 εντάσσεται στην ίδια κατηγορία	100
5.2.3. Η πολυνομία στο χώρο της εκπαίδευσης, οι ασάφειες και η έλλειψη	101
κωδικοποίησης	101
5.3. Η έννοια της διοικητικής αποκέντρωσης	103
5.4. Κριτική τοποθέτηση στις υπάρχουσες διοικητικές δομές του Ελληνικού	103
εκπαιδευτικού συστήματος	103
5.4.1. Ο ρόλος της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ. και η αντιμετώπιση	103
των εκπαιδευτικών από τη γραφειοκρατία της διοίκησης	103
συνέδρια και της διαρκούς επιστημονικής και επαγγελματικής	103
βελτίωσης	103
5.4.2. Ο ρόλος των διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης, σε επίπεδο	106
νομαρχιακής αυτοδιοίκησης	106
5.4.3. Οι διοικητικές δομές σε επίπεδο σχολικής μονάδας	106
5.4.4. Διαπιστώσεις για τις υπάρχουσες διοικητικές δομές της πρωτοβάθμιας	107
και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης	107
5.4.5. Δύο ενδεικτικές περιπτώσεις διαχείρισης εκπαιδευτικών θεμάτων	107
στα διάφορα επίπεδα της διοίκησης της εκπαίδευσης	107
5.4.5.1. Διαπιστώσεις από τη διαχείριση εκπαιδευτικών θεμάτων στα επίπεδα	109
της διοίκησης της εκπαίδευσης	109
5.5. Το συγκεντρωτικό σύστημα εκπόνησης των αναλυτικών προγραμμάτων	110
5.5.1. Επιχειρήματα για αποκέντρωση και ευρύτερη συμμετοχή στην εκπόνηση	112
των αναλυτικών προγραμμάτων και τη ρύθμιση θεμάτων περιεχομένου	112
της εκπαίδευσης	112
5.6. Το ανθρώπινο δυναμικό της εκπαίδευσης	115
5.6.1. Η επιλογή των στελεχών της εκπαίδευσης	115
5.6.2. Ο θεσμός των αναπληρωτών και οι νεοδιοριζόμενοι εκπαιδευτικοί	117
5.6.3. Οι αποσπάσεις των εκπαιδευτικών	117
5.6.4. Η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών	118
5.7. Η οργανωσιακή υποστήριξη των σχολικών μονάδων	119
5.8. Το ζήτημα της οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης στα πλαίσια	120
μιας πραγματικής διαδικασίας αποκέντρωσης	120
ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 5	121

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	124
6.1. Η έννοια της ανάπτυξης και της μεγέθυνσης	124
6.2. Χαρακτηριστικά των ανεπτυγμένων χωρών	125
6.3. Χαρακτηριστικά των αναπτυσσόμενων χωρών	126
6.4. Η έννοια της περιφερειακής ανάπτυξης	127
6.5. Θεωρίες και μοντέλα περιφερειακής ανάπτυξης	127
6.5.1. Οι θεωρίες αυτοεξισορρόπησης-ανάπτυξης	129
6.5.1.1. Η θεωρία των σταδίων ανάπτυξης	129
6.5.1.2. Η θεωρία της εξαγωγικής βάσης	130
6.5.2. Οι θεωρίες ανισορροπίας-υπανάπτυξης	130
6.5.2.1. Η θεωρία της σωρευτικής αιτιότητας του Myrdal	130
6.5.2.2. Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης	131
6.5.2.3. Η Μαρξιστική οπτική της περιφερειακής ανάπτυξης	132
6.5.3. Μοντέλα περιφερειακής ανάπτυξης	133
6.5.3.1. Το μοντέλο της ενδογενούς ανάπτυξης	133
6.5.3.2. Το μοντέλο ανάπτυξης που βασίζεται στην	134
τεχνολογία-καινοτομία	134
6.6. Σκοποί-στόχοι της περιφερειακής πολιτικής	135
6.7. Μέσα-μέτρα περιφερειακής πολιτικής	136
6.8. Τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης (Κ.Π.Σ.) και η συμβολή τους στον	137
τομέα της εκπαίδευσης	137
ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 6	139

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΕ ΝΕΕΣ	
ΒΑΣΕΙΣ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΑΥΤΟΥ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	
ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ	141

7.1. Για μια ορθολογική διοίκηση του εκπαιδευτικού μας συστήματος	141
7.2. Οι επιπτώσεις της αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού μας συστήματος στην	143
περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας	143
7.3. Η πραγμάτωση της αποκέντρωσης-προτάσεις	145
7.3.1. Θεσμοθέτηση οργάνων κοινωνικής και επιστημονικής παρέμβασης	145
7.3.2. Το περιεχόμενο της αποκέντρωσης	146
7.4. Η ανάγκη για σαφέστερο νομοθετικό πλαίσιο και για βελτίωση της	148
ποιότητας στην εκπαίδευση και η ανάγκη για αλλαγές στη διάρθρωση	148
της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ.	148
7.5. Προτάσεις για την εκπόνηση των αναλυτικών προγραμμάτων και τη	149
συμμετοχή των διαφόρων φορέων στη λήψη αποφάσεων	149
7.6. Προτάσεις για τη βελτιστοποίηση της χρήσης του ανθρώπινου	151
7.6.1. Προτάσεις για την επιλογή των στελεχών της εκπαίδευσης	151
7.6.2. Προτάσεις για τους διορισμούς, τις μεταθέσεις, τις αποσπάσεις και	152
την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών	152
7.7. Το ζήτημα των ολιγοθέσιων σχολείων μέσα στα πλαίσια της λειτουργίας	154
των νέων δήμων, που προέκυψαν από την εφαρμογή του προγράμματος	154
«Καποδίστριας»	154
7.8. Διαπιστώσεις	156
ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 7	157
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	159
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	169

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στην παρούσα εργασία καταδεικνύεται ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του εκπαιδευτικού μας συστήματος, καθώς επίσης και το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες που έχουν μέχρι τώρα εκχωρηθεί από την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. στα περιφερειακά όργανα τα οποία αντιστοιχούν στη διοικητική οργάνωση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (διευθύνσεις εκπαίδευσης, γραφεία εκπαίδευσης, περιφερειακά υπηρεσιακά συμβούλια πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, νομαρχιακά συμβούλια) δεν είναι ουσιαστικές.

Στόχος της εργασίας αυτής είναι να δείξει ότι μια ουσιαστική αποκέντρωση με μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στα περιφερειακά όργανα, καθώς επίσης και στους Ο.Τ.Α. θα συμβάλει στην βελτίωση της ποιότητας στον χώρο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας μας.

Η διάρθρωση της εργασίας γίνεται σε επτά κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο αναφέρονται θεωρητικές έννοιες, οι οποίες εισάγουν στην έννοια της οργάνωσης και διοίκησης. Στη συνέχεια γίνεται μια περιγραφή των κυριότερων θεωριών διοίκησης και των διαφόρων οργανωτικών συστημάτων με τα οποία ασκείται η διοίκηση, με ιδιαίτερη αναφορά στο σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται οι βασικές έννοιες του εκπαιδευτικού συστήματος, της εκπαιδευτικής πολιτικής, του εκπαιδευτικού σχεδιασμού και της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης. Παρουσιάζεται η δομή του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, η διαχρονική εξέλιξη και η εποπτεία αυτού, καθώς και οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις από συστάσεως του νεοελληνικού κράτους μέχρι σήμερα. Στη συνέχεια παρουσιάζεται η διοικητική οργάνωση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε εθνικό επίπεδο, σε επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και σε επίπεδο σχολικής μονάδας, ώστε να φανεί και να αποκρυσταλλωθεί ο τρόπος λειτουργίας και οι αρμοδιότητες των οργάνων των τριών επιπέδων διοίκησης του εκπαιδευτικού μας συστήματος.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται εκτενής αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο που αφορά την εκπαίδευση (συνταγματικές ρυθμίσεις και νομοθετήματα) και τονίζεται το γεγονός ότι παρά τα σημαντικά βήματα που κατά καιρούς έγιναν για τον εκσυγχρονισμό του εκπαιδευτικού μας συστήματος, π.χ. με τη μεταρρύθμιση του 1976 ή με το Ν.2525/1997, ο τομέας της διοίκησης της εκπαίδευσης δεν εκσυγχρονίστηκε αφού ποτέ δεν συνδέθηκε με την απλούστευση των διαδικασιών και τη διοικητική αποκέντρωση. Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο που αφορά την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, και στο οποίο φαίνεται να υπάρχουν ελάχιστες αναφορές σε ζητήματα αποκέντρωσης της εκπαίδευσης.

Στο πέμπτο κεφάλαιο γίνονται επισημάνσεις και κριτική αναφορά στη διοικητική οργάνωση της εκπαίδευσης και στις υπάρχουσες δομές. Γίνεται αναφορά στο παθολογικό φαινόμενο της γραφειοκρατίας, καθώς και στους στόχους της γραφειοκρατίας της διοίκησης της εκπαίδευσης, ενώ σαν βασικό χαρακτηριστικό του διοικητικού συστήματος που στηρίζει την εκπαίδευση, αναδεικνύεται ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός. Παράλληλα, το φαινόμενο της πολυνομίας, η έλλειψη κωδικοποίησης της εκπαιδευτικής νομοθεσίας, το συγκεντρωτικό σύστημα εκπόνησης αναλυτικών προγραμμάτων, οι διαδικασίες επιλογής στελεχών εκπαίδευσης, ο θεσμός των αναπληρωτών, ο θεσμός των αποσπάσεων των εκπαιδευτικών και η έλλειψη ουσιαστικής επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών αποτελούν κυρίαρχα προβλήματα που δημιουργούν τη βάση για μια παρεχόμενη εκπαίδευση χαμηλής ποιότητας και μη ικανής να εναρμονίζεται με την εν γένει λειτουργία της οικονομίας και ειδικότερα με την ανάγκη προμήθειας της οικονομίας με ειδικότητες που χρειάζονται για την ανάπτυξή της.

Στο έκτο κεφάλαιο αναλύεται η έννοια της περιφερειακής ανάπτυξης, αναφέρονται οι κυριότερες θεωρίες και τα μοντέλα περιφερειακής ανάπτυξης, ενώ συνδέεται η αποκέντρωση σημαντικών αρμοδιοτήτων προς τα χαμηλότερα κλιμάκια της διοικητικής ιεραρχίας και προς τα περιφερειακά όργανα, με την περιφερειακή επιστήμη αφού αποτελεί βασική της αρχή. Επίσης, τίθεται το ζήτημα της συμβολής των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (Κ.Π.Σ.) στον τομέα της εκπαίδευσης.

Στο έβδομο κεφάλαιο τίθεται το θέμα της οργάνωσης και διοίκησης του εκπαιδευτικού μας συστήματος σε νέες βάσεις, σκιαγραφούνται οι επιπτώσεις που θα έχει η αποκέντρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας, ενώ γίνονται συγκεκριμένες προτάσεις προς την κατεύθυνση αυτή και προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της ποιότητας του εκπαιδευτικού μας συστήματος και της αποτελεσματικότητας της διοίκησης αυτού.

Κλείνοντας αυτόν τον πρόλογο, θα ήθελα να απευθύνω ιδιαίτερες ευχαριστίες στον επιβλέποντα Καθηγητή μου Κ. Αθανασόπουλο για την άμεση εποπτεία που άσκησε στην παρούσα εργασία, καθώς και για τις πολύτιμες παρατηρήσεις του.

Αθήνα, Αύγουστος 1999

Γεώργιος Ε. Τουρτούνης

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αν κάποιος περιοριζόταν σε ένα σημείο κριτικής του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, τότε θα θεωρούσε τη δομή του συστήματος ως βασικότερο συστατικό του προβλήματος. Ο γραφειοκρατικός και κρατικός συγκεντρωτισμός αποτελεί το μεγαλύτερο πρόβλημα. Ο τρόπος προγραμματισμού, ο τρόπος λήψης αποφάσεων, η οργάνωση, λειτουργία και εν γένει διαχείριση του συστήματος, χαρακτηρίζονται από μια άκρατη συγκέντρωση εξουσίας σε κεντρικούς, κρατικούς, γραφειοκρατικούς, αδιαφανείς και εν γένει ανεξέλεγκτους μηχανισμούς. Η σημερινή δομή επιβραβεύει τον φορμαλισμό, τον τύπο και αγνοεί την ουσία. Καλλιεργεί τη μετριότητα και ευνουχίζει τις πιο ζωντανές δυνάμεις. Παράλληλα, το εκπαιδευτικό μας σύστημα αδυνατεί να αξιοποιήσει νέες ευέλικτες μορφές μάθησης, όπως π.χ. τη δια βίου μάθηση και την εξ' αποστάσεως εκπαίδευση. Η σημερινή πατερναλιστική δομή του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος φέρνει μαζί της μια ολόκληρη εκπαιδευτική φιλοσοφία που σήμερα δεν έχει σχέση με τις νέες πραγματικότητες και τις ανάγκες μιας ανοιχτής και δημοκρατικής κοινωνίας.

Ο δύσκαμπτος συγκεντρωτισμός δεν μπορεί να αντιμετωπίσει την έκρηξη της πληροφορικής, την απαίτηση για μεγαλύτερη σύνδεση με τις πραγματικές ανάγκες της κοινωνίας και της παραγωγής, που αναφέρονται στην τεχνολογική επανάσταση και όπου η νέα παραγωγική διαδικασία χαρακτηρίζεται από ευέλικτη εξειδίκευση μαζικής παραγωγής διαφοροποιημένων προϊόντων ποιότητας. Και μάλιστα, όταν η τεχνολογική αυτή επανάσταση δημιουργεί μια νέα μορφή εξάρτησης από τις αναπτυγμένες χώρες που στηρίζεται στο μηχανισμό μονοπώλησης της τεχνολογίας, αφού αυτές κρατούν τους στρατηγικούς τομείς της τεχνολογίας και εξάγουν στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες μόνο χαμηλής στάθμης τεχνολογία.

Με βάση αυτά τα δεδομένα, χρειάζεται να ανατρέψουμε τη σημερινή εκπαιδευτική φιλοσοφία. Τον πατερναλισμό πρέπει να τον αντικαταστήσουμε με την αποκεντρωμένη διαχείριση του εκπαιδευτικού μας συστήματος και τη δημιουργία ευέλικτων δομών σε αυτό. Πρέπει οι τοπικές κοινωνίες να παίρνουν αποφάσεις, να διοικούν, να οργανώνουν, να επιλέγουν τα στελέχη της εκπαίδευσης, να αποφασίζουν για τα αναλυτικά προγράμματα μέσα στο γενικό πλαίσιο αρχών που θα θέτει η πολιτεία, να επιλέγουν τα βιβλία που ταιριάζουν περισσότερο στις δικές τους ανάγκες, να δημιουργούν ερευνητικά κέντρα που θα τα συνδέουν με την παραγωγή, να συνδέουν τα σχολεία με τις επιχειρήσεις. Πρέπει το εκπαιδευτικό σύστημα να υποβοηθάει στη δημιουργία των επαγγελματικών εκείνων ειδικοτήτων και εξειδικεύσεων που είναι απαραίτητες για την τοπική ανάπτυξη. Αυτή όμως η ανεξαρτησία των τοπικών κοινωνιών στη διαχείριση των εκπαιδευτικών θεμάτων, απαιτεί έναν τελείως

διαφορετικό ρόλο για το Υ.Π.Ε.Π.Θ. Ο ρόλος του θα πρέπει να είναι επιτελικός και όχι εκτελεστικός, όπως στην πράξη συμβαίνει. Η σημερινή μορφή οργάνωσης και διοίκησης του εκπαιδευτικού μας συστήματος χαρακτηρίζεται από τον έντονο συγκεντρωτισμό της εξουσίας στην κεντρική διοίκηση. Αυτό το φαινόμενο σχετίζεται άμεσα με το παθολογικό φαινόμενο της γραφειοκρατίας και καθίσταται έτσι το εκπαιδευτικό μας σύστημα πολυδάπανο, δύσκαμπτο, αναχρονιστικό και αναποτελεσματικό.

Προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης νέου ρόλου για το Υ.Π.Ε.Π.Θ. στα πλαίσια της αποκέντρωσης, θα πρέπει να προωθηθούν αλλαγές στην εσωτερική διάρθρωση της κεντρικής του υπηρεσίας, όπως π.χ. ελαχιστοποίηση των διευθύνσεων με εκτελεστικές αρμοδιότητες με παράλληλη βελτίωση στις μεθόδους διοικητικής εργασίας. Πρέπει επίσης να προωθηθεί η δημιουργία μονάδων σχεδιασμού εκπαιδευτικής πολιτικής, γεγονός που θα αποτελέσει τη βάση για τη μετεξέλιξη του Υ.Π.Ε.Π.Θ. σε έναν επιτελικό οργανισμό ικανό να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της εποχής και σε ένα ιδιαίτερα ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον.

Η αποκέντρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος αποτελεί την προϋπόθεση για μια ορθολογική οργάνωση και διοίκηση αυτού, αλλά δεν πρέπει να μας διαφεύγει το γεγονός ότι πρωτίστως το ζήτημα της αποκέντρωσης, προϋποθέτει πολιτική απόφαση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.

ΘΕΩΡΙΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.

ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.

1.1. Η οργάνωση.

Οργάνωση είναι ο συντονισμός και η συστηματοποίηση των τμημάτων ενός συνόλου. Η οργάνωση αποτελείται από στοιχεία, τα οποία όταν ενεργοποιηθούν όλα μαζί εμφανίζονται αλληλοεξαρτώμενα και ικανά να πραγματοποιήσουν κάποια λειτουργία¹.

Η λέξη οργάνωση νοείται συνήθως με δυο έννοιες. Η πρώτη αναφέρεται στην οργάνωση ως μια οντότητα (οργανισμός) και η δεύτερη ως μια σειρά ενεργειών² (δράση). Με την έννοια της οντότητας, οι οργανώσεις έχουν τα εξής κοινά στοιχεία³: Τους ανθρώπους, αφού ο άνθρωπος είναι το μόνο έμψυχο και δυναμικό στοιχείο που διαδραματίζει το σπουδαιότερο ρόλο για την επιτυχία ή την αποτυχία μιας κοινής προσπάθειας. Την επιδίωξη των αντικειμενικών σκοπών, αφού οι οργανισμοί συνιστώνται για την πραγματοποίηση κάποιων στόχων, μέσα από συντονισμένες ενέργειες των ατόμων τα οποία απαρτίζουν τους οργανισμούς αυτούς. Την οργανωτική δομή, με την έννοια ότι οι αρχές και οι κανόνες μιας οργάνωσης ορίζουν τη δομή της. Με τη δομή καθορίζονται οι γραμμές εξουσίας και επικοινωνίας των μελών της οργάνωσης και επιδιώκεται ο συντονισμός όλων των αναγκαίων δραστηριοτήτων για την πραγμάτωση των αντικειμενικών σκοπών της οργάνωσης.

Με την έννοια της ενέργειας (δράσης), η οργάνωση είναι ρυθμιστική, η δε ρύθμιση μπορεί να αναφέρεται στις σχέσεις μιας ομάδας ανθρώπων οι οποίοι επιδιώκουν κοινούς σκοπούς και στον καθορισμό και παραχώρηση ευθύνης και εξουσίας ανάμεσα στα μέλη της. Επίσης μπορεί να περιλαμβάνει τις σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων και τις σχέσεις μεταξύ αυτών και των υλικών μέσων. Πάντως και με τις δυο έννοιες η οργάνωση αποτελεί μια βασικότερη λειτουργία της διοίκησης.

Η οργάνωση ως οντότητα, μπορεί να διακριθεί στην τυπική ή επίσημη (formal organization) και την άτυπη ή ανεπίσημη οργάνωση (informal organization). Η τυπική οργάνωση είναι ένα σύνολο ανθρώπων το οποίο μέσω τμηματοποίησης της εργασίας, των

δομών, των συστημάτων και των προγραμμάτων επιδιώκει την πραγματοποίηση κάποιων στόχων⁴. Η τυπική οργάνωση είναι επίσης «μια διοικητική σχεδίαση που προϋποθέτει σκοπούς, πολιτική και προγράμματα και δείχνει τις προγραμματισμένες σχέσεις ανάμεσα στις θέσεις που υπάρχουν στην οργάνωση και τις λειτουργίες που αντιστοιχούν στις θέσεις αυτές χωρίς να αναφέρονται σε συγκεκριμένα άτομα⁵». Από τον ορισμό αυτό συνάγεται ότι τα σχολεία, τα πανεπιστήμια, οι επιχειρήσεις και οι δημόσιοι ή ιδιωτικοί οργανισμοί είναι τυπικές οργανώσεις οι οποίες δρουν μέσα στον κοινωνικό χώρο επιδιώκοντας συγκεκριμένους στόχους, βασιζόμενες σε ένα σύνολο αρχών και κανονισμών που αποσκοπούν στη δόμηση, το συντονισμό, τη συνοχή και τη συνάφεια δραστηριοτήτων που λαμβάνουν χώρα σε αυτές και που είναι απαραίτητες για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Η άτυπη οργάνωση, αντίθετα με την τυπική οργάνωση, δεν διαθέτει δομή, κανόνες και κανονισμούς λειτουργίας. Έχει σαν πλαίσιο δράσης τον εργασιακό χώρο κάθε οργανισμού και δρα παράλληλα και ταυτόχρονα με την τυπική οργάνωση. Αποτελείται από μικρές ομάδες που δημιουργούνται για να καλύψουν τις ανάγκες τους. Οι φιλίες, οι κλίκες και η αλληλοβοήθεια που αναπτύσσονται ανάμεσα στους εργαζόμενους μιας τυπικής οργάνωσης είναι μερικές από τις ομάδες που εντάσσονται στη σφαίρα της άτυπης οργάνωσης.

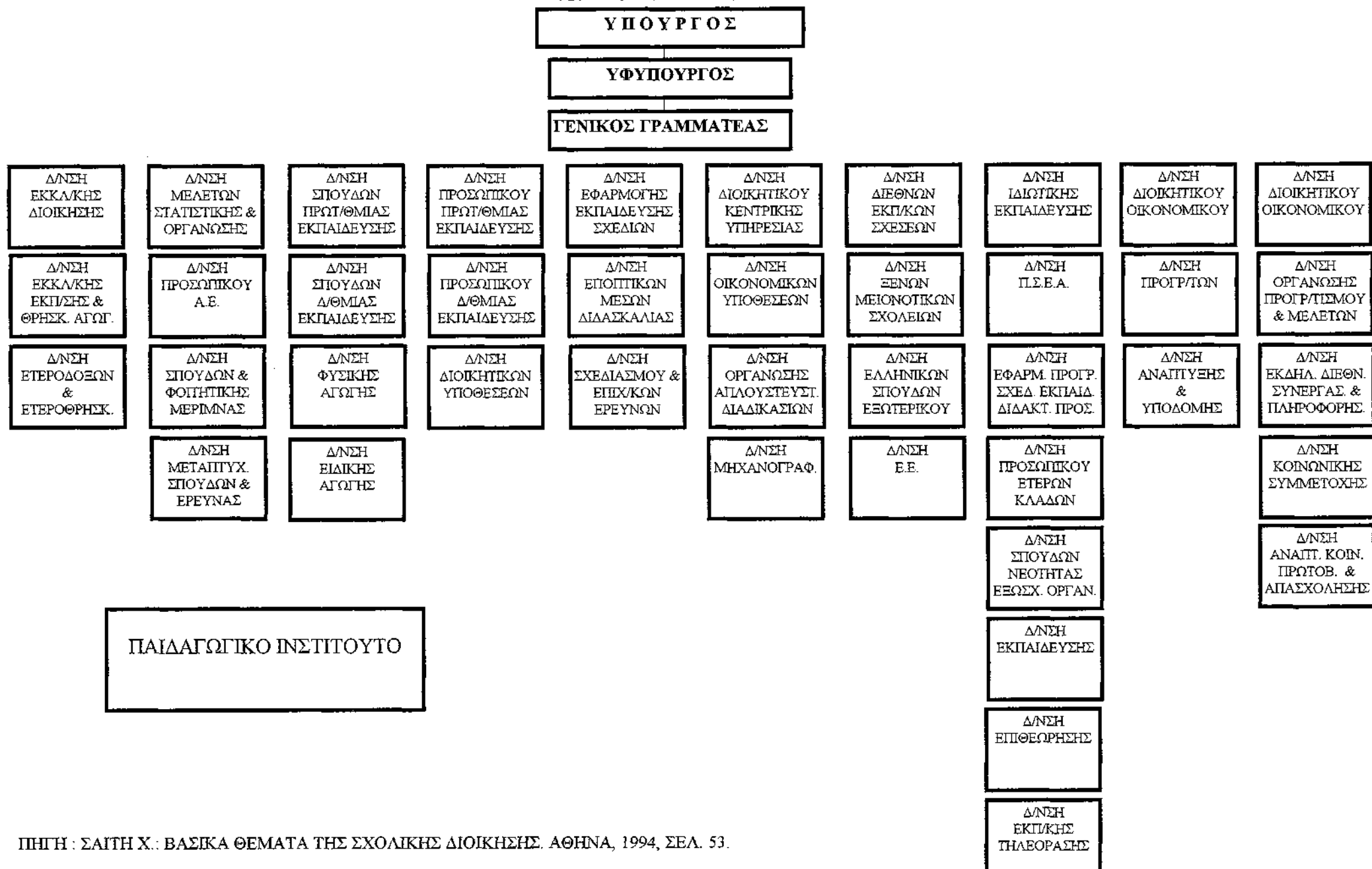
Επειδή η άτυπη οργάνωση μπορεί να συμβάλλει θετικά ή αρνητικά στο έργο της τυπικής οργάνωσης⁶, η διοίκηση της τυπικής οργάνωσης πρέπει να δίνει σημασία στα αιτήματα και τις ανάγκες όλων των μελών της, για να δημιουργείται υγιής σχέση μεταξύ τους.

1.2. Οργανόγραμμα: έννοια και χρησιμότητα.

Η επίσημη δομή ενός δημόσιου ή ιδιωτικού οργανισμού παρουσιάζεται συνήθως με ένα οργανόγραμμα. Οργανόγραμμα είναι η απλουστευμένη γραφική απεικόνιση μιας τυπικής οργάνωσης και δείχνει όλους τους τομείς δράσης της και τις γραμμές εξάρτησης και ευθύνης ανάμεσα στις διάφορες θέσεις. Η σπουδαιότητα και χρησιμότητα του οργανογράμματος είναι μεγάλη, διότι μέσω αυτού επιτυγχάνεται καλύτερη επικοινωνία και εποπτεία ανάμεσα στις διάφορες βαθμίδες της διοίκησης, συμπληρώνονται τα προγράμματα δράσης από πλευράς χώρου, χρόνου και κατανομής αρμοδιοτήτων. Επίσης διαπιστώνονται οι ατέλειες και παραλείψεις που τυχόν υπάρχουν στη δομή του οργανισμού και βοηθούνται οι εργαζόμενοι να γνωρίσουν την ακριβή θέση τους μέσα στον οργανισμό.

Πάντως, το οργανόγραμμα δεν δείχνει το βαθμό εξουσίας και ευθύνης που υπάρχουν σε κάθε θέση. Το οργανόγραμμα του Υπουργείου π.χ. Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (Υ.Π.Ε.Π.Θ.) που βλέπουμε στο σχήμα 1, δίνει μια ολοκληρωμένη εικόνα της διάρθρωσής

**ΣΧΗΜΑ 1.
ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ Υ.Π.Ε.Π.Θ.**



του σε διευθύνσεις. Δεν απεικονίζεται όμως σε αυτό ο βαθμός εξουσίας και ευθύνης κάθε διεύθυνσης. Και αυτό γιατί η μεταβίβαση εξουσίας και ευθύνης σε όλα τα διοικητικά επίπεδα του Υ.Π.Ε.Π.Θ. ανήκει αποκλειστικά στη βούληση του κάθε Υπουργού Παιδείας, πράγμα που σημαίνει ότι αυτός μπορεί να αυξήσει τη μεταφερόμενη εξουσία, να την μειώσει ή να την καταργήσει.

1.3 Έννοια και περιεχόμενο της διοίκησης.

Διοίκηση (management) είναι ο ορθολογικός συνδυασμός των διαφόρων δραστηριοτήτων που περικλείει η καταβαλλόμενη προσπάθεια μέσα σε μια οργάνωση, η οποία έχει σχεδιαστεί για να υπηρετεί συγκεκριμένους σκοπούς. Από τον ορισμό αυτόν προκύπτει, ότι οι δραστηριότητες της διοίκησης στηρίζονται στην ορθολογική σκέψη μέσω της οποίας αναζητείται η εξεύρεση της προσφορότερης μεθόδου εργασίας και αποτελεσματικής αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων για την επίτευξη των σκοπών της οργάνωσης.

Αν ως οργάνωση ορίζουμε τη διάρθρωση και διασύνδεση διαφόρων συντελεστών με στόχο την επίτευξη ενός σκοπού καθορισμένου εκ των προτέρων, ως διοίκηση ορίζουμε τη δραστηριοποίηση και ενεργοποίηση των διαφόρων συντελεστών της οργάνωσης με στόχο την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκει το οργανωτικό σχήμα του συστήματος. Αυτός ο τρόπος ορισμού της οργάνωσης ενός συστήματος συνδέεται με την προσδοκώμενη αποτελεσματικότητα του συστήματος⁷.

Τα τέσσερα βασικά στοιχεία που απαρτίζουν τις λειτουργίες της διοικητικής δραστηριότητας και τα καθήκοντα του manager είναι⁸: Ο Προγραμματισμός, ο οποίος συνδέεται άμεσα με την πρόβλεψη. Ο manager διατυπώνει προβλέψεις για τη μελλοντική συμπεριφορά των παραμέτρων του οργανωσιακού χώρου, καθορίζει αντικειμενικούς σκοπούς, επιλέγει από τις εναλλακτικές λύσεις την προσφορότερη και μεθοδεύει τις απαραίτητες ενέργειες που συμβάλλουν αποτελεσματικά στην επίτευξη των σκοπών αυτών. Προϊόν του προγραμματισμού είναι το πρόγραμμα, που αποτελεί τον καταστατικό χάρτη και τη συνισταμένη προβλέψεων που καθορίζει για ορισμένο χρόνο την πορεία των εργασιών και τη διαδικασία που πρέπει να πετύχει ένας οργανισμός για να περατώσει συγκεκριμένους στόχους. Η Οργάνωση, η οποία ως λειτουργία της διοίκησης περιλαμβάνει κυρίως τη δημιουργία επίσημης δομής, την ομαδοποίηση ή τμηματοποίηση του έργου, την καθιέρωση γραμμών εξουσίας, ευθύνης και επικοινωνίας και τον βαθμό αποκέντρωσης. Αυτά οδηγούν στη δημιουργία του κατάλληλου οργανωτικού περιβάλλοντος στα πλαίσια του οποίου

διευκολύνεται η άσκηση ηγεσίας, μεθοδεύεται ορθολογικά η συμπεριφορά των εργαζομένων και η αποτελεσματική χρησιμοποίηση των πόρων για την πραγματοποίηση συγκεκριμένων στόχων. Η Διεύθυνση, η οποία ως λειτουργία της διοίκησης αναφέρεται στη στελέχωση σε ανθρώπινο δυναμικό, στην παρακίνηση, στην επίβλεψη και στην καθοδήγηση της συμπεριφοράς του δυναμικού αυτού με σκοπό την υλοποίηση των προγραμμάτων δράσης του οργανισμού. Και τέλος, ο Έλεγχος, που είναι η πιο βασική δραστηριότητα του manager και περιλαμβάνει τρία στοιχεία: τη μέτρηση του αποτελέσματος, τη σύγκριση με τα προγραμματισμένα αποτελέσματα και τη διορθωτική ενέργεια όταν υπάρχουν αποκλίσεις. Ο Έλεγχος εφαρμόζεται σε πρόσωπα και πράγματα, σε όλες τις βαθμίδες της ιεραρχικής κλίμακας και η αποστολή του είναι τριπλή: Κανονική, δηλαδή αναφέρεται στην εκτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης του οργανισμού. Κυρωτική, δηλαδή συνεπάγεται την επιβολή επιβραβεύσεων ή τιμωριών ανάλογα με τις αποκλίσεις που παρατηρήθηκαν σε προβλέψεις και πραγματοποιήσεις. Δημιουργική, δηλαδή συνίσταται στη λήψη μέτρων που θα συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας.

1.4. Θεωρίες διοίκησης.

Κατά καιρούς διευτώθησαν πολλές θεωρίες της διοίκησης, που μπορούν να ταξινομηθούν είτε κατά θεωρία, είτε κατά Σχολή. Η διοίκηση της εκπαίδευσης στηρίζεται πάνω στις θεωρίες αυτές, οι οποίες εξετάζουν το σχολείο σαν οργάνωση που άλλοτε λειτουργεί σαν απλή μηχανή (κλασσική θεωρία), άλλοτε με βάση τις ανθρώπινες σχέσεις (θεωρία των ανθρώπινων σχέσεων), άλλοτε με βάση τους ρόλους και τους κανόνες ενός ανοικτού κοινωνικού συστήματος (θεωρία των συστημάτων) και άλλοτε με συγκεκριμένο στοιχείο από όλες τις εν λόγω θεωρίες (σύγχρονη θεώρηση της εκπαιδευτικής διοίκησης).

1.4.1. Η κλασσική ή γραφειοκρατική θεωρία.

Διαμορφώθηκε από τις απόψεις των Fayol, Taylor και από τον Max Weber. Οι θεωρητικοί της κλασσικής Σχολής της διοίκησης⁹ βλέπουν τις σχέσεις μεταξύ όλων των παραγόντων από καθαρά διοικητική και δεοντολογική άποψη. Δέχονται πως ότι συμφέρει και είναι άριστο για το σύστημα, συμφέρει και για το άτομο που υπηρετεί το σύστημα. Το θεμέλιο της θεωρίας στηρίζεται στην αρχή του ατόμου-μηχανή και του ορθολογικού καταμερισμού των εργασιών. Στην οργάνωση υπάρχει καλή δομή ως προς την ιεραρχία με οριοθετημένες σχέσεις εντολών, ευθυνών, εξουσίας και καθηκόντων, για να παραμερίζονται οι συναισθηματικές καταστάσεις.

Ο ένας εκ των θεμελιωτών της θεωρίας αυτής H. Fayol¹⁰ ορίζει την εξουσία ως δικαίωμα κάποιου να δίνει εντολές και να απαιτεί υπακοή. Αυτό μαζί με την αρχή της ενότητας της προσταγής και της ενότητας της κατεύθυνσης, δηλαδή κάθε υφιστάμενος να παίρνει εντολές μόνο από έναν προϊστάμενο, συνθέτουν την αρχή της κλιμάκωσης της εξουσίας, που και σήμερα σαν γενική αρχή γίνεται σε μεγάλο βαθμό αποδεκτή από τους θεωρητικούς της οργάνωσης¹¹.

Αντίθετα, ο Taylor δέχεται ότι ο υφιστάμενος μπορεί να παίρνει εντολές μέχρι και από οχτώ προϊσταμένους. Όμως, αναγνωρίζει και αυτός ότι η επιβολή άνωθεν τυποποιημένων μεθόδων είναι καθήκοντα μόνο των διευθυνόντων.¹² Αυτό δέχεται και ο Max Weber, λέγοντας ότι ο υφιστάμενος κατά την άσκηση των καθηκόντων του υπόκειται σε αυστηρή πειθαρχία και συστηματικό έλεγχο.¹³ Σχετικά με τον ασκούμενο έλεγχο, η αρχή που γίνεται δεκτή είναι ότι κάθε προϊστάμενος μπορεί να ασκεί έλεγχο από 3 έως 9 άτομα, όταν πρόκειται για εξειδικευμένη διοικητική εργασία και μέχρι 30 άτομα, όταν αναφερόμαστε σε χαμηλά κλιμάκια διοίκησης καθώς και στους επιβλέποντες επόπτες. Αυτή η τελευταία άποψη εφαρμόζεται στην περίπτωση των σχολείων και του στρατού.¹⁴

Ανάμεσα στα βασικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής διοίκησης συγκαταλέγονται και αυτά στα οποία ο Max Weber έδωσε μεγάλη σημασία, όπως: Αυτός που κατέχει μια θέση δεν μπορεί να την κληροδοτήσει στους απογόνους του ή να την οικειοποιηθεί. Υπάρχει σαφής διαχωρισμός της ατομικής περιουσίας από την περιουσία της επιχείρησης. Ο γραπτός τύπος επικοινωνίας είναι η βασική αρχή. Σαφής καθορισμός καθηκόντων με γραπτούς κανόνες. Καθορισμός με λεπτομέρεια των αρμοδιοτήτων και παροχή του αναγκαίου βαθμού εξουσίας για την εκτέλεση των υποχρεώσεων και καθηκόντων που απορρέουν. Σαφέστατος καταμερισμός εργασίας και πλήρωση των θέσεων εργασίας με άτομα που κατέχουν ειδικά προσόντα. Τα γραφεία οργανώνονται κατά το σύστημα της ιεράρχησης (κάθε κατώτερο γραφείο βρίσκεται υπό την εποπτεία ενός ανώτερου). Η

ορθολογική έννομη εξουσία μπορεί να ασκηθεί με μεγάλη ποικιλία. Ο manager (προϊστάμενος) κατέχει τη θέση του είτε λόγω σφετερισμού, είτε λόγω εκλογής, είτε λόγω διαδοχής και ανάλογα ακολουθεί κάποιο στυλ διοίκησης.

Για μια γραφειοκρατία, η ορθολογική άσκηση της εξουσίας είναι ο κατάλληλος τύπος επειδή και η έννοια της γραφειοκρατίας είναι ορθολογιστική. Πάντως ο Max Weber πιστεύει ότι η άσκηση οποιουδήποτε τύπου εξουσίας μπορεί να περιορίζεται από τα συλλογικά όργανα (κοινωνικές ομάδες) που έχουν καθήκον να περιορίζουν την εξουσία μονοκρατικού χαρακτήρα με βάση την αρχή της συλλογικότητας. Αυτά τα χαρακτηριστικά και οι συνδυασμοί τους, αποβλέπουν κατά τους θεωρητικούς της σχολής και κυρίως κατά τον Max Weber, στη μεγιστοποίηση της διοικητικής αποδοτικότητας. Το άτομο μέλος της οργάνωσης παρωθείται περισσότερο με οικονομικά και υλικά κίνητρα, που βοηθούν στην ανέλιξη όλου του συστήματος.

1.4.2. Η θεωρία των ανθρώπινων σχέσεων.

Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, οι άνθρωποι που απαρτίζουν μια οργάνωση δεν αντιδρούν ως μηχανικές κατασκευές, αλλά η αντίδρασή τους επηρεάζεται και από άλλα άτομα ή ομάδες ατόμων. Δίνεται μεγάλη έμφαση στην ανθρώπινη πλευρά και τους ψυχολογικούς παράγοντες που την επηρεάζουν, μέσα σε ένα δεδομένο κοινωνικό περιβάλλον και εξετάζεται επιπρόσθετα, πώς η ανθρώπινη προσπάθεια επηρεάζει την παραγωγή. Στηρίζεται στις απόψεις της M.P. Follet, του E. Mayo και των οπαδών τους Barnard, Simon, McGregor και άλλων.

Οι άνθρωποι που παράγουν σε οποιονδήποτε τομέα έχουν μεγαλύτερη αξία από τις επιχειρήσεις σύμφωνα με την Follett. Πρέπει όμως να τονίσουμε ότι η Follett ανέπτυξε τις απόψεις της πάντα με τρόπο θεωρητικό¹⁵. Σύμφωνα με τους υπόλοιπους θεωρητικούς της Σχολής αυτής που αναφέρθηκαν παραπάνω, η ποικιλομορφία των τύπων των ανθρώπων παίζει σπουδαίο ρόλο στην απόδοση της παραγωγής. Ο άνθρωπος, είναι μηχανισμός λήψης αποφάσεων και έτσι η ανθρώπινη συμπεριφορά είναι σπουδαία για τις διοικητικές δραστηριότητες.

Δίνεται έμφαση στην ικανοποίηση των ανθρώπων από την εργασία και αναφέρεται ότι τα άτομα παραμένουν στις οργανώσεις εάν έχουν ικανοποίηση από αυτές. Η κλασική θεωρία δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της σύγχρονης ζωής των οργανώσεων και πρέπει να αντικατασταθεί από μια θεωρία που στηρίζεται στις διανοητικές ικανότητες των ατόμων, στις ψυχολογικές αντιδράσεις τους και στην επίδραση που ασκείται στη συμπεριφορά τους από το περιβάλλον. Τελικά αυτή η θεωρία απορρίπτει την κλασική

θεωρία της διοίκησης, χωρίς να αμφισβητεί την αποτελεσματικότητά της και θεωρεί ότι οι απόψεις της είναι περισσότερο κατάλληλες για πραγματικές μηχανές, παρά για οργανώσεις που απαρτίζονται από ανθρώπους. Η θεωρία των ανθρώπινων σχέσεων δίνει μια νέα διάσταση στη διοίκηση, αφού την εμπλουτίζει με νέες ιδέες όπως των ατομικών και κοινωνικών αναγκών των εργαζομένων, της δημοκρατικής συμμετοχής, της δυναμικής των ομάδων και της ανοιχτής επικοινωνίας προϊσταμένων και υφισταμένων.

Τα σπουδαιότερα χαρακτηριστικά της θεωρίας των ανθρώπινων σχέσεων και τα κυριότερα συμπεράσματά της είναι τα εξής: Η επικοινωνία που υπάρχει ανάμεσα στα μέλη της τυπικής οργάνωσης, σε όλα τα επίπεδα είναι μεγάλης σημασίας και δίνεται έμφαση στην ανθρώπινη διάσταση και στη συμμετοχή των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων. Μεγάλη σημασία για την άσκηση ηγεσίας και για την προστασία των εργαζομένων από τις αυθαιρεσίες της τυπικής οργάνωσης έχει η άτυπη οργάνωση¹⁶. Η ιεραρχία αντιμετωπίζεται από τους εργαζόμενους όχι ως μεμονωμένα άτομα, αλλά ως μέλη ανεπίσημων ομάδων. Η παραγωγή καθορίζεται όχι μόνο από τη φυσική και πνευματική δύναμη των μελών της οργάνωσης, αλλά και από τα κοινωνικά πρότυπα, ενώ ο καλύτερος καταμερισμός της εργασίας δεν είναι πάντοτε συνάρτηση του υψηλού επιπέδου εξειδίκευσης.

1.4.3. Η Θεωρία των κοινωνικών συστημάτων.

Κάθε οργάνωση αποτελεί ένα σύστημα το οποίο περιέχει μέσα του και άλλα υποσυστήματα τα οποία αλληλοεπηρεάζονται και συνδέονται μεταξύ τους με κάποια ισορροπία που πηγάζει από τον αντικειμενικό σκοπό τον οποίο υπηρετούν¹⁷. Κάποιο συγκεκριμένο σύστημα έχει κάποιες προσδοκίες και σκοπούς τους οποίους επιθυμεί να εκπληρώσει και έτσι διαβαθμίζει θέσεις και απονέμει ρόλους, για να μπορέσει να διατηρήσει μια σχετική ισορροπία. Όμως, υπάρχουν και τα άτομα τα οποία εμπλέκονται και έχουν τις δικές τους προσδοκίες και ανάγκες.

Η αλληλεπίδραση αυτών των παραγόντων στον συγκεκριμένο χώρο και χρόνο που αναπτύσσεται το σύστημα, προσδιορίζει την οργανωσιακή συμπεριφορά.¹⁸ Οι διαστάσεις οι οποίες επηρεάζουν την οργανωσιακή συμπεριφορά είναι η νομοθετική ή οργανωσιακή διάσταση που αναφέρεται στους θεσμοθετημένους ρόλους της οργάνωσης, η προσωπική διάσταση που αναφέρεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ατόμου και η διάσταση της συναλλαγής η οποία δείχνει τον βαθμό της αλληλεπίδρασης των δυο προαναφερθουσών διαστάσεων και προσδιορίζει την ισορροπία τους.

Ένα σύστημα μπορεί να είναι ανοιχτό ή κλειστό. Κλειστό είναι το σύστημα το οποίο δεν ανταλλάσσει σε αρκετά υψηλό βαθμό στοιχεία με το άμεσο περιβάλλον του και δεν παρουσιάζει, συνεπώς, έντονη αλληλεπίδραση με αυτό. Ανοιχτό είναι το σύστημα το οποίο βρίσκεται σε άμεση αλληλεξάρτηση με το περιβάλλον του. Η ανταλλαγή στοιχείων ανάμεσα στο σύστημα και το περιβάλλον προσδιορίζουν την κατάσταση του συστήματος. Το σχολείο, για παράδειγμα, θεωρείται ως ανοιχτό κοινωνικό σύστημα με ισχυρές αλληλεπιδράσεις αυτού και του περιβάλλοντος στο οποίο βρίσκεται.

1.4.4. Η εφαρμογή των θεωριών διοίκησης, στον τομέα της διοίκησης της εκπαίδευσης στην Ελλάδα.

Από την αναφορά που έγινε στις κυριότερες θεωρίες της διοίκησης προκύπτει, ότι υπάρχει μια διαδικασία ανάλυσης στοιχείων που οδηγούν στη βαθύτερη κατανόηση της οργανωσιακής συμπεριφοράς. Η μεγάλη ανάπτυξη της τεχνολογίας, το κράτος πρόνοιας, η άνοδος του κινήματος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η συνειδητοποίηση του ρόλου της εργατικής τάξης, προσδιορίζουν ένα πλήθος παραμέτρων που επηρεάζουν την άποψη για τη διοίκηση και εμποδίζουν την ύπαρξη και εφαρμογή μιας θεωρίας οργάνωσης που να είναι γενικώς αποδεκτή. Τελευταία, δίνεται μεγάλη έμφαση στην ετοιμότητα που πρέπει να έχει μια οργάνωση για να αντιμετωπίσει ένα τυχαίο γεγονός¹⁹. Οι θεωρίες που αναφέρθηκαν έχουν μεγάλη σημασία για τη διοίκηση των σχολείων, παρά την κριτική που ασκήθηκε κυρίως στις δυο πρώτες. Για την πρώτη (κλαστική θεωρία) αναφέρθηκε, ότι ενδιαφέρεται για την οργάνωση χωρίς να νοιάζεται για τους ανθρώπους, ενώ για τη δεύτερη (θεωρία των ανθρωπίνων σχέσεων) ότι ενδιαφέρεται για τους ανθρώπους και όχι για αυτή την ίδια την οργάνωση²⁰. Όμως, οι Σχολές αυτές μπόρεσαν να αυξήσουν την παραγωγή, η πρώτη με την εκλογίκευση της λειτουργίας της και η δεύτερη με τον εξανθρωπισμό της.

Πάντως, η διοίκηση της εκπαίδευσης στην Ελλάδα άργησε να χρησιμοποιήσει τα πλεονεκτήματα της σχολής των ανθρωπίνων σχέσεων λόγω της εξάρτησής της από το διοικητικό σύστημα της δημόσιας διοίκησης, που έδινε σημασία στις αρχές της κλασικής θεωρίας (συγκεντρωτικό σύστημα εξουσίας, ιεραρχία, κ.λ.).

Όμως οι πιέσεις των κοινωνικών ομάδων και η σε κάποιο βαθμό αποκέντρωση των πόλων εξουσίας, καθώς και η συμμετοχή στον δημοκρατικό προγραμματισμό και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, βοήθησαν το σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης να πάρει στοιχεία και από τη Σχολή των ανθρωπίνων σχέσεων. Τα σχολεία, διατηρώντας τη γραφειοκρατική τους δομή γίνονται ανοιχτά συστήματα²¹ και έτσι οι διάφορες ψυχολογικές

και κοινωνιολογικές παράμετροι που επηρεάζουν τη συμπεριφορά των ανθρώπων, λαμβάνονται υπόψη κατά την άσκηση της εξουσίας, αλλά και για την ίδια τη δομή της.

1.5. Οργάνωση και διοίκηση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Η οργάνωση της εκπαίδευσης είναι ζωτικής σημασίας για την συνολική απόδοση του παιδαγωγικού έργου και έχει ως σκοπό να ρυθμίσει τα επιμέρους τμήματά της. Ειδικότερα, η οργάνωση μέσω οργανογράμματος επιδιώκει να υπαγάγει σε ενιαίο καθεστώς ρυθμίσεων, όλα τα τμήματα της εκπαιδευτικής δομής²². Τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, τους φορείς της εκπαίδευσης και τους τύπους των σχολικών ιδρυμάτων. Την αποσαφήνιση και παγίωση των λειτουργικών σχέσεων μεταξύ των εκπαιδευτικών βαθμίδων, μεταξύ των σχολείων, τη μετακίνηση των μαθητών μέσα στην ίδια τη βαθμίδα και ανάμεσα στις βαθμίδες, τη διάρκεια φοίτησης σε κάθε βαθμίδα και τους τίτλους σπουδών. Την κατανομή των μαθημάτων και της διδακτέας ύλης σε αναλυτικά προγράμματα, τις μεθόδους διδασκαλίας, τον τρόπο συγγραφής βιβλίων και την αξιολόγηση των μαθητών. Τα εποπτικά μέσα και την υλικοτεχνική υποδομή. Την οργάνωση της εσωτερικής ζωής των σχολείων με τη συστηματοποίηση των δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων της σχολικής κοινότητας. Την οριοθέτηση και εξειδίκευση των γενικών, ειδικών, άμεσων και απώτερων επιδιώξεων της παιδείας. Τη βασική μόρφωση, επιμόρφωση και μετεκπαίδευση του διδακτικού προσωπικού και τα ζητήματα της υπηρεσιακής τους κατάστασης. Και τέλος, τις σχέσεις των εκπαιδευτικών με τους γονείς των μαθητών.

Η διοίκηση της εκπαίδευσης αποτελεί ιδιαίτερο κλάδο της δημόσιας διοίκησης, με ειδικές επιδιώξεις ιδιαίτερη οργανωτική δομή και αποστολή την εύρυθμη λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος και την άρτια παροχή υψηλού επιπέδου μορφωτικών αγαθών. Ειδικότερα, η διοίκηση στο χώρο της εκπαίδευσης αποβλέπει στην παγίωση των λειτουργικών σχέσεων μεταξύ όλων των φορέων, τμημάτων, βαθμίδων, οργάνων, για την δημιουργία της κατάλληλης οργανωτικής δομής η οποία θα είναι σε θέση να εφαρμόζει αποτελεσματικά την εκπαιδευτική πολιτική.

Το έργο της εκπαιδευτικής διοίκησης επιμερίζεται στους εξής τομείς: Λειτουργική διάρθρωση της εκπαίδευσης και συνεχής επαγρύπνηση για την επιβολή των απαραίτητων συμπληρώσεων ώστε να διατηρείται υψηλός βαθμός συνάφειας με τα χρησιμοποιούμενα μέσα και τους επιδιωκόμενους στόχους. Εγκαθίδρυση στενής συνεργασίας και διαμόρφωση ενιαίου πνεύματος διοίκησης στα διάφορα επίπεδα οργάνωσης. Έργο της πολιτείας είναι να παρακολουθεί και να υποστηρίζει την καλή λειτουργία των σχολικών μονάδων και να επιλύει

τα προβλήματα²³. Διευκόλυνση της ενδο-εκπαιδευτικής επικοινωνίας και της ανταλλαγής απόψεων και πληροφοριών²⁴, καθώς επίσης και συστηματική διοικητική και παιδαγωγική καθοδήγηση για την πρόληψη εμφάνισης δυσλειτουργιών. Σύννομη παρακολούθηση της υπηρεσιακής κατάστασης του εκπαιδευτικού προσωπικού και μέριμνα για ενημέρωση αυτού στα σημαντικότερα ζητήματα της εκπαιδευτικής νομοθεσίας. Οριοθέτηση και αποσαφήνιση των όψεων και των πτυχών που ασκεί ο εκπαιδευτικός προϊστάμενος, ο διοικητικός προϊστάμενος και ο σχολικός σύμβουλος, με παράλληλη εμπέδωση της ψυχολογίας του ηγέτη ο οποίος θα πρέπει να εφαρμόζει την λεγόμενη πολιτική των ανοιχτών θυρών, δηλαδή το διάλογο και το συμβιβασμό. Πρέπει επίσης να αποφεύγει ο προϊστάμενος να κάνει χρήση της εξουσίας που έχει, επιζητώντας τη συνεργασία και καλλιεργώντας το πνεύμα της συναίνεσης²⁵.

1.6. Συστήματα οργάνωσης της διοίκησης.

Παράλληλα με τη θεωρητική ανάλυση της οργάνωσης και διοίκησης ενός συστήματος, θα πρέπει να γίνει και μία αναφορά στις μεθόδους άσκησης της διοίκησης. Στο τμήμα αυτό θα παρουσιαστούν οι βασικές διακρίσεις οργάνωσης και διοίκησης σύμφωνα με την κατανομή των αρμοδιοτήτων, όσο και χωροταξικά. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στα διάφορα διοικητικά όργανα και η δραστηριότητα των οργάνων αυτών, είναι ένας από τους κύριους τομείς της διοικητικής επιστήμης και βασικό στοιχείο για τον προσδιορισμό του συστήματος διοικητικής οργάνωσης.

Το ποίο συγκεκριμένο διοικητικό σύστημα θα εφαρμοστεί, δηλαδή η μορφή διοίκησης, εξαρτάται άμεσα από το ιδεολογικό πλαίσιο της εξουσίας²⁶ και από τους στόχους που επιδιώκει, καθώς και από το ιδεολογικό υπόβαθρο, το οικονομικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Με το σύστημα της οργάνωσης συναρτάται και η αύξηση ή όχι της ομαδικής αποτελεσματικότητας, διότι με αυτό διαμορφώνονται οι θέσεις εξουσίας και ιεραρχίας, καθώς και οι ρόλοι των ατόμων, μέσα στο πλαίσιο ενός ορθολογικού συντονισμού, προκειμένου να επιτευχθούν καθορισμένοι σκοποί. Έτσι έχουμε τμηματοποίηση της συνολικής εργασίας και ανάλογη στελέχωση των διαφόρων θέσεων που έχουν δημιουργηθεί. Η οργάνωση, σαν διοικητική λειτουργία, αποβλέπει στην επιλογή του κατάλληλου οργανωτικού συστήματος και στην επιλογή των ενδεδειγμένων μεθόδων για την εσωτερική διάρθρωση ενός οργανισμού. Τα κυριότερα διοικητικά συστήματα είναι τα ακόλουθα:

1.6.1. Συγκεντρωτικό σύστημα.

Στο συγκεντρωτικό σύστημα όλες οι αποφασιστικές αρμοδιότητες που αφορούν κάθε θέμα της διοίκησης είναι συγκεντρωμένες στα κεντρικά όργανα, από τα οποία εξαρτώνται άμεσα τα περιφερειακά όργανα και ιεραρχικά, χωρίς να διαθέτουν καμία αυτονομία στις αποφάσεις²⁷. Στο σύστημα αυτό, υπάρχει μια μοναδική εξουσία στην κορυφή της διοικητικής μηχανής και οι υποταγμένες δομές του συστήματος δεν έχουν καμία εξουσία και ανεξαρτησία. Η μοναδική αυτή εξουσία είναι αδιαίρετη, όπως και ο νόμος²⁸.

Αυτή η δομή εξουσίας οδηγεί στην αυταρχική άσκηση εξουσίας και την αυταρχική ρύθμιση των αντιθέσεων ανάμεσα στη μοναδική εξουσία και στο σύνολο της κοινωνίας. Νομικά, αυτή η καθαρή έννοια της συγκέντρωσης της εξουσίας εμπεριέχει την ύπαρξη ενός και μοναδικού νομικού προσώπου, το οποίο είναι το κράτος και καμία άλλη εξουσία δημοσίου δικαίου δεν αναγνωρίζεται. Πολιτικά, η συγκέντρωση είναι το αποτέλεσμα ενός κεντρικού συντονισμού και μοναδικότητας μέσα στην κρατική διοίκηση, το οποίο εξασφαλίζεται από τον σχηματισμό της ιεραρχίας²⁹. Απόλυτα συγκεντρωτικό κράτος είναι δύσκολο να συναντήσουμε. Στην πράξη όμως, όταν επικρατούν ολοκληρωτικά καθεστώτα εμφανίζονται αρκετά στοιχεία του.

Το σπουδαιότερο στοιχείο της συγκέντρωσης, έχει σχέση με τον χαρακτήρα των τοπικών και περιφερειακών αρχών και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αρχές αυτές διορίζονται από το κράτος και εξαρτώνται ολοκληρωτικά από αυτό. Οι δραστηριότητες που τους παρέχονται και αναπτύσσονται ασκούνται στο όνομα και για λογαριασμό του κράτους, αδυνατώντας να ξεφύγουν από την επικυριαρχία του με δεδομένο ότι τους επιβάλλεται άμεσα ή έμμεσα η εφαρμογή των δραστηριοτήτων της κεντρικής διοίκησης.

Ένα συγκεντρωτικό κράτος μπορεί να είναι συμπυκνωμένο (concentration) ή αποσυμπυκνωμένο (deconcentration). Η συγκέντρωση όπως περιγράφηκε προηγουμένως, αφορά και σημαίνει οργανωμένη ιεραρχία, ενώ η συμπύκνωση και αποσυμπύκνωση αφορά τη διαχείριση, την εσωτερική οργάνωση της ιεραρχίας αυτής. Συμπύκνωση, είναι η ακραία μορφή της συγκέντρωσης και απαιτεί αυστηρότατη ιεραρχία η οποία παίρνει και τις αποφάσεις. Οι υποτασσόμενοι διαθέτουν μόνο εκτελεστική εξουσία. Αποσυμπύκνωση, είναι μια πιο μέτρια συγκέντρωση της εξουσίας και έγκειται στη μεταφορά εξουσίας, στη λήψη αποφάσεων από τοπικά ή περιφερειακά όργανα, τα οποία όμως παραμένουν αναγκαστικά στην ιεραρχία των κεντρικών διοικήσεων³⁰.

Η έννοια της αποσυμπυκνωμένης συγκεντρωτικής εξουσίας αποτελεί την απαρχή της θεωρίας της αποκέντρωσης, η οποία στηρίζεται στην τοπική εξουσία. Το συγκεντρωτικό σύστημα δεν θεωρείται ότι έχει πλεονεκτήματα, διότι καταλήγει ουσιαστικά στην

εξουδετέρωση του ρόλου των περιφερειακών και τοπικών οργάνων.³¹ Το μοναδικό πράγμα που επιτελεί «καλά» είναι η ταχύτατη, αλλά αυταρχική ρύθμιση των αντιθέσεων που προκύπτουν ανάμεσα στο κοινωνικό σώμα στο σύνολό του και στην κυρίαρχη αστική τάξη³².

Παρόλα αυτά κάποιοι συγγραφείς³³ δέχονται ορισμένα πλεονεκτήματα, όπως: Ομοιόμορφος και εντατικός έλεγχος στα περιφερειακά όργανα. Ενιαία οργανωτική δράση σε ολόκληρη τη χώρα. Δημιουργία ισχυρής επιβολής του κράτους. Δέχονται όμως και μειονεκτήματα, όπως: Ανάπτυξη³⁴ γραφειοκρατίας και της νοοτροπίας που της συνοδεύει. Απώλεια χρόνου και χρημάτων από την πλευρά των πολιτών για την επίλυση υποθέσεων τους από το κέντρο. Αποφάσεις των κεντρικών οργάνων για τοπικά θέματα που δεν κατέχουν. Ενίσχυση της συγκέντρωσης του πληθυσμού στα αστικά κέντρα.

1.6.2. Αποκεντρωτικό σύστημα.

Η αποκέντρωση είναι μία καθαρά πολιτική έννοια, την οποία θα μπορούσαμε να οριοθετήσουμε σαν την απόδοση στις τοπικές εξουσίες των αναγκαίων ελευθεριών για την ανάπτυξή τους με τη μέθοδο της αυτοκυβέρνησης³⁵. Η αποκέντρωση αυξάνει τις εξουσίες των ανεξάρτητα υπαγομένων στην κεντρική εξουσία διοικητικών αρχών. Το πρόβλημα της αποκέντρωσης είναι πολιτικό και ανάγεται στη δημοκρατική οργάνωση, την αντιπροσώπευση και συμμετοχή του κοινωνικού συνόλου στα κοινά πράγματα, καθώς και στη διοίκηση του κράτους. Με την έννοια αυτή, το πρόβλημα της αποκέντρωσης είναι το θεμέλιο της πολιτικής ελευθερίας.

Τα ουσιώδη χαρακτηριστικά για τη θεωρία της αποκέντρωσης είναι³⁶: Η αποκέντρωση προϋποθέτει ύπαρξη τοπικών συλλογικών οργάνων, δηλαδή τοπικής διοίκησης. Δεν μπορούμε να αντιληφθούμε την αποκέντρωση έξω από την οργανωμένη διοίκηση. Οι κατά τόπους εξουσίες εκλέγονται από το κοινωνικό σύνολο και δεν είναι διορισμένες από την κεντρική εξουσία.

Έτσι, η αποκέντρωση υποδηλώνει την διάθεση για μία πιο άμεση επέμβαση του λαού στην εξουσία, σαν μία εισαγωγή της πολιτικής στην διοίκηση³⁷. Από τα στοιχεία που μέχρι τώρα παρατέθηκαν, φαίνεται καθαρά ότι το αποκεντρωτικό σύστημα είναι αντίρροπο του συγκεντρωτικού, αφού οι συγκεκριμένες και αποφασιστικές αρμοδιότητες για ζητήματα που αφορούν μία συγκεκριμένη χωρική ενότητα, ανατίθενται από την κεντρική διοίκηση σε τοπικούς εκλεγμένους λειτουργούς. Επομένως, η αποκέντρωση έχει νόημα όταν τα περιφερειακά όργανα παίρνουν αποφάσεις οι οποίες μόνες τους φέρνουν έννομα αποτελέσματα χωρίς να χρειάζεται την επικύρωση από την κεντρική διοίκηση. Με την έννοια

αυτή, δεν αποτελεί εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος η αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων, να εκτελούν απλώς τις αποφάσεις της κεντρικής διοίκησης³⁸.

Η αποκέντρωση μπορεί να αναφέρεται σε περιφερειακά όργανα γενικής αρμοδιότητας, όπως ο γενικός γραμματέας μιας περιφέρειας ή κάποιας εξειδικευμένης υπηρεσίας με περιφερειακά όργανα, όπως ο προϊστάμενος πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Το καθαρά αποκεντρωτικό σύστημα, έχει σαν χαρακτηριστικό του ότι τα περιφερειακά όργανα έχουν αυτοτελή πρωτογενή εξουσία, πράγμα βεβαίως που σπάνια συμβαίνει στην πράξη³⁹.

Τα πλεονεκτήματα του αποκεντρωτικού συστήματος είναι: Η απαλλαγή της κεντρικής διοίκησης από ζητήματα ειδικά, τα οποία ενδιαφέρουν τις τοπικές κοινωνίες. Η άμεση αντίληψη που έχουν τα περιφερειακά όργανα για τις σωστές διαστάσεις ενός ζητήματος, το οποίο απαιτεί λύση. Η γρηγορότερη και οικονομικότερη για τους πολίτες επίλυση των προβλημάτων τους. Η άμεση παρακολούθηση των αποτελεσμάτων και η αποδοχή ή όχι των λύσεων που επιλέχτηκαν από τα μέλη που συναποτελούν την τοπική κοινωνία⁴⁰. Στο σύστημα αυτό ορισμένοι συγγραφείς αποδίδουν και κάποια μειονεκτήματα⁴¹, όπως τη δυσκολία των περιφερειακών οργάνων να επιλύσουν θέματα που αναφέρονται σε ειδικούς κλάδους και απαιτούν ειδική τεχνική κατάρτιση και εξειδίκευση, τον κίνδυνο κατάχρησης της εξουσίας εξ' αιτίας πιέσεων από ομάδες ή τοπικούς φορείς οι οποίοι θίγονται από την επιβολή κάποιου μέτρου. Και τέλος, την άνιση μεταχείριση των πολιτών εξ' αιτίας της ανομοιομορφίας των διοικητικών ενεργειών.

1.6.3. Σύστημα αυτοδιοίκησης.

Στο συγκεντρωτικό και αποκεντρωτικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης, το διοικητικό έργο γίνεται από όργανα του ίδιου νομικού προσώπου της Πολιτείας, τα οποία βρίσκονται σε κάποια εσωτερική ιεραρχική σχέση μεταξύ τους. Στο σύστημα αυτοδιοίκησης η άσκηση του διοικητικού έργου ανατίθεται από το νομικό πρόσωπο της Πολιτείας κατά ένα μέρος σε ξεχωριστούς αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, που αποτελούν νομικά πρόσωπα και τα οποία με τα δικά τους όργανα αναλαμβάνουν τις απαιτούμενες ενέργειες για την εκτέλεση του έργου αυτού⁴².

Η αυτοδιοίκηση μπορεί να είναι τοπική, γεωγραφική ή ειδική, όπως για παράδειγμα δήμοι, κοινότητες, Α.Ε.Ι., κ.λ. Και οι δυο αυτές μορφές αυτοδιοίκησης εκπηγάζουν από τη θέληση του κράτους, το οποίο κρατεί για τον εαυτό του την εποπτεία και τον έλεγχό τους. Επομένως η εξουσία της αυτοδιοίκησης δεν είναι πρωτογενής αλλά δίνεται από το κράτος, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι το κράτος μπορεί να την αυξήσει, να την μειώσει ή ακόμα και να την καταργήσει.

Για να μην καταργείται η ουσία της αυτοδιοίκησης, πρέπει από την πλευρά του κράτους να τηρούνται κάποιες προϋποθέσεις του ελέγχου που αυτό κρατεί, δηλαδή στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικούμενων μονάδων, ο έλεγχος να μην επεκτείνεται απεριόριστα, αλλά να ασκείται σε αυστηρά προκαθορισμένους τομείς. Επίσης, ο έλεγχος να είναι έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Τέλος, ο έλεγχος να ακολουθεί την εκτέλεση μιας πράξης, δηλαδή να την ακυρώνει εκ των υστέρων και όχι να την εγκρίνει.

Ένα πλεονέκτημα που έχει για τη δημόσια διοίκηση η διεξαγωγή ορισμένου έργου αυτής από αυτοδιοικούμενους οργανισμούς είναι η άμεση επίλυση υποθέσεων που αφορούν τους οργανισμούς με πρωτοβουλία των διοικήσεων και με το ενδιαφέρον του προσωπικού, με κίνητρο τη διασύνδεση του ονόματος ενός εκάστου με μία επιτυχία. Στο σημείο αυτό έχουμε εφαρμογή της αρχής διοίκησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων (ταύτιση του σκοπού της οργάνωσης με τον προσωπικό σκοπό, πράγμα το οποίο μεγιστοποιεί την αποδοτικότητα). Ένα άλλο πλεονέκτημα είναι επίσης η δυνατότητα εφαρμογής σύγχρονων μεθόδων στο management απέναντι στις κρατικές υπηρεσίες, οι οποίες λαμβάνονται από τον ιδιωτικό τομέα⁴³. Τα μειονεκτήματα αυτού του συστήματος διοίκησης είναι η κακή διαχείριση πόρων που διαθέτουν οι οργανισμοί, η τάση για αύξηση των δαπανών και η έλλειψη διοικητικής εμπειρίας των αιρετών οργάνων.

1.6.4. Ομοσπονδιακό σύστημα.

Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, η χώρα διαιρείται σε ομοσπονδιακά κρατίδια, τα οποία έχουν από το Σύνταγμα όχι μόνο αποφασιστικές διοικητικές αρμοδιότητες, αλλά τμήμα από την όλη κρατική εξουσία. Υπάρχει σε αυτά η δυνατότητα να ασκούν μόνα τους τμήμα της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, χωρίς να υπάρχει κανενός είδους κρατικός έλεγχος⁴⁴. Το σύστημα αυτό δέχεται την ύπαρξη μιας κεντρικής κυβέρνησης για όλη τη χώρα.

Το μεγαλύτερο πλεονέκτημα του συστήματος αυτού έγκειται στην αύξηση της πολιτικής ελευθερίας και της προετοιμασίας των πολιτών σε ελεύθερο πολιτικό βίο, ενώ το κυριότερο μειονέκτημα αφορά τον κίνδυνο διάσπασης της ενότητας της χώρας και τις συγκρούσεις μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των κυβερνήσεων των ομοσπονδιακών κρατών.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 1

1. Βλ. Σαΐτη Χ.: Βασικά θέματα της Σχολικής Διοίκησης. Αθήνα, 1994, σελ. 17.
2. Βλ. Σαΐτη Χ.: όπ. παρ., σελ. 18.
3. Βλ. Χολέβα Ι.Κ.: Οργάνωση και Διοίκηση επιχειρήσεων Θεωρία και πράξη management .Αθήνα, 1989, σελ. 8-18.
4. Βλ. Σαΐτη Χ., Σουρτζή Ε., Τουρτούνη Γ.: Νομοθετικά κενά και οι επιπτώσεις τους στην εύρυθμη λειτουργία των σχολικών μονάδων . Περιοδικό Διοικητική ενημέρωση, τεύχος 4, Ιανουάριος 1996.
5. Βλ. Ζαβλανού Μ.: Οργάνωση και Διοίκηση. Αθήνα, 1984, τόμος Α, σελ. 119.
6. Βλ. Σαΐτη Χ.: Οργάνωση και Διοίκηση. Αθήνα, 1992, σελ. 19-20.
7. Βλ. Ανδρέου Α., Παπακωνσταντίνου Γ.: Οργάνωση και Διοίκηση του Εκπαιδευτικού Συστήματος. Θεωρητική προσέγγιση και ιστορική επισκόπηση. Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα, 1990, σελ. 28-31.
8. Βλ. Σαΐτη Χ.: Βασικά θέματα της Σχολικής Διοίκησης. Αθήνα, 1994, σελ. 30-32.
9. Βλ. Κούρτη Κ.: Ιστορία των Διοικητικών Θεωριών. Αθήνα, 1979, σελ. 86-142.
10. Βλ. Fayol H.: General and Industrial management. 1974, σελ. 21.
11. Βλ. Ζαβλανού Μ.: Οργάνωση και Διοίκηση. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1984, τόμος Α, σελ. 21.
12. Βλ. Taylor: The Principles of Scientific Management. Oxford University press, New York, 1974, σελ. 21.
13. Βλ. Weber M.: The theory of social and economic organization», New York, 1974, σελ. 334.
14. Βλ. Ζαβλανού Μ.: όπ. παρ., σελ. 22.
15. Βλ. Follet P.M. και Henry C. Metcalf.: Dynamic Administration. New York, 1940.
16. Βλ. σχετικά με την άτυπη οργάνωση την παράγραφο 1.1.
17. Βλ. Griffiths D.: Administrative Theory and change in organizations. Innovation in education. Theachers College Press, New York, 1964, σελ. 340.
18. Βλ. Getrels J, Liphon M and Campbell R.: Educational Administrations as a Social Process. Harper and Row, New York, 1968.
19. Βλ. Ζαβλανού Μ.: όπ. παρ., σελ 27.
20. Βλ. Κούρτη Κ.: Ιστορία των διοικητικών θεωριών. Αθήνα, 1979, σελ. 214.
21. Βλ. Ζαβλανού Μ.: όπ. παρ., σελ. 63-64.

22. Βλ. Ευαγγελόπουλου Σπ.: Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης-Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης. Αθήνα, 1989, Εκδόσεις Δανά, τόμος Α, σελ 20.
23. Βλ. Δενδρινού-Αντωνάκη Ν.: Παιδεία. Λήμμα στην Μεγάλη Παιδαγωγική Εγκυκλοπαίδεια. Εκδόσεις Ελληνικά γράμματα, Αθήνα, 1989, Τόμος 4^{ος}, σελ. 340.
24. Βλ. Σαΐτη Χ.: όπ. παρ., σελ. 77.
25. Βλ. Μπάρκα Ν.: Εκπαιδευτική Εποπτεία και Διοίκηση. Λήμμα στη Μεγάλη Παιδαγωγική Εγκυκλοπαίδεια. Εκδόσεις Ελληνικά γράμματα, Αθήνα, 1989, Τόμος 2^{ος}, σελ. 413.
26. Βλ. Ανδρέου Α., Παπακωνσταντίνου Γ.: όπ. παρ., σελ. 43.
27. Βλ. Ρούσση Γ.: Εισαγωγή στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης. Αθήνα, 1984, Εκδόσεις Gutenberg, σελ. 140.
28. Βλ. σχετικά και το διάταγμα 611/1977, όπου επίσης υπάρχει.
29. Βλ. Ανδρέου Α., Παπακωνσταντίνου Γ.: όπ. παρ., σελ. 44-45.
30. Βλ. Ανδρέου Α., Παπακωνσταντίνου Γ.: όπ. παρ., σελ. 47.
31. Βλ. Παπαχατζή Γ.: Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου. 6^η έκδοση, 1983, σελ. 251.
32. Βλ. Ρούσση Γ.: όπ. παρ., σελ. 190.
33. Βλ. Κούρτη Κ.: Προβλήματα οργανώσεως και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης εν Ελλάδι. Αθήνα, 1964, σελ. 84-89.
34. Βλ. Saitis C.: Management in the Civil Service: The Greek University System. Liverpool, 1983, σελ. 55-60.
35. Βλ. Βασιλακάκη-Ανθογαλίδου Θ.: Η γραφειοκρατία στην Εκπαίδευση. Περιοδικό Αντί, τεύχος 127, σελ. 22-24.
36. Βλ. Miliband R.: Parliamentary Socialism. Merlin Press, London, 1973. Και επίσης Τσάτσου Δ.: Συνταγματικό Δίκαιο. Αθήνα, 1981.
37. Βλ. Ανδρέου Α., Παπακωνσταντίνου Γ.: όπ. παρ., σελ. 47.
38. Βλ. Παπαχατζή Γ.: όπ. παρ., σελ. 249.
39. Βλ. Ρούσση Γ.: όπ. παρ., σελ. 190.
40. Βλ. Ρούσση Γ.: όπ. παρ., σελ. 191.
41. Βλ. Παπαχατζή Γ.: όπ. παρ., σελ. 253.
42. Βλ. Παπαχατζή Γ.: όπ. παρ., σελ. 258-261.
43. Βλ. Παπαχατζή Γ.: όπ. παρ., σελ. 268.
44. Βλ. Ρούσση Γ.: όπ. παρ., σελ. 192-193.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ: ΤΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ, Η ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, Ο ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ, Η ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ.

Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ.

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ.

2.1. Βασικές έννοιες.

Στο Κεφάλαιο αυτό τίθενται τα στοιχεία βασικών εννοιών που αναφέρονται στην κρατική μεταρρυθμιστική παρέμβαση, στη διαδικασία αναδιάρθρωσης του εκπαιδευτικού συστήματος, κ.α. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται η διάρθρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος και η διοικητική οργάνωση της εκπαίδευσης.

2.1.1. Εκπαιδευτικό σύστημα.

Το εννοιολογικό περιεχόμενο του εκπαιδευτικού συστήματος συναποτελείται από το σύνολο των οργανωτικών δομών, λειτουργιών, μεθόδων, μέσων και προγραμμάτων, με τα οποία παρέχει η κοινωνία στα μέλη της μεθοδικά διευθετημένη και ελεγχόμενη παιδεία. Αυτή καλύπτει ένα ευρύ φάσμα της δραστηριότητας του ανθρώπου και αποβλέπει πρωταρχικά στην διατήρηση και αποδοχή της νομιμοποιητικής της βάσης, η οποία εμπεριέχει αξίες, δομές, ιδεολογία και υλικά θεμέλια της παραγωγής¹. Η πραγματικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος δεν εμφανίστηκε ξαφνικά, αλλά πέρασε σταδιακά από διάφορες φάσεις, μέχρις ότου παγιωθεί ως πνευματικό επίτευγμα και αποκρυσταλλωθεί με τη σύγχρονη έννοια και το περιεχόμενο που το διέπει.

Το σχολείο στη μορφή που το βλέπουμε σήμερα, εμφανίστηκε κατά τη βιομηχανική επανάσταση και ως θεσμός μετασχηματίστηκε ακολουθώντας και αυτό τις φάσεις ανάπτυξης του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής. Η ανάπτυξη της βιομηχανικής παραγωγής, μέχρι τις αρχές του αιώνα μας, στηρίχτηκε κυρίως στην κεφαλαιακή συσσώρευση και εντατικοποίηση της εργασιακής διαδικασίας. Το εργατικό δυναμικό που πλεόναζε και που εισέρεε στα αστικά κέντρα από την ύπαιθρο, διευκόλυνε την διατήρηση χαμηλών ημερομισθίων. Τα ζητήματα που αφορούσαν την καλύτερη οργάνωση της εργασίας και τη βελτίωση της παραγωγικότητας της δια μέσου της εκπαίδευσης του εργατικού δυναμικού, δεν απασχολούσαν ούτε τους εργοδότες ούτε το κράτος. Επίσης, δεν ενδιέφεραν ούτε τη δημόσια παιδεία, για την οποία η κρατική μέριμνα βρισκόταν σε χαμηλά επίπεδα.

Η ανεπάρκεια των παραδοσιακών μεθόδων έγινε εμφανής όταν οι ανάγκες της παραγωγής άρχισαν να αυξάνουν συνεχώς και οδήγησαν στην ανακάλυψη νέων μεθόδων εξορθολογισμού της παραγωγικής διαδικασίας. Με το θέμα αυτό ασχολήθηκε αρχικά ο Taylor και μετά ο Ford, αναπτύσσοντας τις μεθόδους του Τεϋλορισμού² και του Φορντισμού³. Όμως, παρά τα θεαματικά αποτελέσματα αυτών των μεθόδων, το πρόβλημα της συνεχούς αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας εξακολουθούσε να υπάρχει, ιδιαίτερα όταν ο καπιταλισμός είχε περάσει πλέον στο στάδιο της εντατικής οικονομικής του ανάπτυξης. Πιο νέες έρευνες έδειξαν ότι η παραγωγικότητα της εργασίας θα μπορούσε να αυξηθεί θεαματικά αν δινόταν στους εργαζομένους η δυνατότητα να αναπτύξουν τις δημιουργικές τους πρωτοβουλίες στην παραγωγή. Γιατί τότε η στάση τους απέναντι στην εργασία θα ήταν περισσότερο θετική και ενεργός και θα αυξανόταν η συμμετοχή τους. Στη διαπίστωσή αυτή στηρίχτηκε η βιομηχανική κοινωνιολογία και αναπτύχθηκε έτσι η θεωρία των ανθρωπίνων σχέσεων, που αναφέρθηκε στο πρώτο Κεφάλαιο⁴.

Σύντομα, λοιπόν, έγινε αποδεκτό ότι το αυξημένο μορφωτικό επίπεδο των εργαζομένων, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ανάπτυξη της παραγωγής. Από τη στιγμή που η διαπίστωση αυτή συνειδητοποιήθηκε από την πλευρά κυρίως των μεγάλων βιομηχανικών επιχειρήσεων, το αίτημά τους για ανάπτυξη και επέκταση της εκπαίδευσης, το οποίο ήταν και μακροχρόνιο αίτημα των εργατών και μερίδας των παιδαγωγών, επηρέασε και τη στάση του κράτους προς την κατεύθυνση αυτή. Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου παρουσιάζεται αυξανόμενο ενδιαφέρον των κυβερνήσεων για την οικονομική ανάπτυξη, που ενίσχυσε στη δύση το σύγχρονο παρεμβατικό κράτος, με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των πόρων και των κονδυλίων για την έρευνα στον τομέα της εκπαίδευσης.

Το αυξημένο ενδιαφέρον των κυβερνήσεων για την εκπαίδευση, οφείλεται και στη νεοκλασική θεωρία για την οικονομική ανάπτυξη που αναπτύχθηκε τη μεταπολεμική περίοδο στις Η.Π.Α. και ονομάζεται «θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου», σύμφωνα με την οποία οι

πηγές πλούτου για την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας δεν είναι μόνο η σχετική αφθονία των φυσικών πόρων και κεφαλαίου, αλλά και η ποιότητα του εργατικού δυναμικού. Ο όρος αυτός αναφέρεται κυρίως στην ικανότητα των εργαζομένων να αφομοιώσουν τις νέες μεθόδους που απαιτούνται με την εισαγωγή και χρήση προηγμένης τεχνολογίας σε όλους τους κλάδους παραγωγής.

Η θεωρία διαδόθηκε ευρύτατα και υποστηρίζει, ότι η οικονομική ανάπτυξη, αλλά και η ίδια η επιβίωση των εθνών εξαρτάται από την ορθή και αποτελεσματική χρήση των διανοητικών πηγών πλούτου, του «ανθρώπινου κεφαλαίου». Η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου⁵ ερμηνεύει μέρος της κοινωνικής και οικονομικής ανισότητας, υποστηρίζοντας ότι η ανισότητα οφείλεται στη μειωμένη επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο για κάποιες κοινωνικές κατηγορίες, αλλά και τη διαφορά οικονομικής ανάπτυξης που υπάρχει ανάμεσα στις ανεπτυγμένες και τις υπανάπτυκτες χώρες αφού δέχεται ότι η ανυπαρξία επένδυσης στις τελευταίες είναι η κύρια αιτία για την καθήλωσή τους σε χαμηλά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης.

Η αντίθετη άποψη, τονίζει την αναπαραγωγή της ανισότητας μέσα από τον χαρακτήρα των παραγωγικών σχέσεων που επικρατούν στο καπιταλιστικό σύστημα. Είναι η διαδικασία κατάτμησης της αγοράς εργασίας και της εργατικής δύναμης. Η ανάλυση αυτής της διαδικασίας οδήγησε σε μια πιο πλήρη ερμηνεία της ανισότητας, αφού την συνδέσε με τον τρόπο που συνδέεται η εργασία στους διάφορους τομείς της παραγωγής⁶.

Η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου επηρέασε εκτός από τις Η.Π.Α., τις κυβερνήσεις των δυτικοευρωπαϊκών χωρών και τους διεθνείς οργανισμούς. Τα συμπεράσματα της θεωρίας που κυρίως τους επηρέασαν αναφέρονται στο ότι οι σπουδαιότερες ατέλειες της οικονομίας διορθώνονται με την αύξηση των δαπανών για την εκπαίδευση και τη δημόσια υγεία, δηλαδή με την αύξηση των επενδύσεων σε ανθρώπινο δυναμικό και στο ότι η μείωση της άνισης κατανομής του εισοδήματος ευνοεί την οικονομική ανάπτυξη.

Τα συμπεράσματα αυτά οδήγησαν στην αντίληψη ότι η οικονομική ανάπτυξη εξασφαλίζεται με την τεχνολογική πρόοδο, η οποία όμως προϋποθέτει τη δημιουργία και τον πολλαπλασιασμό των ειδικών. Με τη συνεχή ανάπτυξη της τεχνολογίας και την εφαρμογή της στην παραγωγική διαδικασία, έχει περιοριστεί σημαντικά ο αριθμός των χειρωνακτικώς εργαζομένων και έχει αυξηθεί ραγδαία η ζήτηση για τεχνικούς και επιστήμονες. Σήμερα, που η οικονομική ανάπτυξη στηρίζεται στη συνεχή μεταβολή της εργασιακής νοοτροπίας και των μεθόδων εργασίας, χρειάζονται ακόμα περισσότερο παρά ποτέ, εργαζόμενοι που να μπορούν να προσαρμόζονται στις νέες συνθήκες.

Πάντως η εξειδίκευση από τη νεαρή ηλικία χωρίς γενική εκπαίδευση, δεν είναι πια επιθυμητή όπως επρωθείτο κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, διότι δεν βοηθάει τους

εργαζομένους να προσαρμόζονται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες της εργασίας, μιας και είναι πιο δύσκολο στους ενήλικες να κινούνται έξω από το πεδίο της εξειδίκευσης την οποία έχουν αποκτήσει, όταν αλλάζουν οι συνθήκες παραγωγής. Υψηλοί ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης δεν μπορούν, τέλος, να επιτευχθούν χωρίς καλά εκπαιδευμένα άτομα, ειδικευμένους επιστήμονες και εργαζομένους. Για παράδειγμα, η αυτοματοποίηση της παραγωγής, που επιτυγχάνεται με τη χρήση της ρομποτικής και των ηλεκτρονικών υπολογιστών προϋποθέτει εργατικό δυναμικό με υψηλή επιστημονική και τεχνολογική κατάρτιση, το οποίο πρέπει συνεχώς να επιμορφώνεται.

Έτσι, διατυπώθηκαν νέες αντιλήψεις για το ρόλο του σχολείου, που διαφέρουν σημαντικά από τις παλαιότερες. Η αναγνώριση του οικονομικού ρόλου της εκπαίδευσης, οδήγησε τις χώρες στην δημιουργία καλά οργανωμένων εκπαιδευτικών συστημάτων δημόσιου χαρακτήρα. Η διαλεκτική σχέση εκπαίδευσης και παραγωγής είναι η αιτία ανάπτυξης ριζοσπαστικών αλλαγών, που στοχεύουν στη διαμόρφωση ολοκληρωμένης προσωπικότητας. Με την προοπτική αυτή η εκπαίδευση είναι ο βασικός συντελεστής της τεχνολογικής και οικονομικής ανάπτυξης και το υψηλό μορφωτικό επίπεδο ενός λαού έχει μεγάλη σημασία για την ευημερία του και την οικονομική ανάπτυξη. Όμως, θα ήταν λάθος να δεχθεί κανείς ότι ο ρόλος της εκπαίδευσης περιορίζεται σε πλαίσια που αναφέρονται μόνο σε οικονομικά μεγέθη και αριθμούς. Ο ουμανιστικός χαρακτήρας της εκπαίδευσης υπερβαίνει την απλή εκμάθηση δεξιοτήτων σε μελλοντικούς εργαζομένους. Με την έννοια αυτή, ο μαθητευόμενος δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μελλοντικός εργαζόμενος, αλλά δυνάμει υπεύθυνος πολίτης, του οποίου ο ρόλος είναι πολύπλευρος και η λειτουργία του εκδηλώνεται σε όλες τις πτυχές της κοινωνικής ζωής.

2.1.2. Εκπαιδευτική πολιτική.

Η εκπαιδευτική πολιτική, καθορίζει μια έννοια πολυδύναμη όχι μόνο στο χώρο της φιλοσοφίας, αλλά και στο χώρο λήψης αποφάσεων. Μέσα από αυτήν προωθούνται και επιβάλλονται η σκοποθεσία και η μεθοδολογία της αγωγής. Η εκπαιδευτική πολιτική αναφέρεται στο σύνολο των μέτρων της πολιτείας για την ικανοποίηση των εκπαιδευτικών αναγκών του λαού. Τα μέτρα αυτά καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα, από τη χρηματοδότηση των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, τον σκοπό για τον οποίο λειτουργούν, μέχρι και τον προσδιορισμό των διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία τους⁷. Η εκπαιδευτική πολιτική εκφράζεται με νομικά κείμενα, δηλαδή νόμους, εκτελεστικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις, εγκυκλίους διαταγές, που οριοθετούν με σαφήνεια και ακρίβεια το γενικό προσανατολισμό, τους

ειδικότερους στόχους της εκπαίδευσης, τα προγράμματα και τα βιβλία, στα πλαίσια που ορίζουν οι σχετικές διατάξεις του Συντάγματος.

Η εκπαιδευτική πολιτική εμπεριέχει κριτήρια παιδαγωγικά, που είναι δύσκολο να αποσυνδεθούν και να απομονωθούν από τον περιβάλλοντα πολιτικό χώρο και τις πολιτικές δυνάμεις που τον εκφράζουν. Πάντως, τα εκπαιδευτικά προγράμματα των διαφόρων κομμάτων, παρουσιάζουν αξιοσημείωτες διαφορές σε καίρια εκπαιδευτικά ζητήματα, όπως η χρηματοδότηση, το περιεχόμενο των αναλυτικών προγραμμάτων, κ.λ. Αυτό οφείλεται στην ιδιαίτερη κοσμοθεωρητική βάση και θεώρηση της κοινωνικής πραγματικότητας από τα διάφορα πολιτικά κόμματα. Ασφαλής αρχή για την εκτίμηση και την αξιολόγηση της ορθότητας και ωφελιμότητας μιας εκπαιδευτικής πολιτικής, στη θεωρητική της εκδοχή και στο επίπεδο εφαρμογής της, είναι αν υπηρετεί χωρίς διακρίσεις το κοινωνικό σύνολο, αν δημιουργεί ίσες ευκαιρίες στη μόρφωση και αν προάγει την κοινωνική δικαιοσύνη.

Το δικαίωμα στη μόρφωση είναι κατοχυρωμένο από το 1948 με το άρθρο 26 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁸. Στην παγκόσμια κοινότητα έχει εδραιωθεί η πεποίθηση ότι η εκπαίδευση είναι δικαίωμα όλων και ότι κάθε κράτος έχει υποχρέωση να την εξασφαλίσει στους πολίτες του χωρίς διακρίσεις⁹. Για να φτάσουν οι βιομηχανικές χώρες στις εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις που δημιούργησαν κατά τις τελευταίες δεκαετίες την απότομη αύξηση του μαθητικού δυναμικού σε όλες τις βαθμίδες, χρειάστηκε να συμπέσουν οικονομικές και κοινωνικές αναγκαιότητες, με κοινωνικές διεκδικήσεις. Από τη μια, ήταν η ανάγκη να αυξηθεί η παραγωγικότητα των οικονομιών που είχαν πληγεί από τον Β' παγκόσμιο πόλεμο σε συνδυασμό με την ανάγκη παραγωγής υψηλής τεχνολογίας, προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο διεθνής ανταγωνισμός. Από την άλλη, ήταν η αύξηση της ζήτησης για εκπαίδευση από περισσότερους νέους, πράγμα που εκδηλώθηκε εντονότερα με την άνοδο του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων των βιομηχανικών χωρών και ενισχύθηκε από την πεποίθηση για κοινωνική άνοδο με την πραγματοποίηση σπουδών σε ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και πανεπιστήμια.

Έτσι, ο εκδημοκρατισμός στην παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών ως προς το τυπικό τουλάχιστον μέρος της προσφοράς ίσων ευκαιριών για μόρφωση στις βιομηχανικές χώρες της δύσης υλοποιήθηκε με την επέκταση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης μέχρι τα 18 χρόνια, με την παροχή πρόσθετης εκπαίδευσης πέρα από τη στοιχειώδη και το επακόλουθο άνοιγμα της στοιχειώδους εκπαίδευσης για όλους-ενώ παλιά ήταν μόνο για λίγους-και με το μεγαλύτερο άνοιγμα στην ανώτατη εκπαίδευση. Τα αγαθά της θεσμοθετημένης εκπαίδευσης πρέπει να εξασφαλίζονται σε όλους τους πολίτες και μάλιστα σε ίση ποσότητα και ποιότητα για τον καθένα. Επομένως, αν κάποιοι πολίτες δεν τα απολαμβάνουν, δημιουργείται ανισότητα. Έτσι, βασική προϋπόθεση για πλήρη ισότητα εκπαιδευτικών ευκαιριών σε ότι αφορά τη δομή του

εκπαιδευτικού συστήματος και στην παρεχόμενη γνώση, αποτελεί η έλλειψη οποιωνδήποτε θεσμοθετημένων διακρίσεων στον εκπαιδευτικό μηχανισμό.

Η εξασφάλιση ίσων ευκαιριών για τον καθένα δεν σημαίνει και εξασφάλιση ταυτόσημης συμπεριφοράς σε όλους, δηλαδή ισότητα τυπικού χαρακτήρα, γιατί τότε ο εκδημοκρατισμός είναι ταυτόσημος με την ισοπέδωση. Αλλά ξεκινώντας από την αρχή της ατομικότητας, δηλαδή της διαφορετικότητας του καθενός, το σχολείο πρέπει να λαμβάνει υπόψην του τις ατομικές διαφορές, χωρίς όμως να προχωράει σε διαχωρισμούς των παιδιών που μπορεί να αντιστοιχούν στην κοινωνική τους διαστρωμάτωση. Στην πραγματικότητα όμως, η πλήρης ισότητα εκπαιδευτικών ευκαιριών υπονομεύεται από πληθώρα οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών παραγόντων. Από πολυάριθμες κοινωνιολογικές έρευνες¹⁰ που έγιναν τις τελευταίες δεκαετίες, διαπιστώθηκε ότι τα παιδιά που προέρχονται από διαφορετικές κοινωνικές ομάδες δεν έχουν ίσες ευκαιρίες στην εκπαίδευση. Η κοινωνική τους προέλευση, που καθορίζεται από το επάγγελμα του πατέρα και την εν γένει θέση της οικογένειας, καθορίζει την εκπαιδευτική τους εξέλιξη και την περαιτέρω κοινωνική τους ένταξη.

Οι εκπαιδευόμενοι δεν είναι αφετηριακά ίσοι απέναντι στην εκπαίδευση, γιατί έχουν γεννηθεί και ανατραφεί σε πολιτιστικά και μορφωτικά περιβάλλοντα που διαφέρουν ριζικά μεταξύ τους. Μια ματιά στις στατιστικές εκπαίδευσης των προηγμένων χωρών δείχνει ότι η εκπαιδευτική διαδικασία παρόλες τις διακηρύξεις περί ισότητας, επιτρέπει την κοινωνική ανέλιξη παιδιών από την αγροτική και εργατική τάξη σε χαμηλό ποσοστό. Η λύση στο πρόβλημα των ίσων ευκαιριών για μόρφωση δεν περνά αποκλειστικά από το σχολείο για πολλούς κοινωνιολόγους, διότι σχετίζεται με τους κοινωνικούς θεσμούς που επικρατούν σε κάθε χώρα και επομένως για να λυθεί σε ικανοποιητικό βαθμό, πρέπει να αλλάξουν οι ίδιοι οι θεσμοί.

Αυτό που μπορεί εν μέρει να αμβλύνει τα πράγματα είναι η λαϊκή εκπροσώπηση στα εκπαιδευτικά πράγματα και ιδιαίτερα στο κρίσιμο επίπεδο της λήψης αποφάσεων για την εκπόνηση και εφαρμογή της εκπαιδευτικής πολιτικής και του περιεχομένου της εκπαίδευσης. Αν η λαϊκή εκπροσώπηση απουσιάζει από τη διαδικασία και τον μηχανισμό που καταστρώνει τον προγραμματισμό στην εκπαίδευση, πέρα από κάθε αμφιβολία ατονεί η επάρκεια και η δυνατότητα της εκπαιδευτικής πολιτικής να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις και τις πραγματικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου¹¹.

2.1.3. Εκπαιδευτικός σχεδιασμός.

Λέγοντας εκπαιδευτικό σχεδιασμό, εννοούμε την προσπάθεια του κράτους να εναρμονίσει τη λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος με την εν γένει λειτουργία της οικονομίας και ειδικότερα με τη δομή και τις ανάγκες της απασχόλησης, είτε τις τρέχουσες είτε αυτές που αφορούν το μέλλον¹². Έτσι, ο εκπαιδευτικός σχεδιασμός στοχεύει στη διαρκή προμήθεια της οικονομίας με ειδικότητες που χρειάζονται για την ανάπτυξή της. Αυτός ο στόχος επιτυγχάνεται μέσα από μια διαδικασία συνειδητής επιλογής των μέσων με τα οποία θα εξασφαλιστεί η επιτυχία των προγραμμάτων εκπαίδευσης που δημιουργούνται. Σήμερα ο εκπαιδευτικός σχεδιασμός κατέχει σημαντική θέση στον ευρύτερο προγραμματισμό της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης κάθε χώρας, ανεξάρτητα από το καθεστώς διακυβέρνησής της και το βαθμό της οικονομικής της ανάπτυξης.

Στις χώρες της δύσης ο εκπαιδευτικός σχεδιασμός σημείωσε μετά το 1960 μεγάλη ανάπτυξη, διότι στόχευε στην προώθηση εκπαιδευτικών αλλαγών οι οποίες προωθούσαν και στήριζαν ευρύτερες κοινωνικές αλλαγές. Παρά τις όποιες διαφορές που χαρακτηρίζουν τις επιλογές των εκπαιδευτικών αλλαγών, σε διάφορες χώρες, διαμορφώθηκε μία κυρίαρχη αντίληψη, σύμφωνα με την οποία η εκπαίδευση είναι σκοπός, με βάση τον οποίο ασκείται κοινωνικοοικονομική πολιτική και μέσο για τη ρύθμιση του τρόπου ανάπτυξης¹³.

Ο εκσυγχρονισμός της εκπαίδευσης πιστεύεται ότι συμβάλλει στην ποιοτική αναβάθμιση του σχολείου και έχει ως αποτέλεσμα την προσφορά σύγχρονων γνώσεων και δεξιοτήτων στους μαθητές, όπως επίσης στάσεων και αξιών που να εναρμονίζονται με τις συνθήκες παραγωγής. Έτσι, η ευρύτερη συμβολή του εκπαιδευτικού σχεδιασμού αφορά τον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας στο σύνολό της. Όμως, ένα εκπαιδευτικό σύστημα εμπεριέχει και στοιχεία εξαναγκασμού, με την έννοια ότι επιτρέπει τη φοίτηση σε ένα κύκλο μαθημάτων τόσων σπουδαστών όσων χρειάζονται οι ανάγκες της οικονομίας. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως μέσω των εξετάσεων. Φαίνεται, λοιπόν, καθαρά ότι η παρακολούθηση των διαφόρων βαθμίδων και κλάδων δεν είναι θέμα προσωπικής επιλογής των υποψηφίων, όπως συχνά διακηρύσσεται. Επίσης, ο αναγκάιος επαγγελματικός προσανατολισμός σε κατευθύνσεις που εξυπηρετούν τις αναπτυξιακές ανάγκες μιας χώρας, καθιστά επιτακτική μια διαδικασία επιλογής που συγκρούεται με την ελεύθερη και ισόρροπη ανάπτυξη της ανθρώπινης προσωπικότητας και την υλοποίηση της κοινωνικής δικαιοσύνης. Πάντως, ανεξάρτητα από τους φραγμούς που δημιουργούνται στην πρόσβαση της γνώσης, η όλο και στενότερη εναρμόνιση του εκπαιδευτικού συστήματος με τις ανάγκες της παραγωγής, περιορίζει τον ουμανιστικό του χαρακτήρα αφού οι προτεραιότητες που διαμορφώνονται αφορούν κατά κανόνα άμεσα οικονομικά οφέλη.

Ο εκπαιδευτικός σχεδιασμός στηρίζεται σε ορισμένα θεωρητικά μοντέλα για τη σχέση που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στην εκπαίδευση και την παραγωγή, βάσει των οποίων θεσμοθετούνται μέτρα, αφού προηγουμένως αναλυθούν και ερμηνευτούν τα υπάρχοντα στατιστικά στοιχεία. Η μετατόπιση της κρατικής πολιτικής από το ένα μοντέλο στο άλλο, καθώς και η διαρκής τροποποίηση των μοντέλων αυτών, ερμηνεύονται από περιοριστικούς παράγοντες όπως την αδυναμία μακροχρόνιου προγραμματισμού στην παραγωγή μιας χώρας, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να είναι εφικτός ο μακροχρόνιος σχεδιασμός και προγραμματισμός της εκπαίδευσης. Άλλα περιοριστικά στοιχεία είναι το μακρύ χρονικό διάστημα που απαιτείται για την ολοκλήρωση κάθε εκπαιδευτικού σχεδιασμού και η απρόβλεπτη και συγκυριακή αλλαγή της αγοράς εργασίας, ιδίως σε περιόδους κρίσης. Τα πιο βασικά μοντέλα εκπαιδευτικού σχεδιασμού είναι:

2.1.3.1. Μοντέλο της κοινωνικής ζήτησης για μόρφωση.

Σύμφωνα με αυτό, η εκπαίδευση είναι μια διαδικασία ολοκλήρωσης του ανθρώπου και έτσι ο εκπαιδευτικός σχεδιασμός πρέπει να υποτάσσεται στις προτιμήσεις και τις τάσεις που εκφράζουν οι εργαζόμενοι. Έτσι, ανάλογα με τις τάσεις που εκδηλώνονται για την αύξηση του αριθμού των σπουδαστών σε κάθε κλάδο εκπαίδευσης, για την αύξηση του πληθυσμού, κ.λ., προγραμματίζεται και η λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος. Αυτό το μοντέλο εγκαταλείφθηκε, καθώς έγινε φανερό ότι οι διαρκώς μεταβαλλόμενες ανάγκες της οικονομίας και της κοινωνίας δεν μπορούν να καθορίζονται από τις επιδιώξεις των ατόμων που εκπαιδεύονται.

2.1.3.2. Μοντέλο του ανθρώπινου δυναμικού.

Αυτό στηρίζεται στην τεχνοκρατική προσέγγιση της εκπαιδευτικής διαδικασίας και προσπαθεί να σχεδιάσει την εκπαιδευτική λειτουργία με βάση τις ανάγκες της κοινωνίας και της οικονομίας. Εκτός από τους τρεις συντελεστές παραγωγής και εν γένει παράγοντες που καθορίζουν τις οικονομικές εξελίξεις γη,εργασία, κεφάλαιο, το μοντέλο αυτό δέχεται και την ύπαρξη ενός τέταρτου παράγοντα, της εκπαίδευσης. Πρόκειται για τη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου, για την οποία αναφερθήκαμε στο Κεφάλαιο 2.1.1. Στην παρούσα ενότητα, θα την δούμε ως προς τις επιπτώσεις που είχε στον εκπαιδευτικό σχεδιασμό.

Η εκπαιδευτική λειτουργία είναι βασική προϋπόθεση για την αξιοποίηση του κεφαλαίου, σύμφωνα με τη θεωρία αυτή που αναπτύχθηκε μεταπολεμικά στις Η.Π.Α. από τον T.W. Schultz¹⁴. Αυτό το γεγονός στηρίζεται στο ότι η οικονομική ανάπτυξη γίνεται μέσω της γνώσης και των δεξιοτήτων που αποκτά με την εκπαίδευση το ανθρώπινο δυναμικό, μιας και θεωρεί ότι οι εκπαιδευόμενοι βελτιώνουν το μελλοντικό επίπεδο της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας κατά τη διάρκεια της μαθητείας τους. Έτσι, αυτό το μοντέλο επιχειρεί να προβλέψει τη μελλοντική δομή της απασχόλησης και να σχεδιάσει το εκπαιδευτικό σύστημα, ώστε να παράγει αυτό το δυναμικό που απαιτείται, με τα κατάλληλα προσόντα για τη δομή αυτή.

Αυτό το μοντέλο προωθήθηκε και στη χώρα μας μετά το 1960, με αφορμή τη συμφωνία σύνδεσης με την Ε.Ο.Κ. Οι εκπαιδευτικές αλλαγές που γίνονται από τότε μέχρι σήμερα, δεν είναι παρά προσπάθειες εισαγωγής τέτοιων αντιλήψεων και πρακτικών που επικρατούν ήδη στις ανεπτυγμένες χώρες. Ο εκπαιδευτικός σχεδιασμός και προγραμματισμός, εντάσσεται πλέον συστηματικά στα πλαίσια των πενταετών προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Οι εκπαιδευτικές επιλογές οι οποίες υιοθετήθηκαν, θεμελιώθηκαν πάνω στους δεδομένους όρους οικονομικής ανάπτυξης και στις υφισταμένες σχέσεις παραγωγής. Όλη η προσπάθεια επικεντρώθηκε στη λειτουργικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος στα πλαίσια του δεδομένου συστήματος παραγωγής. Έτσι, έχουμε μια κυριαρχία της τεχνοκρατικής αντίληψης σε ζητήματα εκπαιδευτικών αλλαγών, αφού επιχειρείται με τεχνικές λύσεις, όπως εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις, να αντιμετωπιστούν οι δυσλειτουργίες του εκπαιδευτικού συστήματος.

Στην Ελλάδα, με την εφαρμογή αυτού του μοντέλου στον εκπαιδευτικό σχεδιασμό, πράγματι αναβαθμίστηκε το εκπαιδευτικό σύστημα και αυξήθηκε σημαντικά το μαθητικό δυναμικό όλων των βαθμίδων. Εν τούτοις, μια σειρά από ουσιαστικούς πολιτικοϊδεολογικούς παράγοντες που συνυπήρχαν, ή στο μεταξύ δημιουργήθηκαν στην Ελληνική κοινωνία, επενεργούν και ανατρέπουν την εξισορροπητική λειτουργία του επιχειρούμενου εκπαιδευτικού προγραμματισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο μεγάλος αριθμός φοιτητών σε πανεπιστήμια του εξωτερικού και παράλληλα η μεγάλη προσφορά στην εγχώρια αγορά στα αντίστοιχα επαγγέλματα και ειδικότητες.

2.1.4. Εκπαιδευτική μεταρρύθμιση.

Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις αποκαλούμε τις αλλαγές που έχουν γίνει στο εκπαιδευτικό σύστημα οι οποίες μπορεί να αναφέρονται είτε στη φιλοσοφία του και τον γενικό προσανατολισμό, είτε σε ένα μόνο μικρό χαρακτηριστικό του¹⁵. Οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις θεσπίζονται για να επιλύουν τα εκπαιδευτικά προβλήματα, να ανανεώνουν τα εκπαιδευτικά πράγματα και να διαμορφώνουν νέες κατευθύνσεις και προσανατολισμούς στην εκπαίδευση. Οι μεταρρυθμίσεις χαρακτηρίζονται ως εξωτερικές, όταν αποσκοπούν να μεταβάλλουν τη διάρθρωση του εκπαιδευτικού συστήματος (αριθμός βαθμίδων, σχέσεις μεταξύ τους, ιεράρχηση, βαθμός αυτοτέλειας, κ.λ.) και εσωτερικές όταν φιλοδοξούν να επιφέρουν τις αναγκαίες προσαρμογές στο περιεχόμενό του (αναλυτικά προγράμματα, μέθοδοι διδασκαλίας, διδακτικά βιβλία, μέθοδοι αξιολόγησης των μαθητών). «Αυτά τα δύο στοιχεία, δηλαδή η εξωτερική και η εσωτερική μεταρρύθμιση πρέπει να συμβαδίζουν, αλλιώς μεταβάλλεται εντυπωσιακά το εξωτερικό περίβλημα και διατηρείται σιωπηρά και αθόρυβα το ίδιο περιεχόμενο¹⁶». Πάντως το εγχείρημα της μεταρρύθμισης της εσωτερικής εκπαιδευτικής δομής, θεωρείται δυσχερές από τους σχεδιάζοντες την εκπαιδευτική πολιτική και για τον επιπρόσθετο λόγο ότι τα σχετικά ερευνητικά δεδομένα παραμένουν συνήθως ανεπαρκή. Έτσι, εξαιτίας αυτής της δυσχέρειας «οι μεταρρυθμίσεις περιορίζονται κυρίως στην αλλαγή της εξωτερικής δομής και τη διατύπωση γενικών σκοπών και προθέσεων¹⁷».

Η δρομολόγηση της εισαγωγής καινοτομιών στην εκπαίδευση μπορεί να γίνει με τους εξής τρόπους: Η ανάληψη της πρωτοβουλίας, η μελέτη, όπως και ο σχεδιασμός της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης να προέρχονται από ένα κεντρικό επιτελικό όργανο. Αυτό μπορεί να είναι το Υ.Π.Ε.Π.Θ. ή ένα κεντρικό όργανο που θεσπίζεται *ad hoc* για την εκπόνηση του μεταρρυθμιστικού σχεδίου, ή ένα υφιστάμενο Συμβούλιο Εθνικής Παιδείας, ή ένα πνευματικό ίδρυμα, που από τον ιδρυτικό του νόμο είναι επιφορτισμένο με το καθήκον του επιτελικού σχεδιασμού της εκπαίδευσης. Μετά την εκπόνηση του μεταρρυθμιστικού σχεδίου και την ολοκλήρωση της έγκρισής του από το αρμόδιο πολιτειακό όργανο (συνήθως το Κοινοβούλιο), με τη μορφή νόμου κατευθύνεται στα σχολεία για εφαρμογή. Ένας άλλος τρόπος είναι οι μεταρρυθμιστικές μεταβολές να ξεκινούν από τοπικές εκπαιδευτικές κοινότητες και διακλαδικά να διαχέονται σε άλλες, έως φτάσουν στο κεντρικό όργανο, το Υ.Π.Ε.Π.Θ. Αυτό τότε θεσμοθετεί με τον κατάλληλο νομικό τύπο μια ήδη διαμορφωμένη στην πράξη εκπαιδευτική πραγματικότητα. Ένας τελευταίος τρόπος, είναι οι εκπαιδευτικές αλλαγές να προέρχονται από ορισμένα σχολεία που είναι κυρίως πειραματικά και τα οποία με επιτυχία εισήγαγαν κάποια καινοτόμα μέτρα. Το Υπουργείο, απλώς παρεμβαίνει για να

προσδώσει τυπική ισχύ και να γενικεύσει την εφαρμογή των νέων, αλλά ήδη δοκιμασθέντων στην πράξη μέτρων.

Τα νέα δεδομένα που φιλοδοξεί να καθιερώσει μια εκπαιδευτική μεταρρύθμιση στη δομή και τις λειτουργίες της εκπαίδευσης, για να αποδώσουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και να εκπληρώσουν τους στόχους που έχουν τεθεί, πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένες αρχές¹⁸. Η αποτελεσματικότητα και η ευκαμψία ενός εκπαιδευτικού συστήματος εξαρτώνται από την ικανότητα προσαρμογής του σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο κόσμο. Αυτό σημαίνει ότι το οργανωτικό σχήμα και η εσωτερική του διάρθρωση πρέπει να αφήνουν περιθώρια για προσαρμογή στα εκάστοτε δεδομένα κοινωνικοπολιτιστικά, οικονομικά, επιστημονικά, καθώς επίσης και δυνατότητες για πειραματισμό και εμπειρική αναζήτηση της καινοτομίας. Πρέπει επίσης οι σχεδιάζοντες την εκπαιδευτική πολιτική να αντιμετωπίζουν την εκπαίδευση ως ένα ενιαίο σύνολο. Οι επιμέρους αλλαγές προκαλούν κραδασμούς και έχουν επιπτώσεις στο σύνολο του εκπαιδευτικού οικοδομήματος. Τότε, διαταράσσεται η ισορροπία στην οποία βρίσκονται τα μέρη του συστήματος και εμφανίζονται φαινόμενα δυσλειτουργίας που εμποδίζουν την υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών στόχων. Αναγκαία είναι και η διασύνδεση και η αρμονική συμπόρευση των μεταβολών της εξωτερικής δομής του εκπαιδευτικού συστήματος με αναπόφευκτες αναπροσαρμογές της εσωτερικής δομής. Όταν αυτό δεν συμβαίνει, οι απλές αλλαγές της εξωτερικής δομής εκφεύγουν του όρου μεταρρύθμιση και περιορίζονται σε μια μορφολογική τροποποίηση αφήνοντας άθικτη την ουσία της παιδαγωγικής διαδικασίας. Ο Δ. Γληνός έγραφε το 1924 για το ουσιαστικό περιεχόμενο του όρου μεταρρύθμιση, «η παιδεία γίνεται άχρηστη και βλαβερή όταν δεν προσαρμόζεται στην εξέλιξη της ζωής και ακόμη όταν δεν υποβοηθή την εξέλιξη. Και επειδή η ροή της ζωής και η αλλαγή των όρων της είναι αδιάκοπη, η μεταρρύθμιση και της παιδείας είναι φαινόμενο που πρέπει να συνοδεύη αδιάκοπα την ύπαρξή της¹⁹». Επιπρόσθετα, μια μεταρρύθμιση απαιτεί πάνω απ' όλα ιδέες και επικοινωνιακή ικανότητα αυτών που τις εισηγούνται. Η ικανότητα των μεταρρυθμιστών να εντάσσουν τις λύσεις που προτείνουν σε ένα γενικότερο ιδεολογικό-θεωρητικό πλαίσιο, είναι πολύ πιο σημαντική από την απλή «τεχνική» ανάλυση των προβλημάτων. Ο θρίαμβος της σοσιαλδημοκρατίας στις δεκαετίες του 1950 και του 1960, όσο και του νεοφιλελευθερισμού στη δεκαετία του 1980 πιστοποιούν τη σημασία του ιδεολογικού πλαισίου για την αντιμετώπιση των κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων²⁰. Υπάρχουν, τέλος, δυο λόγοι για τους οποίους μπορεί μια επιχειρούμενη μεταρρύθμιση να αποτύχει στην εκτέλεση και την εφαρμογή της, ακόμα και αν είναι σημαντική²¹.

Πρώτος λόγος είναι η ίδια η φύση των σημαντικών μεταρρυθμίσεων. Οι μεταρρυθμίσεις σε γενικές γραμμές κινούνται κατά μήκος δυο διαστάσεων. Υπάρχει η διάσταση της σύγκρουσης, που δημιουργεί μια μεταρρύθμιση και η οποία μπορεί να είναι

μικρή ή μεγάλη ανάλογα με την έκταση στην οποία υπάρχει διαφορά συμφερόντων και απόψεων μεταξύ αυτών που επηρεάζονται από τη μεταρρύθμιση. Υπάρχει επίσης και η διάσταση της πολυπλοκότητας. Όσο πιο καινοφανή και ασαφή είναι τα προβλήματα που επιχειρεί να αντιμετωπίσει μια μεταρρύθμιση, τόσο πιο πολύπλοκη είναι. Αντίθετα, όσο περισσότερο μπορεί κανείς να περιχαράξει και να ορίσει ένα πρόβλημα και να διακρίνει κάποιες κανονικότητες στην εμφάνισή του, τόσο λιγότερο πολύπλοκη θα είναι η μεταρρύθμιση. Αυτές οι δυο διαστάσεις δημιουργούν μια τυπολογία των προβλημάτων που επιχειρείται να δαμαστούν μέσα από μεταρρυθμίσεις. Οι τεχνοκρατικές μεταρρυθμίσεις (π.χ. πώς θα καταπολεμηθεί η φοροδιαφυγή;) είναι σχετικά απλές και δεν προκαλούν γενικευμένες συγκρούσεις. Όσο όμως πιο σύνθετα και πολιτικά γίνονται τα προβλήματα, τόσο πιο δύσκολο είναι να τα χειριστεί κανείς συστηματικά με τη βοήθεια αναλυτικών τεχνικών της επιστημονικής διοίκησης (πώς μπορεί να βελτιωθεί το εκπαιδευτικό σύστημα;).

Δεύτερος λόγος είναι το ότι στις σύγχρονες κοινωνίες οι μεταρρυθμίσεις γίνονται στα πλαίσια ενός ανταγωνιστικού πολιτικού συστήματος, που θέλει κάποια κόμματα να μάχονται για την εξουσία. Οι προτεραιότητες της πολιτικής εξουσίας τις πιο πολλές φορές δεν έχουν σχέση με τις ορθολογικές αναλύσεις των επιστημόνων. Οι κυβερνώντες θέλουν ευελιξία να αναπροσαρμόζουν τα μέσα και τους στόχους που χρησιμοποιούν, στις μεταβαλλόμενες κάθε φορά περιστάσεις. Επιπρόσθετα, σε ένα ανταγωνιστικό πολιτικό σύστημα οι κυβερνώντες επιδιώκουν πολιτικά οφέλη με την υπερφαλάγγιση των αντιπάλων τους, ώστε να διακινδυνεύουν την παραμονή τους στην εξουσία. Αν σε αυτά προστεθεί και το στοιχείο του αιφνιδιασμού που διαπερνά ένα ανταγωνιστικό σύστημα, αντιλαμβάνεται κανείς ποια είναι τα οφέλη που έχουν οι κυβερνήσεις όταν βλέπουν τις μεταρρυθμίσεις ως ευκαιρίες κατατρόπωσης των αντιπάλων και δημιουργίας πολιτικού κεφαλαίου.

Αυτό εξηγεί το γεγονός, ότι κάθε εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, με εξαίρεση αυτήν του 1976, συνοδευόταν στην Ελλάδα πάντα από μια αντιμεταρρύθμιση²² (1913, 1917, 1929, 1964). Μάλιστα, για την μεταρρύθμιση του 1976 αναφέρεται²³ ότι «είναι η πρώτη φορά που η πρακτική μεταρρύθμιση-αντιμεταρρύθμιση ανατρέπεται» και συσχετίζεται το γεγονός αυτό με λόγους ομαλής λειτουργίας της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας μετά την πτώση της χούντας.

Το αίτημα για κοινή δέσμευση και συμφωνία όλων των κομμάτων στο σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας εκπαιδευτικής πολιτικής, προβάλλει σήμερα επιτακτικό.

2.2 Δομή του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.

Η δομή του εκπαιδευτικού μας συστήματος αποτελείται από μία ιεραρχημένη σειρά σχολικών και εκπαιδευτικών μονάδων, οι οποίες συνδέονται μεταξύ τους με γενικούς σκοπούς, περιβαλνόμενες τρεις βασικές βαθμίδες σπουδών²⁴ οι οποίες είναι: Η πρωτοβάθμια εκπαίδευση, που αποτελείται από νηπιαγωγεία και δημοτικά σχολεία. Στα δημοτικά σχολεία εγγράφονται παιδιά που έχουν συμπληρώσει τα έξι έτη. Η φοίτηση είναι υποχρεωτική και διαρκεί έξι χρόνια. Η δευτεροβάθμια εκπαίδευση, που περιλαμβάνει τα γυμνάσια, τα λύκεια και τις κάθε είδους τεχνικές σχολές. Στα γυμνάσια η φοίτηση είναι υποχρεωτική και διαρκεί τρία έτη. Εγγράφονται απόφοιτοι του δημοτικού, χωρίς εισιτήριες εξετάσεις. Στα λύκεια η φοίτηση είναι προαιρετική και εγγράφονται σε αυτά απόφοιτοι του γυμνασίου. Η φοίτηση είναι τριετής όταν πρόκειται για ημερήσια λύκεια και τετραετής όταν πρόκειται για νυχτερινά. Η τριτοβάθμια εκπαίδευση, που περιλαμβάνει τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα (Α.Ε.Ι.) και τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα (Τ.Ε.Ι.). Αυτά τα ιδρύματα είναι αυτοδιοικούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.). Η εγγραφή σπουδαστών στα ιδρύματα αυτά γίνεται κατόπιν πανελλαδικών εξετάσεων.

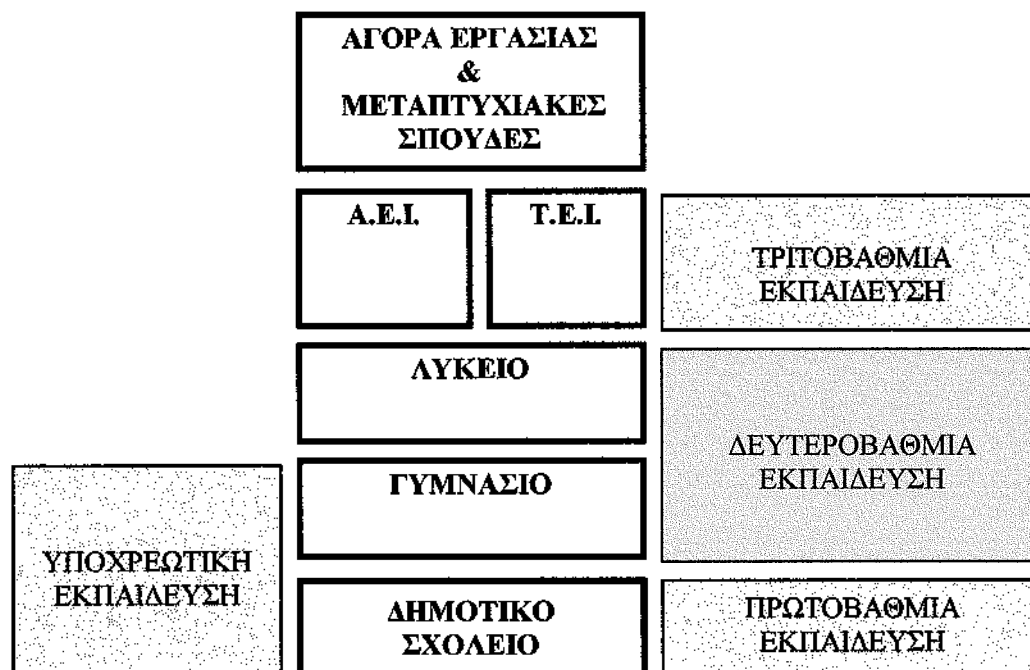
Στη χώρα μας, βλέπουμε ότι η υποχρεωτική εκπαίδευση είναι εννεαετής και περιλαμβάνει τα δημοτικά και τα γυμνάσια. Η πρωτοβάθμια και η δευτεροβάθμια εκπαίδευση παρέχονται από δημόσια και από ιδιωτικά εκπαιδευτήρια. Στα δημόσια εκπαιδευτήρια, η εκπαίδευση παρέχεται εντελώς δωρεάν και περιλαμβάνει δωρεάν χορήγηση διδακτικών βιβλίων, κρατική ενίσχυση στα εκπαιδευτήρια για τη λειτουργία τους, καθώς επίσης και χορήγηση υποτροφιών.

Τα ιδρύματα επαγγελματικής κατάρτισης²⁵ (Ι.Ε.Κ.) μπορεί να είναι δημόσια ή ιδιωτικά και αποσκοπούν στην παροχή επαγγελματικής κατάρτισης, που συναρτάται με τις ανάγκες της παραγωγής και της οικονομίας γενικότερα. Πρέπει να τονιστεί ότι τα Ι.Ε.Κ. δεν εντάσσονται στο εκπαιδευτικό σύστημα και σε κάποια εκπαιδευτική βαθμίδα. Στο σχήμα 2 παρουσιάζεται η διάρθρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

ΣΧΗΜΑ 2.

ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ.



2.3. Διαχρονική εξέλιξη του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος,

εποπτεία αυτού και εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις.

Από τα πρώτα χρόνια της επανάστασης του 1821, οι αγωνιστές παράλληλα με τους αγώνες για απελευθέρωση από τον Τουρκικό ζυγό, ενδιαφέρονταν και για τη μόρφωση του λαού.

2.3.1. Από την απελευθέρωση ως το 1895.

Το 1822 η Πελοποννησιακή Γερουσία με προκήρυξή της καθιέρωσε στα σχολεία την δωρεάν και υποχρεωτική φοίτηση. Πιο συστηματική, όμως, σκέψη για οργάνωση της εκπαίδευσης, έγινε το 1824, Συστήθηκε επιτροπή που πρότεινε την ίδρυση δημοτικών σχολείων σε όλα τα χωριά, λυκείων στις πρωτεύουσες των νομών και ενός προτύπου

διδασκαλείου στο Άργος για τη μόρφωση των δασκάλων. Εξ'ατίας όμως της εμπόλεμης κατάστασης, λειτούργησε μόνο διδασκαλείο στο Άργος.

Ο πρώτος Κυβερνήτης της Ελλάδας Ιωάννης Καποδίστριας, προσπάθησε να οργανώσει ένα εκπαιδευτικό σύστημα με κύριο βάρος στη δημοτική εκπαίδευση και την ίδρυση τεχνικών σχολών. Ίδρυσε ορφανοτροφείο στην Αίγινα για την περίθαλψη των ορφανών του πολέμου, εκκλησιαστική σχολή στον Πόρο για τη μόρφωση των κληρικών, γεωργική σχολή στην Τίρυνθα, στρατιωτική σχολή²⁶ στο Ναύπλιο και κεντρικό σχολείο στην Αίγινα για τη μόρφωση των δασκάλων. Χρησιμοποίησε την αλληλοδιδασκτική μέθοδο²⁷ και μετακάλεσε από τη Σύρο τον Γ. Κλεόβουλο, ο οποίος ήταν ο πρώτος εισηγητής της μεθόδου.

Συστηματική αναδιοργάνωση της Ελληνικής εκπαίδευσης επιχείρησε η αντιβασιλεία των Βαυαρών και ο Όθωνας. Αυτοί έβαλαν τα θεμέλια ενός εκπαιδευτικού συστήματος που κυριάρχησε στην Ελλάδα, περίπου έναν αιώνα (1834-1929). Με τα διατάγματα²⁸ της 6^{ης}/18^{ης} Φεβρουαρίου 1834 για την οργάνωση των δημοτικών σχολείων, της 31^{ης} Δεκεμβρίου 1836 για τον κανονισμό των Ελληνικών σχολείων και γυμνασίων και της 14^{ης} Απριλίου 1837 για την ίδρυση πανεπιστημίου, δημιουργείται το θεσμικό πλαίσιο του εκπαιδευτικού μας συστήματος. Αυτό περιελάμβανε: Το τετραετές δημοτικό σχολείο που λειτουργούσε στους δήμους, οι οποίοι επιφορτίστηκαν με την ίδρυση και συντήρησή του, καθώς και τη μισθοδοσία των δασκάλων, το τριετές Ελληνικό σχολείο ή σχολαρχείο, που ιδρύθηκε στις έδρες των επαρχιών και το τετραετές γυμνάσιο που ιδρύθηκε στις έδρες των νομών.

Η τοπική αυτοδιοίκηση είχε την ευθύνη για όλη τη διαδικασία οργάνωσης του δημοτικού σχολείου από την ίδρυσή του μέχρι τη μισθοδοσία του προσωπικού, ενώ για το γυμνάσιο υπεύθυνο ήταν το κράτος²⁹. Το πανεπιστήμιο της Αθήνας, ιδρύθηκε από τον Όθωνα το 1837, περιλαμβάνοντας τέσσερις σχολές: Θεολογική, Νομική, Ιστορική και Φιλοσοφική. Επίσης ο Όθωνας με διάταγμά του της 3^{ης}/13^{ης} Απριλίου 1833 «Περί του σχηματισμού της αρμοδιότητός της επί των εκκλησιαστικών και της δημόσιας εκπαιδευσεως γραμματείας της επικρατείας» ίδρυσε το Υ.Π.Ε.Π.Θ. , όπου και συγκέντρωσε όλες τις αρμοδιότητες της παιδείας.

Στο διάστημα των πενήντα ετών της αντιβασιλείας του Γεωργίου του Α', η εκπαίδευση στη χώρα μας παρέμεινε αμετάβλητη, σύμφωνα με το Βαυαρικό σύστημα. Για μεγάλο χρονικό διάστημα, δεν είχε γίνει καμία μεταβολή στο περιεχόμενο και τις μεθόδους διδασκαλίας. Τα σχολεία στεγάζονταν σε ερειπωμένα κτίρια και οι μαθητές αναγκάζονταν να αποστηθίσουν τα διδασκόμενα μαθήματα, οι δε περισσότεροι από τους δασκάλους ήταν απαιδαγώγητοι και αγράμματοι. Το διδασκαλείο, το οποίο είχε ιδρυθεί από την εποχή του Όθωνα καταργήθηκε το 1864 και ως δάσκαλοι διορίζονταν απόφοιτοι του σχολαρχείου, ύστερα από επιτυχείς εξετάσεις ενώπιον ειδικής επιτροπής. Με το Σύνταγμα του 1844

κατοχυρώθηκε η δαπάνη του κράτους για την ανώτερη εκπαίδευση, ενώ για τη δημοτική η δαπάνη γινόταν κατά το μέτρο της ανάγκης των δήμων (άρθρο 11). Οι αυτές διατάξεις ίσχυσαν και στο Σύνταγμα του 1864 (άρθρο 16).

Στο ελεύθερο κράτος μέχρι το 1868 μεταχειρίζονταν σαν αναγνωστικό στα δημοτικά σχολεία, τη Χρηστομάθεια του Ραγκαβή που ήταν γραμμένη στην αρχαία Ελληνική, μύθους του Αισώπου, αποσπάσματα από αρχαίους συγγραφείς και την Καινή Διαθήκη. Μεγάλη διάδοση σε όλη την Ελληνική επικράτεια είχε ο Γεροστάθης του Λ. Μελά, που περιελάμβανε ηθοπλαστικές αφηγήσεις από τα Ομηρικά έπη, η ιστορία του Ηροδότου, τα απομνημονεύματα του Ξενοφώντα, οι Παράλληλοι Βίοι του Πλουτάρχου και το Ανθολόγιο του Στοβαίου.

Παρόλες τις καινοτομίες αυτές, η λειτουργία των σχολείων δεν ήταν εκείνη που έπρεπε. Την κατάσταση στην εκπαίδευση, ανέλαβε να βελτιώσει η ιδιωτική πρωτοβουλία. Το 1871 ιδρύθηκε στην Αθήνα «Σύλλογος προς διάδοση των Ελληνικών Γραμμάτων». Αυτή την προσπάθεια των ιδιωτών για αναμόρφωση της Ελληνικής παιδείας, συνέχισε το επίσημο κράτος ιδρύοντας το 1878 διδασκαλείο στην Αθήνα και λίγο αργότερα στην Τρίπολη, τη Λάρισα και την Κέρκυρα. Σαν πρώτη συνέπεια της ίδρυσης των διδασκαλείων, υπήρξε η εξάπλωση της εκπαίδευσης σε ευρεία κλίμακα. Το 1887 λειτούργησαν 2.058 σχολεία με 2.594 δασκάλους και 97.800 μαθητές και μαθήτριες. Το 1895 οι δάσκαλοι ήταν 3.369 και οι μαθητές 158.644. Οι βελτιώσεις που έγιναν στη στοιχειώδη εκπαίδευση, ήταν οι πιο σημαντικές και έγιναν από Έλληνες παιδαγωγούς που είχαν σπουδάσει στην Ευρώπη. Το 1880 συντάχθηκαν τα πρώτα αναλυτικά προγράμματα σπουδών.

2.3.2. Ο νόμος ΒΤΜΘ' του 1895.

Η νομοθετική δραστηριότητα της δεκαετίας του 1880-1890³⁰ κατέληξε στο νόμο ΒΤΜΘ' της 27^{ης} Σεπτεμβρίου 1895, που διαδέχθηκε ως οργανικός νόμος της δημοτικής εκπαίδευσης εκείνον του 1834. Ο νόμος ΒΤΜΘ'/1895 έγινε ο νέος καταστατικός χάρτης της δημοτικής εκπαίδευσης μέχρι και το 1929 και «αποτελέσε μια σημαντική μεταρρυθμιστική προσπάθεια, ένα σημαντικό σταθμό για τη νεοελληνική δημοτική εκπαίδευση³¹». Ο νόμος αυτός, συμπληρώθηκε με το διάταγμα της 30^{ης} Απριλίου 1896 περί συστάσεως νηπιαγωγείων, που προέβλεπε διετή νηπιαγωγεία.

Ο νόμος ΒΤΜΘ'/1895 καθιέρωσε τη μονιμότητα των δασκάλων (των καθηγητών έγινε το 1905) και το θεσμό του Επιθεωρητή με διοικητικά και καθοδηγητικά καθήκοντα. Νομιμοποίησε την «ευρισκόμενη στην παρανομία και αναπτυσσόμενη περιθωριακά προσχολική αγωγή³²». Ο νόμος διέκρινε τα δημοτικά σε πλήρη με έξι τάξεις και σε κοινά με

τέσσερις τάξεις, προβλέποντας παράλληλα την ίδρυση στα μικρά χωριά των γραμματοδιδασκαλείων (σχολεία γ' κατηγορίας) στα οποία δίδασκαν δάσκαλοι με μειωμένα προσόντα, οι λεγόμενοι γραμματοδιδάσκαλοι. Υπάρχει επίσης και ένα σημείο, στο οποίο ο νόμος ΒΤΜΘ'/1895 απετέλεσε τομή και αφορά το ζήτημα του σχολικού κτιρίου. Ολόκληρο το Ε' κεφάλαιο του νόμου, είναι αφιερωμένο στο διδακτηριακό ζήτημα, δημιουργώντας «ένα θεσμικό πλαίσιο αρκετά πλήρες, ώστε να υποστηρίξει μια συστηματική κρατική δραστηριότητα στο σύνολο της χώρας³³». Οι νομοθετικές προβλέψεις για τον σχεδιασμό δυο τύπων διδακτηρίων, για τη συνεργασία αρχιτεκτόνων, νομομηχανικών και επιθεωρητών στον σχεδιασμό, την επίβλεψη και τη χρηματοδότηση της σχετικής δαπάνης από τα εκπαιδευτικά τέλη³⁴, συντέλεσαν σε μια μικρή βελτίωση του οξύτατου προβλήματος της σχολικής στέγης³⁵.

Ανάμεσα στις θετικές συνεισφορές του νέου νόμου, πρέπει να συγκαταλεχθεί η πρόβλεψη για την εκπαίδευση των κοριτσιών με πρόγραμμα ευκρινούς πρακτικού προσανατολισμού, δηλαδή ραπτικής, πλεκτικής, κεντήματος και στοιχείων οικιακής οικονομίας³⁶. Η μεταρρύθμιση που επιχειρήθηκε στο σύστημα διοίκησης και εποπτείας των σχολείων ανάγεται στο σύστημα της αποσυμπύκνωσης³⁷, αφού έχουμε την εκχώρηση μιας σειράς αρμοδιοτήτων στο Νομαρχιακό εποπτικό συμβούλιο.

Το σύστημα, όμως, παρέμεινε στη βασική φιλοσοφία και λογική της συγκρότησης και λειτουργίας του συγκεντρωτικό. Οι προτάσεις των εποπτικών συμβουλίων, αναφορικά με το διορισμό δασκάλων, την καλύτερη λειτουργία των σχολείων, τις δαπάνες, τη μετάθεση ή απόλυση του επιθεωρητή δεν ήταν υποχρεωτικές για τον Υπουργό. Έτσι, με την απόδοση ορισμένων δικαιοδοσιών στα περιφερειακά όργανα, αποσυμπιέστηκε η κεντρική διοίκηση, η οποία όμως εξακολουθούσε να έχει τη γενική εποπτεία και τον αποφασιστικό έλεγχο της διοίκησης.

2.3.3. Η επιχειρηθείσα μεταρρύθμιση του 1913 και η εκπαίδευση ως το

1929.

Το Σύνταγμα του 1911 κατοχύρωνε τη δωρεάν δημοτική εκπαίδευση και την έκανε υποχρεωτική για όλους. Τον Νοέμβριο του 1913 υποβλήθηκαν³⁸ στη Βουλή τα νομοσχέδια που συνέταξε ο Δ.. Γληνός και με τα οποία για πρώτη φορά η τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση (Τ.Ε.Ε.) εισήχθη στο επίσημο σχολείο. Στην εισηγητική έκθεση των νομοσχεδίων αναφερόταν ότι θα εισαχθούν μαθήματα «προπαρασκευάζοντα αμεσώτερον προς την εις τον πρακτικόν βίον μετάβασιν των παιδιών». Επίσης, στα νομοσχέδια αυτά προβλέπονταν

αλλαγές στη διοίκηση των σχολείων για να οργανωθεί «έτι σκοπιμότερον ο έλεγχος της εν αυτοίς επιτελουμένης εργασίας³⁹».

Παρόλες όμως τις βαθιές τομές που επιχειρούσαν στην εκπαίδευση τα νομοσχέδια του 1913, δεν ψηφίστηκαν από τη Βουλή, αλλά μπήκαν στο χρονοντούλαπο, όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο Δ. Γληνός. Τα νομοσχέδια αυτά συνάντησαν ισχυρή αντίδραση με αποτέλεσμα η κυβέρνηση να τα εγκαταλείψει και να μην τα ψηφίσει. Ο Π. Πολυχρονόπουλος επιχειρώντας το 1980 την ερμηνεία της μη ψήφισης αυτών, έκανε λόγο για το φόβο που προκαλούσε στα οργανωμένα συμφέροντα της εποχής η δυναμική της διεύρυνσης της μόρφωσης των λαϊκών στρωμάτων, η οποία χαρακτήριζε τα νομοσχέδια⁴⁰.

Το μεταρρυθμιστικό πνεύμα τους, αποτυπώθηκε στο Ν.Δ. 2585/1917 και στους Ν.82/1917, Ν.826/1917 και Ν.827/1917. Την εποχή αυτή επίσης, καθιερώθηκε η δημοτική γλώσσα στις τέσσερις πρώτες τάξεις του δημοτικού και γράφτηκαν δέκα νέα αναγνωστικά. Λήφθηκαν μέτρα για τη βελτίωση της εκπαίδευσης και της οικονομικής κατάστασης των εκπαιδευτικών, καθώς και για την αποκέντρωση στη διοίκηση των σχολείων. Εισήχθη ο θεσμός των ανώτερων εποπτών που είχαν ως καθήκοντα την επιστημονική εποπτεία της δημοτικής εκπαίδευσης και την καθοδήγηση του διδακτικού προσωπικού⁴¹. Η μεταρρύθμιση αυτή ανεστάλη από τα φιλομοναρχικά κόμματα των εκλογών του 1920, αλλά επανελήφθη το 1929 από τις ίδιες σχεδόν πολιτικές δυνάμεις⁴².

2.3.4. Η μεταρρύθμιση του 1929.

Το 1929 επιχειρήθηκε ξανά στο χώρο της εκπαίδευσης, μία μεγάλη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, τόσο στη διάρθρωση του σχολικού δικτύου όσο και στο περιεχόμενο των σπουδών. Εκτός από τον Ν. 4397/1929 για τη δημοτική και Ν. 4373/1929 για τη μέση εκπαίδευση, υποβλήθηκαν στη Βουλή αρκετά νομοσχέδια που αφορούσαν όλο το φάσμα της εκπαίδευσης. Μετά το εξάχρονο δημοτικό σχολείο, οι μαθητές μπορούσαν να φοιτήσουν είτε στο ανώτερο παρθεναγωγείο τα κορίτσια, είτε στις κατώτερες επαγγελματικές σχολές, είτε κατόπιν εξετάσεων στο γενικό γυμνάσιο ή πρακτικό λύκειο, στο οποίο η φοίτηση ήταν εξαστηή.

Την ίδια εποχή, ο Δ. Γληνός ζήτησε να γίνουν αρκετές αλλαγές στο εκπαιδευτικό σύστημα, ανάμεσα στις οποίες και η διακυβέρνηση των σχολείων να γίνεται «με το σύστημα της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης που πρέπει να θέτει ολοένα και περισσότερο τα σχολικά ζητήματα στο κέντρο του λαϊκού ενδιαφέροντος». Το Σύνταγμα του 1927 περιελάμβανε εγγυήσεις για την ελευθερία της τέχνης, της επιστήμης και της διδασκαλίας

(άρθρο 21). Κατοχύρωνε τη δωρεάν δημοτική εκπαίδευση για όλους. Το κράτος με την τοπική αυτοδιοίκηση ανέλαβαν την εποπτεία και τις δαπάνες της εκπαίδευσης (άρθρο 23), καθώς επίσης και τον έλεγχο των προγραμμάτων των σχολείων.

Ήταν η κυριότερη ίσως εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, η οποία πραγματοποιήθηκε από την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους και πραγματοποιήθηκε από την Κυβέρνηση Ελ. Βενιζέλου. Την εποχή εκείνη η Ελλάδα, ήταν μια χώρα καθαρά γεωργοκτηνοτροφική με έναν γραφειοκρατικό μηχανισμό δυσανάλογα διογκωμένο, σε σχέση με τις πραγματικές ανάγκες της. Το μέχρι τότε εκπαιδευτικό σύστημα ουσιαστικά απέτρεπε, με τον τρόπο που λειτουργούσε, το μεγαλύτερο ποσοστό των παιδιών να παρακολουθήσει το σχολείο. Έτσι, συντελούσε στην παραγωγή ενός, κυρίως, ανειδίκευτου εργατικού δυναμικού, σε σημαντικό βαθμό αναλφάβητου, το οποίο εκρησιμοποιείτο για τις τότε ανάγκες της γεωργοκτηνοτροφικής παραγωγής, καθώς και για τις μικρές ανάγκες του εμπορίου, της βιοτεχνίας και της βιομηχανίας.

Η δημόσια διοίκηση εφοδιάζονταν με τα απαραίτητα στελέχη, τα οποία, εξαιτίας των ισχυρότων εξεταστικών τεχνικών και των οικονομικών περιορισμών προέρχονταν από τα ανώτερα οικονομικά στρώματα. Αυτή η μεταρρύθμιση αποτέλεσε σταθμό για τα εκπαιδευτικά πράγματα της χώρας, καθώς θεσμοθετήθηκε το σχολείο που έχουμε μέχρι το 1964, με κάποιες μικρές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στο μεταξύ. Αυτή έθεσε τα θεμέλια του σύγχρονου αστικού σχολείου, που εναρμονίστηκε με τις αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας.

Η προσπάθεια προσαρμογής της εκπαίδευσης στα νέα δεδομένα της οικονομίας και της ανάπτυξης, επιχειρήθηκε με τον περιορισμό των κλασσικών σχολών και την καθιέρωση πρακτικών λυκείων. Αλλά κυρίως με την ίδρυση ενός πυκνού δικτύου κατώτερων επαγγελματικών σχολών, με στόχο την προπαρασκευή απόφοιτων του δημοτικού για τις ανάγκες της παραγωγής. Το 1931, ιδρύθηκαν και μέσες εμπορικές σχολές, από τις οποίες αποφοίτησαν τα επόμενα χρόνια τα στελέχη των περισσότερων εμπορικών επιχειρήσεων. Με τον Ν.4653/1930 συστηματοποιήθηκε η λειτουργία του Ανώτατου Εκπαιδευτικού Συμβουλίου, το οποίο καθόριζε τις γενικές κατευθύνσεις της παιδείας και εξερίχθη σε ένα παντοδύναμο διοικητικό και εποπτικό όργανο, το οποίο συγκέντρωσε τη διοίκηση της εκπαίδευσης στο Υ.Π.Ε.Π.Θ. Το Εκπαιδευτικό Συμβούλιο είχε ιδρυθεί το 1862, αλλά για πρώτη φορά συμμετείχαν σε αυτό αιρετά μέλη το 1925⁴³.

Όμως, η μεταρρύθμιση του 1929 και το πρόγραμμα του 1931 δεν πρόλαβαν να ολοκληρωθούν. Οι πολιτικές εξελίξεις που ακολούθησαν, επέβαλαν τη δικτατορία του Μεταξά, με την οποία ανεστάλησαν όλες οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και επανέφεραν παλιότερες μορφές οργάνωσης της εκπαίδευσης.

2.3.5. Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες κατά την περίοδο 1950-1963.

Το 1952 αναθεωρήθηκαν ορισμένες διατάξεις των Συνταγμάτων του 1864 και του 1911 και τέθηκε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952. Το άρθρο 16 αφιερώθηκε στην παιδεία, όπου για πρώτη φορά ορίστηκε ότι σκοπός της δημοτικής και μέσης εκπαίδευσης είναι η ηθική και πνευματική αγωγή των νέων και η ανάπτυξη της εθνικής συνείδησης. Η παιδεία γινόταν με δαπάνη του κράτους ή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και η υποχρεωτική φοίτηση οριζόταν ότι δεν μπορούσε να είναι μικρότερη των έξι ετών, διατάξεις που υπήρχαν και στο Σύνταγμα του 1927.

Το εκπαιδευτικό σύστημα λειτούργησε με βάση τα νομοσχέδια της περιόδου του 1929. Το 1955 δημιουργήθηκε στο Υ.Π.Ε.Π.Θ. μία ειδική υπηρεσία μελετών και συντονισμού των θεμάτων εκπαίδευσης⁴⁴, η οποία άρχισε τη μελέτη των προβλημάτων της εκπαίδευσης και με βάση τους σκοπούς⁴⁵ λειτουργίας της υπέβαλε τις προτάσεις στον Υπουργό.

Στις δεκαετίες του 1950 και 1960 πραγματοποιήθηκαν σημαντικές μεταβολές σε όλους τους τομείς της Ελληνικής οικονομίας, που χαρακτηρίστηκαν από ραγδαία εισαγωγή και χρήση προηγμένης τεχνολογίας. Η βιομηχανική παραγωγή αναπτύχθηκε με γοργούς ρυθμούς. Η γεωργία εκμηχανίστηκε, ενώ σημαντική πρόοδος συντελέστηκε και στον τουρισμό. Παρόλα αυτά, Η Ελληνική οικονομία δεν μπόρεσε να ξεπεράσει τα χρόνια διαρθρωτικά της προβλήματα και να απορροφήσει το πλεονάζον εργατικό δυναμικό, το οποίο αναγκάστηκε να μεταναστεύσει. Το 1958 η Ελλάδα υπέβαλε αίτηση σύνδεσης με την Ε.Ο.Κ., και το 1959 καταρτίστηκε νομοσχέδιο για την τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση (Τ.Ε.Ε.). Με το Ν.Δ. 3971/1959, είναι η πρώτη φορά που το Υ.Π.Ε.Π.Θ. αποκτά τον άμεσο έλεγχο αυτού του τομέα, μιας και προηγουμένως αυτός επηρεάζονταν αποφασιστικά από τα ιδιωτικά συμφέροντα που εμπόδιζαν τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης τεχνικοεπαγγελματικής εκπαιδευτικής πολιτικής. Δίκαia το Ν.Δ. 3971/1959 θεωρείται σταθμός στην Τ.Ε.Ε., έστω και αν οι προσπάθειές του δεν ευδοκίμησαν και δεν απέδωσαν πολλά πράγματα. Διότι παρόλη τη σχετική βελτίωση, το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο εξακολούθησαν να επηρεάζουν σημαντικά τη λειτουργία της Τ.Ε.Ε. Η προσπάθεια που καταβλήθηκε να ενσωματωθεί η τεχνική εκπαίδευση στον κορμό της εκπαίδευσης παρέμεινε ημιτελής, καθώς οι νέες ρυθμίσεις δεν εξασφάλισαν ούτε την επαγγελματική κατοχύρωση των απόφοιτων, ούτε κάποια αντιστοιχία με τη γενική εκπαίδευση.

2.3.6. Η μεταρρύθμιση του 1964.

Το 1964, μετά τις εκλογές του Φεβρουαρίου, η Κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου έφερε για ψήφιση το Ν.Δ. 4379/1964: περί οργάνωσης και διοικήσεως της γενικής (δημοτικής και μέσης) εκπαιδεύσεως. Με αυτό ανασυγκροτήθηκε η γενική εκπαίδευση. Παρείχτο δωρεάν παιδεία σε όλες τις βαθμίδες, καθιερώθηκε η δημοτική γλώσσα και έγινε υποχρεωτική η εννιάχρονη εκπαίδευση. Οι απόφοιτοι του δημοτικού μπορούσαν να εγγραφούν στο γενικό γυμνάσιο χωρίς εξετάσεις. Μετά το γυμνάσιο, οι απόφοιτοι μπορούσαν να εγγραφούν στο γενικό λύκειο με εξετάσεις. Στη συνέχεια, μετά από εισαγωγικές εξετάσεις οι απόφοιτοι μπορούσαν να εγγραφούν στα Α.Ε.Ι., στις Σχολές Νηπιαγωγών και στις Παιδαγωγικές Ακαδημίες, στις οποίες είχε προστεθεί ένα επιπλέον ακαδημαϊκό έτος.

Με το Ν.Δ. 4379/1964 ιδρύθηκε το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, για το συντονισμό του εκπαιδευτικού και ερευνητικού έργου και την ανόρθωση της παιδείας⁴⁶. Αυτό λειτούργησε σαν ανεξάρτητη αρχή και υπαγόταν απευθείας στον Υπουργό. Απέβλεπε στην επιστημονική έρευνα των εκπαιδευτικών θεμάτων, στην επιμόρφωση του διδακτικού και εποπτικού προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και στην εποπτεία της λειτουργίας όλων των τύπων σχολείων⁴⁷. Στο Παιδαγωγικό Ινστιτούτο συγκεντρώθηκαν αρμοδιότητες του Υ.Π.Ε.Π.Θ. από τις κεντρικές και τις περιφερειακές υπηρεσίες, ώστε να έχει αυτό άμεση εποπτεία όλων των ζητημάτων ευθύνης του. Έτσι, καταργήθηκαν με την ίδρυσή του το διδασκαλείο μέσης εκπαίδευσης και το Ανώτατο Εκπαιδευτικό Συμβούλιο, του οποίου οι αρμοδιότητες περιήλθαν σε αυτό. Η στελέχωσή του έγινε από είκοσι συμβούλους, με βαθμό καθηγητή πανεπιστημίου. Το έργο του είναι δύσκολο να εκτιμηθεί λόγω της σύντομης ζωής του. Ως θεσμός θεωρήθηκε αρκετά σημαντικός⁴⁸. Προκάλεσε όμως και εκ διαμέτρου αντίθετες απόψεις για το ρόλο του στην εκπαίδευση⁴⁹.

Στα θετικά αυτής της περιόδου πρέπει να προστεθεί η ίδρυση δυο Σχολών Υπομηχανικών και της Σχολής Εκπαιδευτικών Λειτουργών Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (Σ.Ε.Λ.Ε.Τ.Ε.). Η μεταρρύθμιση του 1964 διακόπηκε βιαία από το πραξικόπημα του 1967, που επανέφερε την εκπαίδευση στην προηγούμενη κατάσταση. Οι μόνες τροποποιήσεις που επέφερε η δικτατορία και ήταν σημαντικές, αφορούσαν τη θεσμοθέτηση τριών βαθμίδων για την Τ.Ε.Ε., κατώτερης, μέσης και ανώτερης. Με το Ν.Δ. 581/1970, καθιερώθηκε ως απαραίτητο προσόν των εκπαιδευτικών της Τ.Ε.Ε. το πτυχίο παιδαγωγικών της Σ.Ε.Λ.Ε.Τ.Ε. Με το Ν.Δ. 789/1970 ολοκληρώθηκε η οργάνωση της Σ.Ε.Λ.Ε.Τ.Ε., η οποία μπορούσε να λειτουργεί ως αυτόνομη.

Τομή πραγματική, αποτελεί η ίδρυση των Κέντρων Ανώτερης Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (Κ.Α.Τ.Ε.Ε.), με το Ν.Δ. 652/1970, στην ανώτερη βαθμίδα της

Τ.Ε.Ε. Αυτή η ίδρυση έγινε δυνατή, γιατί αποτελούσε μέρος της σύμβασης⁵⁰ που υπογράφηκε κατά την περίοδο της δικτατορίας ανάμεσα στο Ελληνικό Κράτος και την Διεθνή Τράπεζα, για τη δανειοδότηση προγραμμάτων τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης, τα οποία είχε προετοιμάσει από το 1965 ο Ο.Ο.Σ.Α.

2.3.7. Η μεταρρύθμιση του 1976.

Με την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος, δημιουργήθηκαν οι συνθήκες για μια ακόμα μεταρρύθμιση. Η νέα κατάσταση στο χώρο της εκπαίδευσης διαμορφώθηκε: Από τον Ν.186/1975, με τον οποίο ιδρύθηκε το Κέντρο Εκπαιδευτικών Μελετών και Επιμόρφωσης (Κ.Ε.Μ.Ε.) και λειτούργησε ως συμβουλευτικό όργανο του Υπουργού. Από τον Ν.306/1976, με τον οποίο ρυθμίστηκαν θέματα γενικής εκπαίδευσης, με επαναφορά της εννιάχρονης υποχρεωτικής εκπαίδευσης, που η δικτατορία είχε καταργήσει. Όμως, δεν καθιέρωσε ο νόμος ενιαίο 9/τάξιο σχολείο. Στην πραγματικότητα, συγκολλήθηκαν πάλι δυο ανόμοια ανεξάρτητα και αυτόνομα σχολεία, το εξάχρονο δημοτικό που εξακολουθούσε να χορηγεί τίτλους σπουδών και το τρίχρονο γυμνάσιο. Η εισαγωγή στο λύκειο γινόταν κατόπιν εξετάσεων. Καθιερώθηκε η δημοτική γλώσσα, με τη φιλοδοξία να κλείσει οριστικά το γλωσσικό ζήτημα, τόσο στο χώρο της εκπαίδευσης, όσο και στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Από τον Ν.571/1977, με τον οποίο ρυθμίστηκαν θέματα της Τ.Ε.Ε.. Αυτή χωρίστηκε στη μέση γενική και τη μέση τεχνική. Παράλληλα, όμως, εξακολούθησαν να λειτουργούν και οι κατώτερες τεχνικές σχολές και ένα πλήθος ανώτερων δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων. Και τέλος, από τον Ν.682/1977 με τον οποίο ρυθμίστηκαν θέματα ιδιωτικής εκπαίδευσης και τον Ν.815/1978 με τον οποίο ρυθμίστηκαν τα θέματα της ανώτατης εκπαίδευσης.

Με τους Ν.309/1976 και Ν.571/1977 επιδιώχθηκε η ορθολογικότερη κατανομή του μαθητικού δυναμικού ανάμεσα στη γενική και τεχνικοεπαγγελματική εκπαίδευση, καθώς και τα προβλήματα συνωστισμού κάθε χρόνο χιλιάδων υποψηφίων στα Α.Ε.Ι. Ακόμα, επιδιώχθηκε η ένταξη στην παραγωγή όλων εκείνων που έμεναν συνήθως με ένα απολυτήριο του εξαταξίου γυμνασίου. Από την άλλη, η διατήρηση του απολυτηρίου του δημοτικού και των κατώτερων τεχνικών σχολών, στόχευε στον εφοδιασμό της αγοράς με ένα ποσοστό ανειδίκευτου και ημιανειδίκευτου εργατικού δυναμικού. Με την εισαγωγή δε των νέων εξεταστικών μέτρων, επιδιώχθηκε να τεθούν φραγμοί στην άνοδο των μαθητών των ασθενέστερων τάξεων μέχρι τα Α.Ε.Ι., με την παράλληλη διοχεύτησή τους στα τεχνικά και επαγγελματικά λύκεια.

2.3.8. Οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις της περιόδου 1981-1989.

Με τις εκλογές του Οκτωβρίου του 1981, έχουμε την ανάληψη της διακυβέρνησης της χώρας από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. και ολόκληρο το εκπαιδευτικό μας σύστημα γνωρίζει μία εποχή που χαρακτηρίζεται από συχνές και έντονες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις.

Η φιλοσοφική θεώρηση⁵¹ που κατέχει όλα τα μεταρρυθμιστικά μέτρα που λήφθηκαν από το 1981-1989 είναι αυτή που θέλει να κάνει κτήμα την παιδεία για το λαό. Έγινε μεγάλη προσπάθεια να γίνει αντιληπτός ο ρόλος της εκπαίδευσης στην πολιτιστική και κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της χώρας. Τα πρώτα βήματα έγιναν με τη μεταρρύθμιση του 1976 (περίοδος 1976-1981). Γι' αυτό, η νέα κυβέρνηση δεν έκανε την αντιμεταρρύθμιση⁵², αλλά διαρθρωτικές αντισταθμιστικές παρεμβάσεις, προκειμένου να πραγματοποιηθεί ο κοινωνικός εκσυγχρονισμός.

Οι της εκπαίδευσης και της λαϊκής επιμόρφωσης διαμορφώθηκαν σύμφωνα με το Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης, ως εξής⁵³: Συμβολή της εκπαίδευσης στην αυτοδύναμη οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Ολόπλευρη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου μέσα από μια εκπαιδευτική διαδικασία και πρακτική, η οποία απαιτεί προσεκτική και ιεραρχημένη επιλογή στόχων με τελικό σκοπό την κατοχύρωση-μακροπρόθεσμα-της εκπαιδευτικής και πολιτιστικής αλλαγής. Κοινωνική αναγνώριση της αξίας της εργασίας. Αναθεώρηση όλων των αναλυτικών προγραμμάτων με στόχο τη διδασκαλία σύγχρονων γενικών γνώσεων και τη δημιουργία μετατρέψιμων διεπιστημονικών επαγγελμάτων. Ανάπτυξη ενός συστήματος λαϊκής επιμόρφωσης που θα κινείται παράλληλα με το εκπαιδευτικό σύστημα. Θεσμοθέτηση και κατοχύρωση της λαϊκής συμμετοχής στη χάραξη και υλοποίηση της εκπαιδευτικής πολιτικής. Αλλαγή-όχι συντήρηση-του εκπαιδευτικού συστήματος με την αντικατάσταση της κάθετης και συγκεντρωτικής δομής, σε οριζόντια-αποκεντρωτική. Σύνδεση του εκπαιδευτικού συστήματος με τις μακροχρόνιες ανάγκες της Ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας. Κατάργηση της ιδιωτικής εκπαίδευσης. Διασφάλιση της ταχύρυθμης αποκεντρωμένης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών όλων των βαθμίδων. Αντιμετώπιση του προβλήματος της σχολικής στέγης. Εδραίωση της ισοτιμίας ανάμεσα στην τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση.

Συνήθως όμως, οι οραματιστές των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων θεσμοθετούν ιδεατά θεωρητικά σχήματα, τα οποία αποτυγχάνουν στο στάδιο της εφαρμογής των. Η εκπαίδευση στην Ελλάδα, στηρίζεται σήμερα στην αρχή της δωρεάν παιδείας για τα δημόσια εκπαιδευτήρια, της εννιάχρονης υποχρεωτικής εκπαίδευσης, της κρατικής εποπτείας και αποκλειστικότητας στην απονομή τίτλων σπουδών και στην αρχή της συνύπαρξης δημόσιας

και ιδιωτικής εκπαίδευσης. Οι βασικοί νόμοι που διέπουν τη δομή του εκπαιδευτικού μας συστήματος για την εξεταζόμενη περίοδο είναι: Ο Ν.1268/1982, ο οποίος έφερε σημαντικές αλλαγές στο χώρο του πανεπιστημίου, μεταξύ των οποίων την κατάργηση του θεσμού της έδρας. Ιδρύθηκαν πανεπιστημιακά παιδαγωγικά τμήματα δημοτικής εκπαίδευσης και νηπιαγωγών⁵⁴. Ο Ν.1404/1983, ο οποίος κατήργησε τα Κ.Α.Τ.Ε.Ε. και θεσμοθέτησε τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Τ.Ε.Ι.), τα οποία ενέταξε στην τρίτη βαθμίδα της εκπαίδευσης, μαζί με τα Α.Ε.Ι.⁵⁵. Επίσης, ο Ν.1566/1985, ο οποίος αναφέρεται στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση⁵⁶.

Η πρωτοβάθμια εκπαίδευση παρέχονταν σε δυο κύκλους σπουδών, της προσχολικής αγωγής για δυο χρόνια και της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης για έξι χρόνια. Η δευτεροβάθμια εκπαίδευση παρέχονταν και αυτή σε δυο κύκλους, του γυμνασίου και του λυκείου. Η εννιάχρονη υποχρεωτική εκπαίδευση συναπαρτιζόταν από τη φοίτηση στο δημοτικό και στο γυμνάσιο, στο οποίο οι μαθητές εγγράφονται χωρίς εξετάσεις. Ο δεύτερος κύκλος σπουδών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης παρέχονταν στο μεγαλύτερο μέρος του στα γενικά λύκεια, τα τεχνικοεπαγγελματικά λύκεια (Τ.Ε.Λ.) και τις τεχνικές και επαγγελματικές σχολές (Τ.Ε.Σ.) και σε μικρότερο βαθμό στα ενιαία πολυκλαδικά λύκεια και στα εκκλησιαστικά λύκεια. Οι απόφοιτοι του γυμνασίου επέλεγαν τον τύπο λυκείου που επιθυμούσαν, στον οποίο εγγράφονταν χωρίς εξετάσεις. Η πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση γινόταν με το σύστημα των γενικών εξετάσεων. Εξαιρούνταν οι απόφοιτοι Τ.Ε.Λ. και Τ.Ε.Σ., οι οποίοι μπορούσαν να εισαχθούν στα Τ.Ε.Ι. με βάση τη βαθμολογία του απολυτηρίου τους, ως ποσοστό επί των συνολικών θέσεων εισακτέων που προβλέπονταν σε κάθε ίδρυμα.

Με το Π.Δ.297/1982 καθιερώθηκε το μονοτονικό σύστημα στον τονισμό του γραπτού λόγου, ως απλούστερη μορφή γραπτής χρήσης της ελληνικής γλώσσας σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης. Με τον Ν.1232/1982 καταργήθηκαν οι γενικοί διευθυντές και επόπτες δημοτικής, μέσης γενικής και μέσης Τ.Ε.Ε., ενώ με τον Ν.1304/1982 καταργήθηκαν και οι επιθεωρητές δημοτικής και μέσης εκπαίδευσης και εισήχθη ο θεσμός του σχολικού συμβούλου. Με τον ίδιο νόμο, ιδρύθηκαν τα Μεταλυκειακά Προπαρασκευαστικά Κέντρα, για την προετοιμασία των αποτυχόντων σε κάποιο μάθημα, ή των αποτυχόντων στις γενικές εξετάσεις για τα Α.Ε.Ι. και καθιερώθηκε η δωρεάν πρόσθετη παροχή εξωσχολικής διδακτικής βοήθειας στους μαθητές Α΄ και Β΄ λυκείου.

Με τον Ν.1566/1985 ενοποιήθηκε η γενική και τεχνική εκπαίδευση και έτσι αναβαθμίστηκε κυρίως η Τ.Ε.Ε., σε ενιαία δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Καθιερώθηκε η λαϊκή συμμετοχή σε όλα τα επίπεδα και συνδέθηκε στενότερα η τοπική αυτοδιοίκηση με την εκπαίδευση. Ο σχεδιασμός της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης έγινε με βάση τη διοίκηση, τη λαϊκή συμμετοχή και την παιδαγωγική καθοδήγηση. Αυτοί οι άξονες βρίσκονται σε μόνιμη

σχέση αλληλεπίδρασης. Τα όργανα λαϊκής συμμετοχής ξεκινούν από το επίπεδο του διδακτηρίου και καταλαμβάνουν το τοπικό επίπεδο (Ο.Τ.Α. και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) και βέβαια το εθνικό επίπεδο με κύριο όργανο δημοκρατικού προγραμματισμού το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας.

Τέλος, με τον Ν.1674/1986 καθορίστηκαν θέματα λειτουργίας των υπηρεσιακών συμβουλίων και του Π.Ι. Με τον Ν.1771/1988 ιδρύθηκε γνωμοδοτικό συμβούλιο για τον σχολικό αθλητισμό και επεκτάθηκε η πρόσθετη διδακτική βοήθεια και στους μαθητές γυμνασίων και Τ.Ε.Σ. Κυρώθηκε Υπουργική Απόφαση με την οποία ρυθμίστηκαν θέματα επιλογής και τοποθέτησης διευθυντών και υποδιευθυντών σχολικών μονάδων⁵⁷. Μέχρι το 1988 την αρμοδιότητα αυτή ασκούσαν τα κεντρικά υπηρεσιακά συμβούλια πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ στη συνέχεια ασκούν τα περιφερειακά.

2.3.9. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του 1992.

Από τότε, οι συνεχείς παρεμβατικές κινήσεις στο χώρο της εκπαίδευσης, είχαν σαν στόχο βελτιωτικά μέτρα, καταδεικνύοντας έτσι μια έντονη τάση αστικοδημοκρατικής μεταρρύθμισης, την οποία επιχείρησε να ολοκληρώσει η καινούργια Κυβέρνηση της Ν.Δ. Με το σκεπτικό αυτό, το έτος 1992 με μια μεγάλη σειρά νομοθετικών διαταγμάτων ρυθμίστηκαν με μεθοδικό τρόπο, πάρα πολλά εκπαιδευτικά ζητήματα. Κορυφαίες επιτυχίες της νέας εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης, θεωρούνται η σύσταση των Ι.Ε.Κ., όσο και η δημιουργία πλαισίου για ουσιαστικές μεταπτυχιακές σπουδές στην Ελλάδα.

Επίσης αναδιαρθρώθηκε το σύστημα διδασκαλίας ξένων γλωσσών, εισήχθη η υποχρεωτική διδασκαλία της αγγλικής γλώσσας από την Δ' δημοτικού σε όλα τα σχολεία και καθιερώθηκε η διδασκαλία της δεύτερης ξένης γλώσσας στο γυμνάσιο, στο οποίο εισήχθησαν και τα νέα μαθήματα της πληροφορικής και της τεχνολογίας. Σαν αποτέλεσμα αυτών των καινοτομιών, οι ώρες διδασκαλίας στο γυμνάσιο αυξήθηκαν από 30 σε 35. Επανήλθε η διδασκαλία των αρχαίων Ελληνικών, με στόχο να αποκτήσει ο μαθητής βαθύτερη σχέση με τις ρίζες της Ελληνικής γλώσσας. Την ίδια εποχή, διακηρύχθηκε για πρώτη φορά το πολλαπλό βιβλίο.

Θεσπίστηκαν, επίσης, αντικειμενικά κριτήρια αξιολόγησης του εκπαιδευτικού και του εκπαιδευτικού έργου, τα οποία όμως δεν εφαρμόστηκαν ποτέ, λόγω πτώσης της Κυβέρνησης Μητσοτάκη. Παρόμοια αντικειμενικά κριτήρια καθιερώθηκαν και για τη επιλογή των στελεχών της εκπαίδευσης και των σχολικών συμβούλων. Σχετικά με την τριτοβάθμια εκπαίδευση και ειδικότερα τα πανεπιστήμια, οι προπτυχιακές σπουδές προβλεπόταν να

αρθρώνονται σε δυο κύκλους. Για να εξεταστεί ο φοιτητής σε μαθήματα του β' κύκλου, έπρεπε να έχει ολοκληρώσει με επιτυχία τις εξετάσεις σε μαθήματα του α' κύκλου. Η φοιτητική μέριμνα διευρύνθηκε με ένα ολοκληρωμένο σύστημα υποτροφιών και δανείων, ενώ οι παροχές συνδέθηκαν με ουσιαστικά κίνητρα. Ακόμη, στα πλαίσια μιας αναπτυξιακής διαδικασίας, καθιερώθηκε από τα ίδια τα πανεπιστήμια ο τετραετής προγραμματισμός των θέσεων Δ.Ε.Π. Επιπρόσθετα, επιβλήθηκε η αξιολόγηση των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Τέλος θεσμοθετήθηκε το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (Ε.Α.Π.) με μορφή Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και το Κέντρο Ελληνικής Γλώσσας.

2.4. Η διοικητική οργάνωση πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

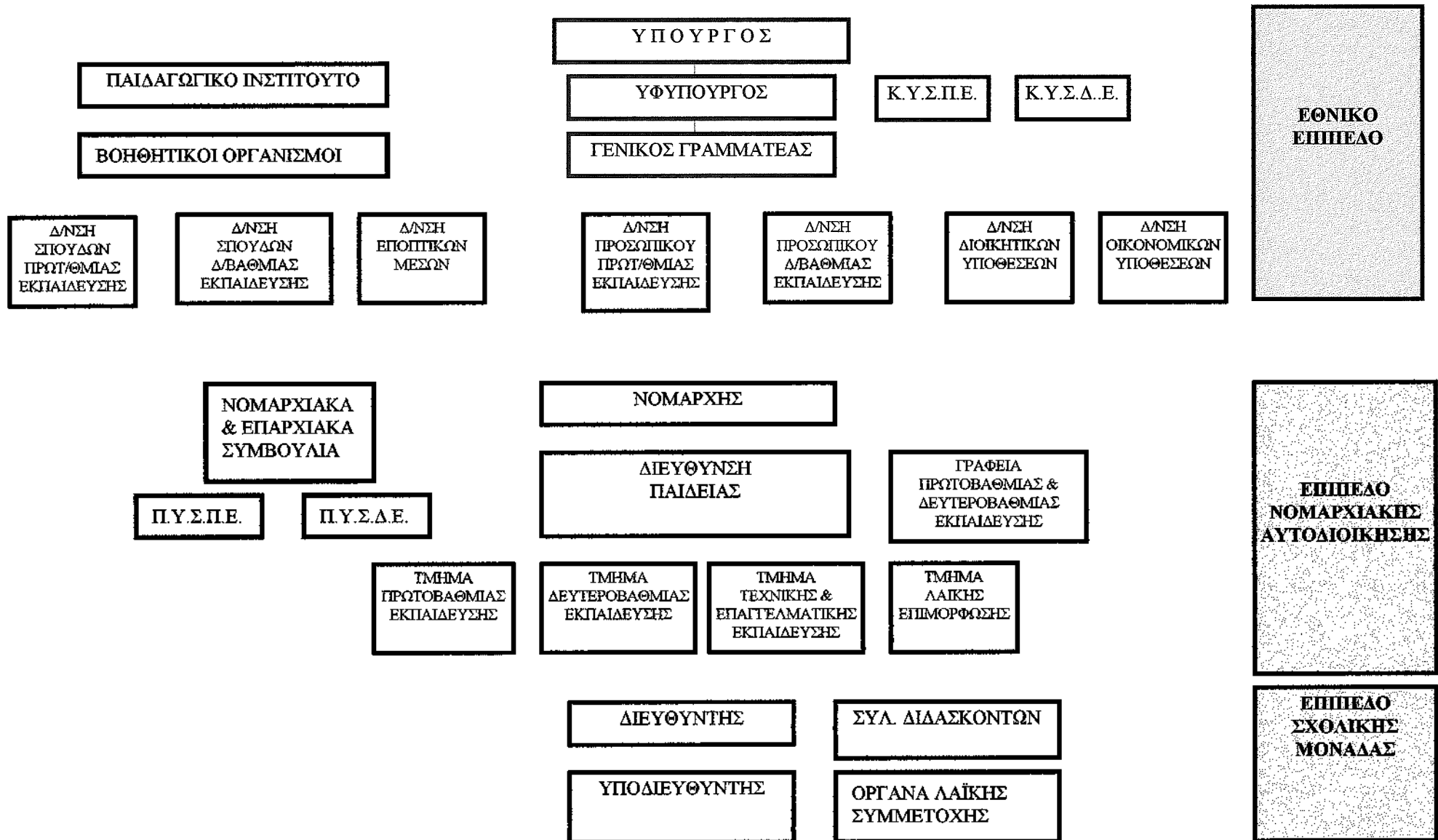
Η διοικητική οργάνωση των δυο πρώτων βαθμίδων της εκπαίδευσης, η οποία φαίνεται στο σχήμα 3, περιλαμβάνει κεντρικά και περιφερειακά όργανα και ασκείται σε τρία επίπεδα διοίκησης⁵⁸: Το εθνικό επίπεδο, το οποίο περιλαμβάνει την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ., το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, τα κεντρικά υπηρεσιακά συμβούλια πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, τα πειθαρχικά και γνωμοδοτικά συμβούλια και τους βοηθητικούς οργανισμούς, όπως π.χ. ο Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων (Ο.Σ.Κ.). Το επίπεδο Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, το οποίο περιλαμβάνει τις διευθύνσεις και τα γραφεία εκπαίδευσης, τα περιφερειακά υπηρεσιακά συμβούλια πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, και τα Νομαρχιακά Συμβούλια. Το επίπεδο της σχολικής μονάδας, το οποίο περιλαμβάνει τον διευθυντή, τον υποδιευθυντή, το σύλλογο διδασκόντων και τα όργανα λαϊκής συμμετοχής, όπως π.χ. τη σχολική επιτροπή.

2.4.1. Διοικητική οργάνωση πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε εθνικό επίπεδο.

2.4.1.1. Το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.

Στην Ελλάδα, η εκπαίδευση διοικείται και εποπτεύεται από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Ιστορικά, το Υ.Π.Ε.Π.Θ. ιδρύθηκε κατά την Α' Εθνοσυνέλευση στην Επίδαυρο. Ήταν αρμόδιο για το σύνολο των θεμάτων που αφορούσαν την παιδεία και

**ΣΧΗΜΑ 3.
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ.**



την Εκκλησία. Και σήμερα, η εκπαιδευτική πολιτική ασκείται από αυτόν τον κρατικό φορέα⁵⁹. Όργανα διοίκησης σε πολιτικό επίπεδο είναι ο Υπουργός, ο Υφυπουργός, ο Γενικός και οι Ειδικοί Γραμματείς, ενώ σε καθαρά υπηρεσιακό επίπεδο οι γενικοί διευθυντές, οι διευθυντές, οι τμηματάρχες, κ.λ.

Ο Υπουργός ασκεί την ανώτατη εποπτεία και έλεγχο σε όλα τα όργανα διοίκησης της εκπαίδευσης. Είναι υπεύθυνος έναντι της Κυβερνήσεως για την επιτυχία της εφαρμοζόμενης εκπαιδευτικής πολιτικής. Με βάση τα στοιχεία των υπηρεσιών και τις γνώμες των διαφόρων συλλογικών οργάνων, ιεραρχεί τις ανάγκες και διατυπώνει προτάσεις για τη χάραξη νέων προτεραιοτήτων και κατευθύνσεων της εκπαιδευτικής πολιτικής. Καταρτίζει και προωθεί στη μεν Βουλή τα σχέδια νόμων για τη ρύθμιση εκπαιδευτικών θεμάτων, στον δε Πρόεδρο της Δημοκρατίας τα σχέδια Προεδρικών Διαταγμάτων. Μεριμνά για τη δημοσίευση και εκτέλεσή τους εκδίδει κανονιστικές ή άλλες αποφάσεις, εγκυκλίους και διατάξεις. Παρακολουθεί τη λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος και ελέγχει τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων όλων των οργάνων της διοίκησης που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υ.Π.Ε.Π.Θ. Με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Παιδείας, μπορεί να εκχωρηθεί μέρος των αρμοδιοτήτων του στον Υφυπουργό και τον Γενικό Γραμματέα.

Για την υποβοήθηση του έργου του Υπουργού και την πραγματοποίηση του διοικητικού έργου, υπάρχει στο κεντρικό επίπεδο, η κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. Η οργανωτική της δομή ορίζεται από το Π.Δ. 147/1976⁶⁰. Η διάρθρωση της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ. έχει τη μορφή πυραμίδας, στην κορυφή της οποίας είναι ο Υπουργός, ο Υφυπουργός, οι Γενικοί Γραμματείς, οι γενικές διευθύνσεις και τα τμήματα. Αν ληφθεί υπόψη το ότι το διοικητικό σύστημα της εκπαίδευσης είναι συγκεντρωτικό, τότε αντιλαμβάνεται κανείς τη σημαντικότητα του ρόλου των διευθύνσεων και τμημάτων της κεντρικής υπηρεσίας. Έτσι, οι διευθύνσεις εισηγούνται στον Υπουργό θέματα που αφορούν την κατανομή πιστώσεων, τον εφοδιασμό των σχολείων με υλικοτεχνική υποδομή, την αγορά οικοπέδων, την έκδοση νόμων, διαταγμάτων και άλλων διοικητικών πράξεων, δια των οποίων ρυθμίζονται θέματα προγραμμάτων σπουδών και υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού.

Με βάση τον ισχύοντα οργανισμό του Υ.Π.Ε.Π.Θ., στην ευθύνη για θέματα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι οι εξής διευθύνσεις: Η διεύθυνση σπουδών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία είναι υπεύθυνη για θέματα σπουδών για όλα τα δημοτικά και νηπιαγωγεία της χώρας, δηλαδή για τα προγράμματα, τις μεθόδους διδασκαλίας, τη μετεκπαίδευση και επιμόρφωση του διδακτικού προσωπικού, κ.λ. Η διεύθυνση σπουδών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία είναι υπεύθυνη για όλα τα σχολεία και σχολές δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Η διεύθυνση προσωπικού πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία είναι υπεύθυνη για τα θέματα που αφορούν τον διορισμό και την υπηρεσιακή κατάσταση του

εκπαιδευτικού προσωπικού που ανήκει στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Η διεύθυνση προσωπικού δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία είναι υπεύθυνη για τα αντίστοιχα θέματα της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Η διεύθυνση διοικητικών υποθέσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία είναι υπεύθυνη για θέματα που αφορούν την ίδρυση και οργάνωση των σχολών και των σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και των αντίστοιχων διοικητικών υπηρεσιών, για τη σύσταση θέσεων εκπαιδευτικού προσωπικού, για τη μαθητική μέριμνα πλην οικονομικών, για τα σχολικά κυλικεία και κάθε άλλο θέμα που αφορά τη διοικητική λειτουργία των σχολείων και σχολών, σε συνεργασία με τις διευθύνσεις σπουδών. Η διεύθυνση εποπτικών μέσων διδασκαλίας, η οποία είναι υπεύθυνη για τα προγράμματα που αφορούν τη κατασκευή και επιδιόρθωση των εποπτικών μέσων διδασκαλίας. Εισηγείται σχετικά με τις πηγές και τις μεθόδους χρηματοδότησής τους, καθώς επίσης και με την κατανομή των δημοσίων επενδύσεων, ως προς τα εξοπλιστικά μέσα και την κοστολόγηση των εποπτικών μέσων. Και τέλος, η διεύθυνση οικονομικών υποθέσεων, η οποία είναι υπεύθυνη για τα οικονομικά θέματα που αφορούν την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

2.4.1.2. Κεντρικά διοικητικά όργανα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Στην κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. συγκροτούνται κεντρικά υπηρεσιακά και πειθαρχικά συμβούλια, για θέματα που αφορούν την κατάσταση του προσωπικού πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. 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). Πρόκειται για συλλογικά διοικητικά όργανα με αποφασιστικές γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, τα οποία εκδίδουν εκτελεστές και προπαρασκευαστικές πράξεις. Συγκροτούνται από τρεις προϊσταμένους διευθύνσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αντίστοιχα, οι οποίοι αναπληρώνονται από ισάριθμους προϊσταμένους διευθύνσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και από δυο τακτικούς αιρετούς εκπροσώπους των εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αντίστοιχα, οι οποίοι αναπληρώνονται από ισάριθμους αναπληρωματικούς εκπαιδευτικούς.

Τα Κ.Υ.Σ.Π.Ε και Κ.Υ.Σ.Δ.Ε. έχουν τις εξής αρμοδιότητες⁶¹: Εκδικάζουν σχετικές ενστάσεις κατά αποφάσεων Περιφερειακών Υπηρεσιακών Συμβουλίων Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Π.Υ.Σ.Π.Ε. ή Π.Υ.Σ.Δ.Ε.), σχετικά με την επιλογή και

τοποθέτηση διευθυντών. Καταρτίζουν τους πίνακες προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Εισηγούνται την απαλλαγή από καθήκοντα ή τη μετάθεση προς το συμφέρον της υπηρεσίας προϊσταμένων διευθύνσεων ή γραφείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Εκδικάζουν πειθαρχικές υποθέσεις προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς και τακτικών και αναπληρωματικών μελών των περιφερειακών και κεντρικών συμβουλίων. Εκδικάζουν εφέσεις των εκπαιδευτικών κατά πειθαρχικών αποφάσεων Νομαρχών. Γνωμοδοτούν για αποσπάσεις εκπαιδευτικών από νομό σε άλλο νομό ή νομαρχιακό διαμέρισμα, καθώς και στην κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. ή σε Ν.Π.Δ.Δ. που εποπτεύονται από το Υ.Π.Ε.Π.Θ. Γνωμοδοτούν για τη μετάταξη εκπαιδευτικών και για τη χορήγηση εκπαιδευτικών αδειών. Εξετάζουν θέματα υπηρεσιακής κατάστασης εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις καθώς και κάθε άλλο εκπαιδευτικό θέμα που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, εφόσον αυτά δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα των Π.Υ.Σ.Π.Ε. ή Π.Υ.Σ.Δ.Ε. Τέλος έχουν τα Κ.Υ.Σ.Π.Ε και Κ.Υ.Σ.Δ.Ε. κάθε άλλη αρμοδιότητα που προβλέπεται από τη νομοθεσία.

2.4.1.3. Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.

Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο (Π.Ι.), αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, με μορφή κεντρικού συλλογικού, γνωμοδοτικού, ερευνητικού και επιτελικού οργάνου για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

Έργο του Π.Ι. είναι⁶²: Η επιστημονική έρευνα και η μελέτη των θεμάτων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Η κατάρτιση και υποβολή προτάσεων για τη χάραξη κατευθύνσεων, το σχεδιασμό και προγραμματισμό της εκπαιδευτικής πολιτικής για την επίτευξη των σκοπών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε συνδυασμό με το πρόγραμμα οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της χώρας. Η παρακολούθηση της εξέλιξης της εκπαιδευτικής τεχνολογίας, η μελέτη του τρόπου χρησιμοποίησής της στην εκπαίδευση και ο έλεγχος των αποτελεσμάτων της εφαρμογής της. Ο σχεδιασμός και η μέριμνα για την εφαρμογή των προγραμμάτων επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών.

Ειδικότερα το Π.Ι.: Μελετά και αξιολογεί τα αποτελέσματα της εκπαιδευτικής πράξης. Επισημαίνει, οργανώνει, συντονίζει και παρέχει οδηγίες για την καλύτερη διεξαγωγή του εκπαιδευτικού έργου από τους σχολικούς συμβούλους και το εκπαιδευτικό προσωπικό και

αξιοποιεί τα πορίσματά τους. Καταρτίζει και προτείνει τα ωρολόγια και αναλυτικά προγράμματα των μαθημάτων και των εργαστηριακών ασκήσεων στα σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και τα προγράμματα εκπαιδευτικής τηλεόρασης. Εισηγείται την προκήρυξη και συγγραφή βιβλίων για τους μαθητές και τους εκπαιδευτικούς, την προμήθειά τους από το εμπόριο και τον τρόπο συγγραφής και τελικής τους έγκρισης και συντάσσει οδηγίες για τη συγγραφή τους. Εισηγείται τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση των μεθόδων της διδακτικής και εκπαιδευτικής εργασίας. Γνωμοδοτεί για τις ανάγκες, τις μορφές και το περιεχόμενο της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών. Γνωμοδοτεί για τη συγκρότηση, οργάνωση και λειτουργία των εργαστηρίων και τον προσδιορισμό και τη χρήση οπτικοακουστικών και άλλων διδακτικών μέσων στα σχολεία. Εκπονεί μελέτες και πραγματοποιεί έρευνες για θέματα της εκπαιδευτικής τεχνολογίας, παρακολουθεί την εφαρμογή και εξέλιξή τους και εισηγείται μέτρα για την ευρύτερη και πληρέστερη χρησιμοποίησή τους. Μελετά την οργάνωση του σχολικού επαγγελματικού προσανατολισμού και παρακολουθεί την εφαρμογή του. Συνεργάζεται με τους σχολικούς συμβούλους και τους βοηθάει στην άσκηση του επιστημονικού και καθοδηγητικού τους έργου. Γνωμοδοτεί για το περιεχόμενο σχεδίων νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών αποφάσεων που ρυθμίζουν εκπαιδευτικά θέματα, όταν παραπέμπονται σε αυτό από το Υ.Π.Ε.Π.Θ. Μελετά κάθε εκπαιδευτικό θέμα που αναφέρεται στη δομή, τη διάρθρωση, τη λειτουργία και το περιεχόμενο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και παραπέμπεται σε αυτό από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του το Π.Ι. δέχεται κατευθύνσεις και οδηγίες από τον Υπουργό και συνεργάζεται με το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας (Ε.Σ.Υ.Π.), τα Α.Ε.Ι. και τα Τ.Ε.Ι., τα γνωμοδοτικά συμβούλια και με οργανισμούς ερευνών μέσα και έξω από την Ελλάδα. Επομένως, το Π.Ι. ενεργεί μόνο κατόπιν εντολής του Υπουργού. Αυτό σημαίνει ότι η πολιτική ηγεσία έχει τη δυνατότητα να καθορίσει αν δια μέσου γραφειοκρατικών διαδικασιών συγκεντρωτικής και αυταρχικής διοίκησης, θα καταστήσει το Π.Ι. έναν μη ουσιαστικό θεσμό ή θα του δώσει τη θέση που του αρμόζει, ως ανωτάτου συμβουλευτικού οργάνου του Υ.Π.Ε.Π.Θ. Αυτό βέβαια, προϋποθέτει ότι η στελέχωση του Π.Ι. θα γίνεται με άτομα που έχουν τα κατάλληλα προσόντα για να αναλαμβάνουν εξειδικευμένα θέματα, χωρίς να σπαταλώνται σε τυπικές ή άσχετες με το αντικείμενό τους διαδικασίες.

2.4.1.4. Εκπαιδευτικοί Οργανισμοί.

Αυτοί είναι: Ο Οργανισμός Εκδόσεως Διδακτικών Βιβλίων (Ο.Ε.Δ.Β), ο Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων (Ο.Σ.Κ) και ο Οργανισμός Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (Ο.Ε.Ε.Κ.). Αναλυτικά, ο Ο.Ε.Δ.Β είναι Ν.Π.Δ.Δ. εποπτευόμενο από τον Υπουργό. Ιδρύθηκε με τον Α.Ν. 925/1937, με ονομασία Ο.Ε.Σ.Β., ενώ με το Ν.Δ. 4320/1968 μετονομάστηκε σε Ο.Ε.Δ.Β. Βασική αποστολή του είναι η έκδοση και διάθεση κάθε είδους βιβλίων και εντύπων, που είναι απαραίτητα για τις εκπαιδευτικές ανάγκες όλων των βαθμίδων. Διοικείται από επταμελές διοικητικό συμβούλιο με διετή θητεία. Η διαδικασία συγγραφής και έκδοσης διδακτικών βιβλίων καθορίζεται από τους Ν.1566/1985, Ν.749/1979 και Ν.309/1976. Ο Ο.Σ.Κ. ιδρύθηκε με τον Α.Ν. 627/1968 και έχει ως σκοπό τη μελέτη, κατασκευή και εξοπλισμό των κτιρίων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Είναι Ν.Π.Δ.Δ., το οποίο εποπτεύεται από τον Υπουργό. Διοικείται από πενταμελές διοικητικό συμβούλιο με τριετή θητεία. Οι πόροι του προέρχονται από επιχορηγήσεις του κράτους και των Διεθνών Τραπεζών. Κατά το 1998 εξαγγέλθηκε από τον Υπουργό Παιδείας, η πρόθεση της Κυβέρνησης για την ιδιωτικοποίηση του Ο.Σ.Κ. στα πλαίσια της αναδιάρθρωσης του δημοσίου τομέα.

Ο Ο.Ε.Ε.Κ. ιδρύθηκε με τον Ν.2009/1992 και έχει ως σκοπό την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων Ι.Ε.Κ., την εποπτεία αυτών και την πραγματοποίηση των στόχων του Εθνικού Συστήματος Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης οι οποίοι αφορούν την οργάνωση, την ανάπτυξη, την παροχή επαγγελματικής κατάρτισης, την τυπική πιστοποίηση επαγγελματικής κατάρτισης, την εναρμόνιση αυτής με το εκπαιδευτικό σύστημα και την εκτέλεση εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης. Διοικείται από εντεκαμελές διοικητικό συμβούλιο. Οι πόροι του προσέρχονται από επιχορηγήσεις του τακτικού προϋπολογισμού και του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων.

2.4.2. Διοικητική οργάνωση πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης

σε επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Με τη θεσμοθέτηση και λειτουργία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης Β' βαθμού, όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχιών μεταφέρθηκαν στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας. Σε κάθε νομό ή νομαρχιακό διαμέρισμα λειτουργούν διοικητικά όργανα

εκπαίδευσης, μονομελή ή συλλογικά, καθώς και όργανα λαϊκής συμμετοχής για θέματα που αφορούν την εκπαίδευση.

2.4.2.1. Διευθύνσεις και γραφεία εκπαίδευσης.

Ο έλεγχος και η διοίκηση των σχολείων ασκείται από τους προϊσταμένους των διευθύνσεων ή των γραφείων εκπαίδευσης. Οι διευθύνσεις εκπαίδευσης έχουν ως έδρα την πρωτεύουσα του νομού, ενώ τα γραφεία εκπαίδευσης μπορεί να υπάρχουν και σε άλλες πόλεις ή κωμοπόλεις του νομού⁶³. Μεχρι το 1994 υπήρχαν 56 διευθύνσεις πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και 56 διευθύνσεις δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, 134 γραφεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και 115 γραφεία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Από 1-1-1994, οι διευθύνσεις πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ανζήθηκαν κατά πέντε.

Η διεύθυνση εκπαίδευσης υπάγεται στο Νομόρχη και ο προϊστάμενος της διεύθυνσης εισηγείται σε αυτόν. Προϊστάμενος της διεύθυνσης πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης ορίζεται εκπαιδευτικός των κλάδων δασκάλων ή νηπιαγωγών με βαθμό Α'. Προϊστάμενος της διεύθυνσης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ορίζεται εκπαιδευτικός των κλάδων Π.Ε.1 μέχρι Π.Ε.14, Π.Ε.17 και Π.Ε.18, με βαθμό Α'.

Ο προϊστάμενος διευθύνσεως εκπαίδευσης έχει τα εξής καθήκοντα και αρμοδιότητες⁶⁴: Προϊσταται των γραφείων εκπαίδευσης, ασκεί τη διοίκηση και τον έλεγχο λειτουργίας των σχολείων της περιφέρειάς του, είναι διοικητικός και πειθαρχικός προϊστάμενος των εκπαιδευτικών-δημοσίων και ιδιωτικών-και όσων εκπαιδευτικών και διοικητικών υπαλλήλων υπηρετούν στη διεύθυνση. Παρακολουθεί τη λειτουργία των γραφείων εκπαίδευσης του νομού ή νομαρχιακού διαμερίσματος και ελέγχει το έργο τους. Παρέχει οδηγίες στους διευθυντές των σχολείων σχετικά με τη διοίκηση και τη λειτουργία των σχολείων και αίρει σχετικές αμφιβολίες και αμφισβητήσεις. Ελέγχει τη λειτουργία και διαχείριση των σχολικών ταμείων, εποπτεύει και φροντίζει για θέματα διδακτηριακών και λοιπών εγκαταστάσεων και εξοπλισμού γενικά των σχολείων της περιοχής τους και σχεδιάζει, προγραμματίζει και εισηγείται αρμοδίως για την αντιμετώπισή τους. Ασκεί συστηματικό έλεγχο στη λειτουργία και το έργο των ιδιωτικών σχολείων, των φροντιστηρίων και των εργαστηρίων ελευθέρων σπουδών και αν διαπιστώσει ουσιώδεις παραβάσεις και πλημμέλειες στη λειτουργία τους, συντάσσει έκθεση και εισηγείται την επιβολή των νομίμων κυρώσεων. Εκδίδει τις σχετικές πράξεις διορισμού του διδακτικού προσωπικού τους-όπου απαιτείται-και ενεργεί ως πειθαρχικός προϊστάμενος αυτού επιβάλλοντας τις νόμιμες κυρώσεις ή παραπέμποντας τις σχετικές υποθέσεις στα αρμόδια πειθαρχικά όργανα, σύμφωνα με τις

κείμενες διατάξεις. Συγκροτεί τις επιτροπές προαγωγικών, απολυτηρίων και πτυχιακών εξετάσεων των μαθητών των ιδιωτικών σχολείων ύστερα από πρόταση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου. Μεριμνά για θέματα σχολικής υγιεινής σε συνεργασία με τις αρμόδιες υγειονομικές υπηρεσίες. Για την αρτιότερη εκπλήρωση της αποστολής του συνεργάζεται με τους συλλόγους ή ενώσεις των εκπαιδευτικών, τους συλλόγους γονέων και κηδεμόνων, καθώς και με τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ακόμα, αντιμετωπίζει τα θέματα που απασχολούν τις μαθητικές κοινότητες. Εισηγείται την ίδρυση, προαγωγή, υποβιβασμό, μετονομασία, μεταφορά, μετατροπή και κατάργηση σχολείων. Παρακολουθεί και ελέγχει τη λειτουργία των μαθητικών κατασκηνώσεων. Στο τέλος κάθε διδακτικού έτους συντάσσει και υποβάλλει στον οικείο Νομόρχη και στο Υ.Π.Ε.Π.Θ. γενική έκθεση για τη δραστηριότητα που ανέπτυξε η διεύθυνση, για την κατάσταση των σχολείων αρμοδιότητάς του και τις ανάγκες τους, καθώς και προτάσεις για την αντιμετώπισή τους.

Επίσης ο προϊστάμενος διευθύνσεως: Παρακολουθεί και ελέγχει την εφαρμογή των διατάξεων που ισχύουν για τη διοικητική λειτουργία των δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων, ιδιαίτερα σε θέματα που αναφέρονται στις εγγραφές, μετεγγραφές, ποινές, απουσίες και εξετάσεις των μαθητών, στην οργάνωση των γραφείων των σχολείων και την τήρηση των απαραίτητων βιβλίων και ενεργεί νόμιμα για την επιβολή κυρώσεων στις περιπτώσεις παραβάσεων και παραλείψεων. Συνεργάζεται με τους αρμόδιους σχολικούς συμβούλους σε θέματα από αφορούν στη λειτουργία των σχολείων και τη βελτίωση της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Συσκέπτεται, ανάλογα με το θέμα, με τους προϊσταμένους των γραφείων, με τους διευθυντές των σχολείων, με εκπροσώπους των συλλόγων ή ενώσεων εκπαιδευτικών, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των συλλόγων γονέων και κηδεμόνων σε θέματα που αφορούν ιδιαίτερα στην κατανομή των μαθητών σε σχολεία, στη στέγαση των σχολείων και στην ορθολογική κατανομή του διδακτικού προσωπικού, ενώ στις συσκέψεις αυτές καλούνται να μετέχουν και οι σχολικοί σύμβουλοι. Παίρνει τα απαραίτητα μέτρα για την εφαρμογή των προτάσεων των σχολικών συμβούλων ως προς τη λειτουργία των σχολείων. Σε περίπτωση που έχουν διαφορετική γνώμη με τις προτάσεις αυτές, το ζήτημα παραπέμπεται στον οικείο Νομόρχη, ο οποίος αποφασίζει οριστικά. Τηρεί τους ατομικούς υπηρεσιακούς φακέλους του εκπαιδευτικού προσωπικού των σχολικών μονάδων της περιοχής του. Επιλαμβάνεται κάθε θέματος που αναφέρεται στην υπηρεσιακή κατάσταση του εκπαιδευτικού προσωπικού των σχολείων της περιοχής του και του διοικητικού και βοηθητικού προσωπικού της διεύθυνσης και εισηγείται στο Νομόρχη την έκδοση των σχετικών πράξεων, κατά τις κείμενες διατάξεις μετά από πρόταση διευθυντή σχολείου ή του οικείου περιφερειακού υπηρεσιακού συμβουλίου-όταν αυτό απαιτείται. Προσλαμβάνει τους αναπληρωτές και ωρομίσθιους

εκπαιδευτικούς, ύστερα από πρόταση του οικείου περιφερειακού υπηρεσιακού συμβουλίου και εκδίδει τις πράξεις απόλυσής τους.

Για την επιλογή των προϊσταμένων διευθύνσεων, γραφείων εκπαίδευσης και φυσικής αγωγής, το οικείο περιφερειακό υπηρεσιακό συμβούλιο κρίνει ως το τέλος Φεβρουαρίου κάθε δεύτερου έτους τους εκπαιδευτικούς της περιφέρειάς του που έχουν τα προσόντα για τις θέσεις αυτές και συντάσσει χωρίς αξιολογική σειρά τους πίνακες υποψηφίων. Κατά τη σύνταξη των πινάκων, το περιφερειακό υπηρεσιακό συμβούλιο εκτιμά την εμπειρία εκπαιδευτικών θεμάτων και τη διαπιστωμένη ικανότητα των εκπαιδευτικών στην οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης. Με απόφαση του Υπουργού, καλούνται όσοι έχουν τα προσόντα να υποβάλλουν έως 15 Απριλίου αίτηση. Το αρμόδιο κεντρικό υπηρεσιακό συμβούλιο, Κ.Υ.Σ.Π.Ε ή Κ.Υ.Σ.Δ.Ε., καταρτίζει πίνακες υποψηφίων προϊσταμένων με αξιολογική σειρά, αφού λάβει υπόψη τα προσόντα των υποψηφίων και τη σειρά προτίμησης και αφού συμβουλευτεί τους πίνακες των περιφερειακών υπηρεσιακών συμβουλίων. Τέλος το αρμόδιο κεντρικό συμβούλιο προτείνει στον Υπουργό, ο οποίος αποφασίζει για την τοποθέτηση προϊσταμένων σε κενές θέσεις διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης.

Το γραφείο εκπαίδευσης είναι ένα υποσύστημα της διεύθυνσης εκπαίδευσης με ξεχωριστή εκπαιδευτική περιφέρεια, στενότερη του νομού και σχεδιασμένο, ώστε να αντιστοιχεί στη διοικητική διαίρεση σε επαρχίες. Η υπηρεσία κάθε γραφείου πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης λειτουργεί με άμεση ευθύνη του προϊσταμένου του. Σε κάθε γραφείο λειτουργεί τμήμα γραμματείας με προϊστάμενο διοικητικό υπάλληλο⁶⁵. Προϊστάμενος του γραφείου πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ορίζεται μόνο εκπαιδευτικός⁶⁶.

Ο προϊστάμενος γραφείου πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ασκεί τη διοίκηση και τον έλεγχο λειτουργίας των σχολείων της περιφέρειάς του. Είναι διοικητικός και πειθαρχικός προϊστάμενος των εκπαιδευτικών, δημόσιων και ιδιωτικών, καθώς και των διοικητικών υπαλλήλων του γραφείου. Ασκεί για τα σχολεία της περιοχής του τις αρμοδιότητες που αναφέρθηκαν για τον προϊστάμενο διεύθυνσης. Ενημερώνει αμέσως τον προϊστάμενο διεύθυνσης για κάθε θέμα με ιδιαίτερη σημασία για τα σχολεία της περιοχής του, τη λειτουργία τους και την κατάσταση των διδακτηρίων.

Με την Υ.Α. Δ2/1938/27-2-1998 (Φ.Ε.Κ. 189 Β'), θεσμοθετήθηκε η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών και του έργου τους. Αξιολογικές εκθέσεις συντάσσει ο προϊστάμενος διεύθυνσης, ο προϊστάμενος γραφείου, ο σχολικός σύμβουλος και ο διευθυντής της σχολικής μονάδας. Σκοπός της αξιολόγησης σύμφωνα με αυτήν την Υπουργική Απόφαση είναι: Η ενίσχυση της αυτογνωσίας των εκπαιδευτικών ως προς την επιστημονική τους συγκρότηση, την παιδαγωγική τους κατάρτιση και τη διδακτική τους ευστοχία. Ο σχηματισμός θεμελιωμένης εικόνας για την απόδοση στο έργο τους. Η επισήμανση των αδυναμιών των

εκπαιδευτικών στην προσφορά του διδακτικού τους έργου και η προσπάθεια εξάλειψης αυτών. Η ικανοποίηση των εκπαιδευτικών από την αναγνώριση του έργου τους και η παροχή κινήτρων σε όσους επιθυμούν να εξελιχθούν και να υπηρετήσουν σε θέσεις στελεχών εκπαίδευσης. Τέλος, η διαπίστωση των αναγκών επιμόρφωσής τους και ο προσδιορισμός του περιεχομένου αυτής.

Ο προϊστάμενος διευθύνσεως της εκπαίδευσης συντάσσει αξιολογική έκθεση για τον τρόπο λειτουργίας των σχολικών μονάδων της αρμοδιότητάς του, για τους διευθυντές των σχολικών μονάδων, για τον τρόπο λειτουργίας αυτών, για το εκπαιδευτικό προσωπικό που υπηρετεί με οποιονδήποτε τρόπο στη διεύθυνση εκπαίδευσης, καθώς και για τους προϊσταμένους των γραφείων εκπαίδευσης, των γραφείων φυσικής αγωγής και τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης αρμοδιότητάς του.

Ο προϊστάμενος γραφείου εκπαίδευσης συντάσσει αξιολογική έκθεση για τον τρόπο λειτουργίας των σχολικών μονάδων αρμοδιότητάς του, για τους διευθυντές αυτών και για το εκπαιδευτικό προσωπικό.

2.4.2.2. Περιφερειακά διοικητικά όργανα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Σε κάθε έδρα νομού υπάρχει πενταμελές υπηρεσιακό και πειθαρχικό συμβούλιο για το προσωπικό της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Η σύνθεσή του αποτελείται από τον προϊστάμενο διευθύνσεως ο οποίος έχει νόμιμο αναπληρωτή, από δυο προϊσταμένους γραφείων και από δυο τακτικούς αιρετούς εκπροσώπους από τον κλάδο των εκπαιδευτικών οι οποίοι έχουν ισάριθμους αναπληρωματικούς. Καθήκοντα προέδρου ασκεί ο προϊστάμενος διευθύνσεως. Τα συμβούλια αυτά είναι το Περιφερειακό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης (Π.Υ.Σ.Π.Ε.) και το Περιφερειακό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Π.Υ.Σ.Δ.Ε.).

Το κάθε Π.Υ.Σ.Π.Ε. και Π.Υ.Σ.Δ.Ε. έχει τις εξής αρμοδιότητες⁶⁷: Συντάσσει τους πίνακες υποψηφίων διευθυντών σχολικών μονάδων, σχολικών εργαστηριακών κέντρων, υποδιευθυντών σχολικών μονάδων, υπεύθυνων σχολικών εργαστηριακών κέντρων και έχει την αρμοδιότητα επιλογής και τοποθέτησης των διευθυντών και υποδιευθυντών, μετά την ψήφιση του Ν.1824/1988. Προτείνει τη μετάθεση για το συμφέρον της υπηρεσίας των διευθυντών και υποδιευθυντών σχολικών μονάδων και υπεύθυνων τομέων σχολικών εργαστηριακών κέντρων. Προτείνει τη διάθεση εκπαιδευτικών για συμπλήρωση του

υποχρεωτικού ωραρίου διδασκαλίας στον ίδιο νομό ή νομαρχιακό διαμέρισμα. Αναθέτει σε εκπαιδευτικούς την εκτέλεση υπερωριακής διδασκαλίας σε άλλο σχολείο. Γνωμοδοτεί για τη χορήγηση άδειας άσκησης ιδιωτικού έργου ή εργασίας με αμοιβή. Προτείνει την προσωρινή τοποθέτηση των νεοδιόριστων. Προτείνει την πρόσληψη προσωρινών αναπληρωτών. Καταρτίζει πίνακες προακτέων και εκδικάζει ενστάσεις κατά των πινάκων αυτών. Προτείνει την τοποθέτηση σε σχολείο των μετατεθέντων από άλλο Π.Υ.Σ.Π.Ε. ή Π.Υ.Σ.Δ.Ε., τη μετάθεση για βελτίωση θέσης και τη μετάθεση σε λύκεια για το συμφέρον της υπηρεσίας εκπαιδευτικών που έχουν πενταετή υπηρεσία στα γυμνάσια. Προτείνει τη μετάθεση για το συμφέρον της υπηρεσίας μέσα στον ίδιο νομό ή νομαρχιακό διαμέρισμα. Προτείνει κάθε είδους απόσπαση κατά τον νόμο μέσα στον ίδιο νομό ή νομαρχιακό διαμέρισμα. Προτείνει την τοποθέτηση των επανερχόμενων εκπαιδευτικών από σχολεία του εξωτερικού. Καταρτίζει τους πίνακες υποψηφίων προϊσταμένων για τα τμήματα εκπαιδευτικών θεμάτων των διευθύνσεων εκπαίδευσης. Προτείνει την απόσπαση εκπαιδευτικών στη γραμματεία των περιφερειακών επιμορφωτικών κέντρων. Συντάσσει πίνακες υποψηφίων προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης και γραφείων φυσικής αγωγής, χωρίς αξιολογική σειρά. Ορίζει τις σχολικές μονάδες, των οποίων οι μαθητές ασκούνται στο σχολικό εργαστηριακό κέντρο, καθώς επίσης και τους διδάσκοντες σε αυτό. Εκδικάζει πειθαρχικές υποθέσεις του εκπαιδευτικού προσωπικού του νομού ή νομαρχιακού διαμερίσματος, εκτός από αυτές που αφορούν τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη των Π.Υ.Σ.Π.Ε. και Π.Υ.Σ.Δ.Ε. Εκδικάζει εφέσεις του εκπαιδευτικού προσωπικού κατά των πειθαρχικών αποφάσεων των προϊσταμένων των διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης. Εξετάζει θέματα υπηρεσιακής κατάστασης εκπαιδευτικών, που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, καθώς και κάθε άλλο εκπαιδευτικό θέμα που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, εφόσον αυτά δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα των κεντρικών υπηρεσιακών συμβουλίων.

Από τις αρμοδιότητες αυτές, φαίνεται ότι η κατάρτιση και η σύνταξη πινάκων διευθυντών, υποδιευθυντών, προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης και φυσικής αγωγής αποτελούν βασικές εργασίες των περιφερειακών συμβουλίων, οι οποίες σχετίζονται με την παραγωγικότητα και τα κίνητρα των διοικητικών και εποπτικών στελεχών της εκπαίδευσης. Από τη σωστή επιλογή των στελεχών αυτών, εξαρτάται κατά πολύ η απόδοση του εκπαιδευτικού μας συστήματος.

Με το Π.Δ. 140/1998 προστέθηκαν όροι για τη μονιμοποίηση κάθε νεοδιοριζομένου εκπαιδευτικού. Για τη μονιμοποίηση αυτού αποφασίζει το αντίστοιχο Π.Υ.Σ.Π.Ε. ή Π.Υ.Σ.Δ.Ε., αλλά προϋπόθεση είναι η σύνταξη έκθεσης αξιολόγησης της παιδαγωγικής και διδακτικής του επάρκειας⁶⁸. Εκθέσεις αξιολόγησης συντάσσονται κατά τη διάρκεια της δοκιμαστικής θητείας του εκπαιδευτικού από τον διευθυντή της σχολικής μονάδας, στην οποία

υπηρετεί ο εκπαιδευτικός και από τον σχολικό σύμβουλο. Στο τέλος της δοκιμαστικής θητείας του εκπαιδευτικού, τριμελείς επιτροπές αποτελούμενες από μόνιμους αξιολογητές, που ορίζονται με απόφαση της επιτροπής αξιολόγησης σχολικής μονάδας, εξετάζουν τον υπηρεσιακό του φάκελο, την πληρότητα μιας επιστημονικής εργασίας που πρέπει να έχει εκπονήσει ο αξιολογούμενος σε αντικείμενο σχετικό με την ειδικότητά του και την επάρκεια σχεδίου υποδειγματικής διδασκαλίας που ο ίδιος έχει συντάξει. Οι τριμελείς επιτροπές λαμβάνουν υπόψιν τους τις εκθέσεις αξιολόγησης που έχουν συνταχθεί από το διευθυντή και το σχολικό σύμβουλο και συντάσσουν τη δική τους έκθεση αξιολόγησης, την οποία υποβάλλουν μαζί με τον υπηρεσιακό φάκελο του κρινόμενου εκπαιδευτικού στο αντίστοιχο Π.Υ.Σ.Π.Ε. ή Π.Υ.Σ.Δ.Ε.

Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα, επίσης προστέθηκαν και όροι για την επιλογή των εκπαιδευτικών σε θέσεις διευθυντών σχολικών μονάδων, προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης και σχολικών συμβούλων⁶⁹. Για την επιλογή τους απαιτείται η εκπόνηση ειδικής εργασίας που θα αναφέρεται στη διαχείριση εκπαιδευτικού ζητήματος σε επίπεδο σχολικής μονάδας για τους υποψηφίους διευθυντές και σε επίπεδο νομού ή νομαρχιακού διαμερίσματος για υποψηφίους προϊσταμένους και σχολικούς συμβούλους, καθώς επίσης και έκθεση τριμελούς επιτροπής μόνιμων αξιολογητών, σύμφωνα με τη διαδικασία που αναφέρθηκε προηγουμένως. Η επιλογή των στελεχών αυτών εξακολουθεί να γίνεται σύμφωνα με τη διαδικασία που περιγράφηκε, από τα αντίστοιχα συμβούλια επιλογής.

2.4.2.3. Σχολικός σύμβουλος.

Πριν από την ισχύ του Ν.1304/1982 οι προϊστάμενοι διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης, είχαν εκτός από διοικητικές αρμοδιότητες και αρμοδιότητες επιστημονικής και παιδαγωγικής καθοδήγησης. Από την ισχύ του νόμου αυτού, οι διοικητικές αρμοδιότητες παρέμειναν στους προϊσταμένους διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης, ενώ η επιστημονική και παιδαγωγική καθοδήγηση περιήλθε στους σχολικούς συμβούλους.

Βασικά κριτήρια για την επιλογή των σχολικών συμβούλων είναι η υπηρεσιακή κατάρτιση, η κοινωνική προσφορά, το αξιόλογο εκπαιδευτικό έργο και η δημοκρατική προσωπικότητα των υποψηφίων. Για την αξιολόγηση αυτή λαμβάνονται υπόψιν, σε μικρότερο βαθμό όμως, οι μεταπτυχιακές σπουδές, η επιμόρφωση, η αξιόλογη συγγραφική εργασία, η γνώση ξένων γλωσσών και η κατοχή δεύτερου πτυχίου. Επίσης, λαμβάνεται υπόψιν η συγκρότηση και προσωπικότητα των υποψηφίων, η οποία διαπιστώνεται ύστερα από

προσωπική συνέντευξη με το συμβούλιο κρίσης⁷⁰. Η συνέντευξη, μάλιστα, έχει μεγάλη ισχύ και αν κάποιος υποψήφιος δεν προσέλθει, αποκλείεται από την τελική επιλογή⁷¹.

Ο σχολικός σύμβουλος κατά την άσκηση του έργου του συνεργάζεται⁷² με τους διευθυντές και το εκπαιδευτικό προσωπικό των σχολείων για την αρτιότερη και αποδοτικότερη οργάνωση και λειτουργία των σχολείων. Συνεργάζεται με τον προϊστάμενο διευθύνσεως ή γραφείου εκπαίδευσης για κάθε θέμα που σχετίζεται με τη βελτίωση της προφερόμενης εκπαίδευσης. Υποστηρίζει το επιστημονικό και εκπαιδευτικό έργο των εκπαιδευτικών και συντάσσει⁷³ αξιολογική έκθεση για θέματα που αφορούν την επιστημονική και διδακτική επάρκεια των εκπαιδευτικών.

Ο σχολικός σύμβουλος αξιολογεί: Την επιστημονική κατάρτιση των εκπαιδευτικών, δηλαδή την απαραίτητη για το έργο τους επιστημονική συγκρότηση, την κατοχή της διδακτέας ύλης, την επιστημονική συγκρότησή τους, την ενημέρωσή τους στις νεότερες εξελίξεις της επιστήμης, την ενεργό συμμετοχή τους σε σεμινάρια και τις προτάσεις τους για τη βελτίωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Την παιδαγωγική και διδακτική τους ικανότητα και τη δημιουργία του απαραίτητου παιδαγωγικού κλίματος με τους μαθητές και την υποβοήθησή τους για ομαλή και δημιουργική προσαρμογή στη σχολική ζωή. Τέλος, ο σχολικός σύμβουλος αξιολογεί τους διευθυντές των σχολικών μονάδων, εκτιμώντας τα αξιολογικά στοιχεία που αναφέρονται και στους εκπαιδευτικούς.

2.4.2.4. Νομαρχιακές και επαρχιακές επιτροπές παιδείας.

Σε κάθε νομαρχία ή επαρχία λειτουργεί επιτροπή του νομαρχιακού ή επαρχιακού συμβουλίου, που είναι η νομαρχιακή ή επαρχιακή επιτροπή παιδείας. Μελετά και εισηγείται στο αντίστοιχο συμβούλιο θέματα παιδείας όπως οργάνωση βιβλιοθηκών, σεμινάρια γονέων, ίδρυση-συγχώνευση-κατάργηση-μεταφορά σχολείων, κατανομές πιστώσεων σε Ο.Τ.Α. για την επισκευή και συντήρηση διδακτηρίων και θέματα λαϊκής επιμόρφωσης.

Αποτελείται από το Νομάρχη ή εκπρόσωπό του ως πρόεδρο, από έναν σχολικό σύμβουλο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και έναν δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, τους προϊσταμένους διευθύνσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, εκπρόσωπο της ένωσης δήμων και κοινοτήτων, καθώς επίσης και από τους εκπροσώπους των τοπικών κοινωνιών και αυτούς των εκπαιδευτικών και αγροτικών οργανώσεων.

Τα μέλη της νομαρχιακής ή επαρχιακής επιτροπής παιδείας είναι δεκαέξι και πρωταρχικό ρόλο σε αυτήν παίζουν τα μονομελή διοικητικά όργανα εκπαίδευσης, δηλαδή Νομάρχης, προϊστάμενος, σχολικός σύμβουλος. Τα μέλη των παραγωγικών τάξεων έχουν

χαμηλή εκπροσώπηση. Έτσι, η πληροφόρηση είναι ελλιπής για θέματα όπως η προσθήκη νέων τμημάτων στα τεχνικά και επαγγελματικά λύκεια, που σχετίζονται άμεσα με την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στο νομό. Η κάθε νομαρχιακή ή επαρχιακή επιτροπή παιδείας συγκροτείται με απόφαση του Νομάρχη, ύστερα από προτάσεις των οικείων φορέων που εκπροσωπούνται σε αυτές.

2.4.3. Διοικητική οργάνωση πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε επίπεδο σχολικής μονάδας.

Σύμφωνα με το άρθρο 11 του Ν.1566/1985, το οποίο θεωρεί τη διοίκηση σαν βασικό άξονα ανάπτυξης του εκπαιδευτικού συστήματος, σε κάθε σχολείο πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης τη διοίκηση ασκούν ο διευθυντής, ο υποδιευθυντής και ο σύλλογος διδασκόντων.

2.4.3.1. Ο διευθυντής και ο υποδιευθυντής σχολικής μονάδας.

Ο διευθυντής είναι υπεύθυνος για την ομαλή λειτουργία του σχολείου, το συντονισμό της σχολικής ζωής, την τήρηση των νόμων, των εγκυκλίων και των υπηρεσιακών εντολών και την εφαρμογή των αποφάσεων του συλλόγου των διδασκόντων, που εκδίδονται σύμφωνα με την υπουργική απόφαση για τις αρμοδιότητες του συλλόγου διδασκόντων.

Ειδικότερα, οι διευθυντές έχουν τα ακόλουθα καθήκοντα, σύμφωνα με τις υπ.αρ. 25.124/1978 και 52.091/1978 εγκυκλίους του Υ.Π.Ε.Π.Θ.: Έχουν την άμεση επίβλεψη και τη γενική διεύθυνση του σχολείου τους, που το εκπροσωπούν σε όλες τις σχέσεις. Παραμένουν όλες τις εργάσιμες ώρες στο σχολείο και φροντίζουν για την κανονική λειτουργία του, εκτός αν είναι αναγκασμένοι να απουσιάσουν για υπηρεσιακούς λόγους, όποτε αναπληρώνονται από τον υποδιευθυντή ή το νόμιμο αναπληρωτή. Φροντίζουν να τηρούνται σε καλή κατάσταση και πάντοτε ενημερωμένα τα υπηρεσιακά βιβλία του σχολείου. Είναι υπεύθυνοι για τη διεκπεραίωση της υπηρεσιακής αλληλογραφίας και την πιστή εφαρμογή των νόμων και των διαταγών των προϊσταμένων αρχών των σχετικών με το διδακτικό έργο του σχολείου, τις εγγραφές, μετεγγραφές, την τακτική φοίτηση και τις συνέπειες της ελλιπούς φοιτήσεως. Εκδίδουν τίτλους σπουδών πάσης φύσεως, τους οποίους υπογράφουν αυτοί ως υπεύθυνοι και συνυπογράφει ως συνυπεύθυνος ο υποδιευθυντής ή ο συντάκτης του τίτλου εκπαιδευτικός,

εάν δεν υπάρχει υποδιευθυντής. Φροντίζουν, ώστε οι διδάσκοντες να εφαρμόζουν το επίσημο αναλυτικό πρόγραμμα και να καταχωρούν στα οικεία βιβλία τη διδασκόμενη ύλη καθημερινά. Οφείλουν να ενημερώνουν το διδακτικό προσωπικό του σχολείου τους, για τους νόμους που διέπουν τη λειτουργία του σχολείου και να ανακοινώνουν σ'αυτούς τις αποφάσεις και διαταγές των προϊσταμένων αρχών που αναφέρονται σε θέματα γενικού ενδιαφέροντος. Συγκαλούν το σύλλογο διδασκόντων σε τακτικές και έκτακτες συνεδριάσεις, διευθύνουν ως πρόεδροι τις εργασίες του και εισηγούνται τα προς συζήτηση θέματα, αν δεν έχουν αναθέσει την εισήγηση σε άλλο μέλος του συλλόγου. Φροντίζουν για την υγιεινή κατάσταση των χώρων του διδακτηρίου και προβαίνουν στις κατάλληλες ενέργειες για την προστασία της υγείας των μαθητών και του προσωπικού. Αναφέρουν στην προϊσταμένη αρχή κάθε κρούσμα μεταδοτικής ασθένειας που παρουσιάζεται μεταξύ των μαθητών. Μεριμνούν για τη συντήρηση και επισκευή του διδακτηρίου και των σχολικών επίπλων και σκευών σε συνεργασία με τους Ο.Τ.Α. Καλούν τους γονείς ή κηδεμόνες των μαθητών, όταν κατά την κρίση τους επιβάλλεται, για ιδιαίτερη ενημέρωση σχετικά με τη φοίτηση, διαγωγή και επίδοση των μαθητών. Οφείλουν να συνεργάζονται αρμονικά με όλα τα μέλη του διδακτικού προσωπικού, αφού στην καλή συνεργασία στηρίζεται όλο το διδακτικό έργο. Η συνεργασία αυτή θα επιτευχθεί όταν υπάρχει σεβασμός προς την προσωπικότητα των εκπαιδευτικών λειτουργών, δικαιοσύνη στην ανάθεση των διαφόρων εργασιών και καθηκόντων και πραγματικό ενδιαφέρον για την επίλυση των υπηρεσιακών αλλά και προσωπικών προβλημάτων. Τέλος, οφείλουν να αντιμετωπίζουν με κατάλληλο χειρισμό τα θέματα και προβλήματα που είναι ενδεχόμενο να παρουσιάζονται στο χώρο του μαθητικού δυναμικού.

Οι διευθυντές συντάσσουν⁷⁴ αξιολογικές εκθέσεις για τις σχολικές μονάδες τις οποίες διευθύνουν και για τους εκπαιδευτικούς λειτουργούς αυτών. Η αξιολογική έκθεση αναφέρεται στην υπηρεσιακή συνέπεια, την υπευθυνότητα και την ανάληψη πρωτοβουλιών, καθώς επίσης και στη συνεργασία και επικοινωνία με εκπαιδευτικούς, μαθητές και γονείς. Σύμφωνα με το άρθρο 35 του Ν.1566/1985, οι διευθυντές μπορούν να κατανεύμουν το διοικητικό έργο του σχολείου, μεταξύ του υπάρχοντος διδακτικού προσωπικού.

Ο υποδιευθυντής αναπληρώνει τον διευθυντή, όταν απουσιάζει ή δεν υπάρχει. Εάν υπηρετούν περισσότεροι του ενός υποδιευθυντές σε μια σχολική μονάδα, ο αναπληρωτής ορίζεται από τον διευθυντή. Αν αυτός δεν υπάρχει, ο αναπληρωτής ορίζεται με απόφαση του Νομάρχη. Βοηθάει τον διευθυντή στην άσκηση των καθηκόντων του και είναι υπεύθυνος για τη διεκπεραίωση του διοικητικού έργου του σχολείου.

2.4.3.2. Σύλλογος διδασκόντων.

Ο σύλλογος διδασκόντων κάθε σχολείου αποτελείται⁷⁵ από τους διδάσκοντες σε αυτό. Πρόεδρος του συλλόγου είναι ο διευθυντής. Όταν στις συνεδριάσεις του συζητούνται θέματα μαθητών, τότε μετέχουν δυο εκπρόσωποί τους που ορίζονται από το διοικητικό συμβούλιο των μαθητικών κοινοτήτων. Συνεδριάζει ύστερα από πρόσκληση του προέδρου τακτικά μία φορά πριν από την έναρξη των μαθημάτων και μία φορά στο τέλος κάθε τριμήνου. Εκτάκτως, συνεδριάζει όταν το κρίνει σκόπιμο ο πρόεδρος ή το ζητήσει εγγράφως για συγκεκριμένα θέματα το ένα τρίτο των μελών. Οι συνεδριάσεις γίνονται εντός ωραρίου εργασίας, όχι όμως σε ώρες διδασκαλίας. Ο σύλλογος διδασκόντων αποτελεί συλλογικό όργανο για τη χάραξη κατευθύνσεων με στόχο την αρτιότερη λειτουργία του σχολείου.

Έχει την ευθύνη για την εφαρμογή του ωρολογίου και αναλυτικού προγράμματος, για την υγεία και προστασία των μαθητών, για την καθαριότητα των σχολικών χώρων και την οργάνωση της σχολικής ζωής. Ιεραρχεί τις ανάγκες και αξιοποιεί τις δυνατότητες συνεργασίας ανάμεσα στο διδακτικό προσωπικό και τους κοινωνικούς φορείς του τόπου. Μπορεί να αποφασίσει τον χωρισμό των μελών σε τομείς γνώσεων, με στόχο τον καλύτερο συντονισμό της διδασκαλίας και της εφαρμογής των εκπαιδευτικών μεθόδων. Ο τρόπος λειτουργίας και τα ειδικότερα καθήκοντα, καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού.

2.4.3.3. Άλλα συλλογικά όργανα σε επίπεδο σχολικής μονάδας.

Τα όργανα λαϊκής συμμετοχής που λειτουργούν σε κάθε σχολείο είναι οι δημοτικές και κοινωνικές επιτροπές παιδείας, οι σχολικές επιτροπές και τα σχολικά συμβούλια.

Δημοτικές και κοινοτικές επιτροπές παιδείας⁷⁶: Σε κάθε δήμο λειτουργεί δημοτική επιτροπή και σε κάθε κοινότητα κοινοτική επιτροπή παιδείας. Μετέχουν ο δήμαρχος ή πρόεδρος κοινότητας ως πρόεδρος, ο εκπρόσωπος της ένωσης γονέων, ένας διευθυντής σχολείου πρωτοβάθμιας και ένας δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, εκπρόσωπος των παραγωγικών τάξεων και ένας συνδικαλιστικός εκπρόσωπος των εκπαιδευτικών. Χωρίς δικαίωμα ψήφου, μετέχει και εκπρόσωπος της λαϊκής επιμόρφωσης. Η δημοτική ή κοινοτική επιτροπή παιδείας, εισηγείται στους Ο.Τ.Α., θέματα σχετικά με την καλύτερη οργάνωση και λειτουργία των σχολείων, με την κατανομή πιστώσεων για τις λειτουργικές δαπάνες, την ίδρυση-κατάργηση-συγχώνευση-μεταφορά σχολείων και παρακολουθεί την ανέγερση των σχολικών κτιρίων, την επισκευή και συντήρησή τους, καθώς και το έργο των σχολικών επιτροπών. Συγκαλείται με απόφαση του δημάρχου ή προέδρου της κοινότητας. Ο τρόπος

λειτουργίας, η θητεία των μελών, η οργάνωση της γραμματείας και κάθε άλλη λεπτομέρεια, ορίζονται με απόφαση του Υ.Π.Ε.Π.Θ.

Σχολικές επιτροπές: Αυτό το όνομα έφεραν οι επιτροπές που προβλεπόταν από το άρθρο 52 του Ν.1566/1985. Σε κάθε δημόσιο σχολείο πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, προβλεπόταν η συγκρότηση και λειτουργία μιας σχολικής επιτροπής, που αποτελούνταν από έναν εκπρόσωπο του δήμου ή της κοινότητας, τον διευθυντή του σχολείου και τον εκπρόσωπο των γονέων. Έργο της επιτροπής αυτής ήταν κυρίως η διαχείριση των πιστώσεων που αφορούσαν τις λειτουργικές ανάγκες των σχολείων. Με τον Ν.1894/1990⁷⁷ όμως, καταργήθηκαν αυτές. Ο όρος «σχολικές επιτροπές» χρησιμοποιείται από τότε για τα Ν.Π.Δ.Δ. τα οποία ιδρύθηκαν με το άρθρο 5 παράγρ. 8 του νόμου αυτού. Κάθε σχολική επιτροπή, ως δημοτικό ή κοινοτικό Ν.Π.Δ.Δ. καλύπτει ένα ή περισσότερα σχολεία πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ανάλογα με τις σχολικές ανάγκες. Στη διοίκησή της μετέχουν υποχρεωτικά οι διευθυντές των αντίστοιχων σχολείων, ένας εκπρόσωπος του συλλόγου γονέων για κάθε σχολείο αντίστοιχα και ένας εκπρόσωπος των μαθητών για σχολεία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Έργο της σχολικής επιτροπής είναι: Η διαχείριση των πιστώσεων που διατίθενται στα σχολεία, για κάλυψη λειτουργικών δαπανών (θέρμανση, ύδρευση, αναλώσιμα, κ.λ.) και η αμοιβή των καθαριστριών. Η εκτέλεση έργων επισκευή και συντήρησης των αντίστοιχων σχολείων. Ο εξοπλισμός αυτών με κάθε είδους έπιπλα, σκεύη, όργανα και μέσα διδασκαλίας. Η εισήγηση στις αντίστοιχες διευθύνσεις πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης για τον εφοδιασμό από τον Ο.Σ.Κ. με έπιπλα, εξοπλιστικά είδη και από το Υ.Π.Ε.Π.Θ. με βιβλία για τις βιβλιοθήκες. Η διαχείριση των εσόδων από την ενδεχόμενη εκμετάλλευση των κυλικείων. Και τέλος, η λήψη κάθε μέτρου που κρίνεται ως αναγκαίο για τη στήριξη της διοικητικής λειτουργίας των σχολείων.

Ο τρόπος και η διαδικασία πραγματοποίησης, δικαιολόγησης, έλεγχου και απόδοσης λογαριασμών, επί εσόδων και εξόδων καθορίζεται με με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομικών και Παιδείας. Η ευθύνη και η αρμοδιότητα για επισκευές μεγάλης κλίμακας στον φέροντα οργανισμό, στις στέγες και στις εγκαταστάσεις των σχολικών κτιρίων, ανήκουν στους Ο.Τ.Α. Όταν αυτοί δηλώσουν αδυναμία, η αρμοδιότητα ασκείται από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση που επιχορηγείται για τον σκοπό αυτό. Αν και αυτή αδυνατεί, την επισκευή τους μπορεί να αναλάβει ο Ο.Σ.Κ.

Σχετικά με τη διαχείριση της σχολικής περιουσίας, με το Ν.1894/1990 και την Υ.Α. ΣΤ'/13/1994 του Υ.Π.Ε.Π.Θ., η κινητή και ακίνητη περιουσία των εφορειών σχολείων⁷⁸ περιήλθε στους Ο.Τ.Α. Τα νέα κτίρια από τον Ο.Σ.Κ. μεταβιβάζονται απευθείας στους Ο.Τ.Α., οι οποίοι καθίστανται ανάδοχοι όλων των καταργηθέντων σχολικών ταμείων και εφορειών

σχολείων. Σύμφωνα με το Ν.1894/1990, η σχολική περιουσία και οι πρόσοδοί τους προορίζονται αποκλειστικά για τη λειτουργία των σχολικών μονάδων. Η κινητή περιουσία μπορεί να ανακατανέμεται από τον αντίστοιχο Ο.Τ.Α. στις σχολικές μονάδες. Αν ένα σχολείο παύσει να λειτουργεί, ο Ο.Τ.Α. αποφασίζει για τον τρόπο χρήσης των διδακτηρίων και την εκμετάλλευση της σχολικής περιουσίας. Τα όποια έσοδα, διατίθενται για τη συντήρηση ή επισκευή άλλων διδακτηρίων. Με το Ν.2009/1992⁷⁹, ορίζεται ότι τα ακίνητα που μεταβιβάζονται στους Ο.Τ.Α. βαρύνονται με δουλεία υπέρ του Ελληνικού δημοσίου. Η δουλεία συνίσταται στη χρήση τους μόνο για στέγαση σχολικών μονάδων ή μονάδων επαγγελματικής κατάρτισης ή λαϊκής επιμόρφωσης.

Σχολικά συμβούλια: Σε κάθε δημόσιο σχολείο λειτουργεί σχολικό συμβούλιο το οποίο αποτελείται από το σύλλογο διδασκόντων, τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου του συλλόγου γονέων και τον εκπρόσωπο της τοπικής αυτοδιοίκησης στη σχολική επιτροπή. Στα σχολεία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, μετέχουν και τρεις εκπρόσωποι των μαθητών. Έργο του σχολικού συμβουλίου είναι η εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας του σχολείου με κάθε τρόπο, η καθιέρωση αμοιβαίων τρόπων επικοινωνίας διδασκόντων και μαθητών, καθώς και η υγιεινή των μαθητών. Πρόεδρος του είναι ο διευθυντής του σχολείου. Το σχολικό συμβούλιο λειτουργεί νόμιμα με τα παρόντα μέλη.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 2

1. Βλ. Χάρη Κ.: Εγκυκλοπαιδικό σύστημα. Λήμμα στην Παιδαγωγική-Ψυχολογική Εγκυκλοπαίδεια. Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 1989, Τόμος 3^{ος}, σελ. 1727.
2. Ο Taylor εμπνεύστηκε το σύστημα οργάνωσης της εργασίας με τη μέτρηση των κινήσεων και του χρόνου, με στόχο την ανάπτυξη της συσσώρευσης κεφαλαίου με βάση την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας. Διατύπωσε συστήματα αμοιβής με βραβεία, θέσπισε την αρχή της εξειδίκευσης και της διαίρεσης της εργασίας, την αλυσίδα παραγωγής, κ.λ. Στο μέτρο που ο μισθός παραμένει το μέσο παρακίνησης για εργασία, ο Taylor συνέστησε τη μέθοδο του διαφορικού μισθού, που συνδέει το ύψος του βασικού μισθού με τον αριθμό των τελικών μονάδων του προϊόντος. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα μια νέα μορφή συσσώρευσης κεφαλαίου: τη μαζική παραγωγή τυποποιημένων προϊόντων. Για περισσότερα σχετικά με τον Τεϋλορισμό, βλ. Σταματάκη Ν., Βασιλείου Θ.: Λεξικό Επιστήμων του Ανθρώπου. Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1992, σελ. 369.
3. Βλ. Λυμπεράκη Α.: Ευέλικτη εξειδίκευση; Κρίση και αναδιάρθρωση στη μικρή βιομηχανία. Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1991. «Η μεταβαλλόμενη εργασιακή διαδικασία, απέκτησε τα φορντικά χαρακτηριστικά της γύρω στο πρώτο μισό του 20ου αιώνα στο φως των καινοτόμων που εισήγαγε ο H. Ford: κινητή γραμμή παραγωγής, εργαλειομηχανές στενής και ειδικής χρήσης και τυποποίηση των προϊόντων. Πρόκειται για μια οργανωτική αρχή που στηρίζεται στην προσφορά και τοποθετεί την έμφαση στη συνεχή και αδιατάρακτη λειτουργία της γραμμής παραγωγής. Μετά το 1960 αυτή η φορντική εργασιακή διαδικασία επεκτάθηκε σε παγκόσμια κλίμακα, δημιουργώντας αυτό που ονομάζεται νέος διεθνής καταμερισμός της εργασίας... Στο σύνολό της η φορντική προβληματική χαρακτηρίζεται από μια μονομαχία με στόχο τη μείωση του κόστους παραγωγής και όχι με τον ανταγωνισμό των ίδιων των προϊόντων». Περισσότερα για τον φορντισμό, βλ. στο κεφάλαιο 2.2. σελ.50-55. Ο Φορντισμός, πάντως, βασίστηκε σε μεγαλύτερη ελευθερία και άνεση κινήσεων από τον Τεϋλορισμό.
4. Βλ. Για τη θεωρία των ανθρωπίνων σχέσεων, στο Κεφάλαιο 1 της παρούσης εργασίας.
5. Βλ. περισσότερα για τη θεωρία του Ανθρώπινου Κεφαλαίου και κριτική αυτής Δεδουσόπουλου Α.: Οικονομική της εργασίας, η προσφορά της εργασίας. Εκδόσεις Πολίτης, Αθήνα, 1995, σελ. 143-185.
6. Βλ. Περισσότερα για την κατάρτιση της αγοράς εργασίας και της εργατικής δύναμης Δεδουσόπουλου Α.: όπ.παρ., σελ. 27-46 και Σακέλλη Γ.: Η αναπαραγωγή των οικονομικών

ανισοτήτων-Μια θεώρηση. Έκδοση Ι.Π.Α., Τόμος Μνήμη Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1988, σελ. 289-290.

7. Βλ. Bohler W.: Εκπαιδευτική πολιτική. Μεγάλη Παιδαγωγική Εγκυκλοπαίδεια. Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα-HERDER. Τόμος 2^{ος}, Αθήνα, 1968, σελ. 419.

8. Βλ. Άρθρο 26: «Καθένας έχει δικαίωμα στην εκπαίδευση. Η εκπαίδευση πρέπει να παρέχεται δωρεάν, τουλάχιστον στη στοιχειώδη και βασική της βαθμίδα. Η στοιχειώδης εκπαίδευση είναι υποχρεωτική. Η τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση πρέπει να εξασφαλίζεται σε όλους...».

9. Βλ. Σύμβαση της Ουνέσκο εναντίον των διακρίσεων στον τομέα της εκπαίδευσης 1960.

10. Βλ. Τομπαΐδη Δ.: Η ισότητα των ευκαιριών στην Εκπαίδευση. Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα, 1982.

11. Βλ. Γέρου Θ.: Εκπαιδευτική πολιτική (1975-1981). Αθήνα, 1981, σελ. 38.

12. Βλ. Μηλιού Γ.: Εκπαίδευση και εξουσία. Εκδόσεις Αγώνας, Αθήνα, 1984.

13. Βλ. Μαυρογιώργου Γ.: Παιδαγωγική έρευνα, εκπαιδευτική αλλαγή και κοινωνική αλλαγή. Περιοδικό Σύγχρονη Εκπαίδευση, τεύχος 30-31.

14. Βλ. Για περισσότερα στοιχεία Φραγκουδάκη Α.: Κοινωνιολογία της εκπαίδευσης Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

15. Βλ. Δημαρά Α.: Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε.: Τεκμήρια ιστορίας. Τόμος Α' - Β', Αθήνα, 1973-1974.

16. Βλ. Ξωχέλλη Π.: Θέματα εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης. Εκδόσεις Δίπτυχο, Αθήνα, 1981, σελ. 13.

17. Βλ. Νταλάκα Θ.: Εισαγωγή στην κοινωνιολογία-θέματα της κοινωνιολογίας της παιδείας. Ιωάννινα 1982, σελ. 135.

18. Βλ. Ξωχέλλη Π.: όπ. παρ., σελ. 12-13.

19. Βλ. Γληνού Δ.: Ο σκοπός της Παιδαγωγικής Ακαδημίας. Αθήνα, 1924, σελ. 9.

20. Βλ. Παπούλια Δ., Τσούκα Χ.: Η δυστυχία της μεταρρύθμισης. Γιατί οι μεγάλες κοινωνικές μεταρρυθμίσεις δεν είναι εύκολες. Περιοδικό Δημόσιος Τομέας, τεύχος 95, σελ. 12.

21. Βλ. Παπούλια Δ., Τσούκα Χ.: όπ. παρ., σελ. 11-12.

22. Βλ. Μπουζάκη Σ.: Νεοελληνική εκπαίδευση 1821-1985. Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1991, σελ. 131-132.

23. Βλ. Μπουζάκη Σ.: όπ. παρ., σελ. 132.

24. Βλ. Σαΐτη Χ.: Βασικά θέματα της Σχολικής Διοίκησης. Αθήνα, 1994, σελ. 47-48.

25. Βλ. Ν. 2009/1992 Φ.Ε.Κ. 18 τ. Α'.

26. Βλ. Ζάχαρη Ε.: Ιστορία, οργάνωση και διοίκηση Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαίδευσης. Εκδόσεις Σ.Ε.Λ.Ε.Τ.Ε., Αθήνα, 1981, σελ.126. Αυτή η σχολή το 1834 αναδιοργανώθηκε και απετέλεσε τη Σχολή Ευελπίδων.
27. Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, που συναντούμε μέχρι τα μέσα του 20ου αιώνα, σε πολλά σχολεία της χώρας οι μαθητές των ανώτερων τάξεων δίδασκαν σε αυτούς των κατώτερων, έχοντας ως διδακτικά βιβλία πίνακες κρεμασμένους στους τοίχους, που πάνω σε αυτούς ήταν γραμμένα αναγνώσματα από διάφορα μαθήματα. Για περισσότερα Βλ. Μωραΐτη Δ.:Ιστορία της Παιδαγωγικής. Γ' Έκδοση, Αθήνα 1953, σελ. 270.
28. Βλ. Μπουζάκη Σ.: όπ. παρ., σελ. 37.
29. Βλ. Μπουζάκη Σ.: όπ. παρ., σελ. 37.
30. Βλ. Καλαφάτη Ε.: Τα σχολικά κτίρια της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης 1821-1929. Από τις προδιαγραφές στον προγραμματισμό. Έκδοση Ιστορικού Αρχείου Ελληνικής Νεολαίας-Γ.Γ. Νέας Γενιάς. Αθήνα, 1988, σελ. 153.
31. Βλ. Ευαγγελόπουλου Σ.: Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης. Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης. Έκδοσης Δανιά. Τόμος 1^{ος}, Αθήνα, 1989, σελ. 94-95.
32. Βλ. άρθρο 3 του Ν. ΒΤΜΘ/1895 και Δημαρά Α.: όπ. παρ., Τόμος Β', σελ.3.
33. Βλ. Καλαφάτη Ε.: όπ. παρ., σελ. 175.
34. Βλ. Καλαφάτη Ε.: όπ. παρ., σελ. 173-174.
35. Βλ. Καλαφάτη Ε.: όπ. παρ., σελ. 177-178. και Ευαγγελόπουλου Σ.: όπ. παρ., σελ. 98.
36. Βλ. Άρθρο 22 Ν.ΒΤΜΘ/1895.
37. Βλ. Για περισσότερα σχετικά, Κεφάλαιο 1.5.1. της παρούσης εργασίας.
38. Βλ. Γληνού Δ.: Ένας άταφος νεκρός. Αθήνα, 1925 και Φραγκουδάκη Α.:Εκπαιδευτική μεταρρύθμιση και οι φιλελεύθεροι διανοούμενοι- άγονοι αγώνες και ιδεολογικά αδιέξοδα στο μεσοπόλεμο. Αθήνα, 1977, σελ. 27- 28.
39. Βλ. Δημαρά Α.: όπ. παρ., Τόμος Β' 1974, σελ. 94.
40. Βλ. Πολυχρονόπουλου Π.:Παιδεία και πολιτική. Εκδόσεις Καστανιώτη. Αθήνα, 1980, Τόμος 1^{ος}, σελ. 191.
41. Βλ. Μπουζάκη Σ.: όπ. παρ., σελ. 66.
42. Βλ. Μπουζάκη Σ.: όπ. παρ., σελ. 66 και 73.
43. Βλ. Ευαγγελόπουλου Σ.: όπ. παρ., σελ. 98.
44. Βλ. Ν.Δ. 3439/1955.
45. Βλ. άρθρο 1 Ν.Δ. 3439/1955: λειτουργία της είναι η επιστημονική έρευνα και ο συντονισμός της κεντρικής, περιφερειακής και σχολικής οργάνωσης των διαφόρων βαθμίδων και κλάδων της Γενικής και Επαγγελματικής Εκπαιδευσεως συμπεριλαμβανομένης της μελέτης ιδίου εκπαιδευτικού προγράμματος δια τας αγροτικές περιοχές της χώρας, της

οργανώσεως υπηρεσίας Επαγγελματικού Προσανατολισμού και της Εποπτείας των Επαγγελματικών Σχολών της Δικαιοδοσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ.

46. Βλ. Παπανούτσου Ε.: Αγώνες και αγωνία για την Παιδεία. Εκδόσεις Ίκαρος, 1965, σελ. 346.

47. Βλ. Ευαγγελόπουλου Σ.: όπ. παρ., Τόμος 2^{ος}, Αθήνα, 1984, σελ. 98.

48. Βλ. Παπανούτσου Ε.: όπ. παρ., σελ. 346.

49. Βλ. για την αρνητική και αντίθετη άποψη: Μελέτες Κέντρου Μαρξιστικών Σπουδών. Θέματα παιδείας, σελ. 170-172.

50. Βλ. Δουκάκη Ν., Βεργέτη Μ.: Η ιστορία του θεσμού της Τεχνικής και Επαγγελματικής εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Περιοδικό Σύγχρονη Εκπαίδευση, τεύχη 25,26.

51. Βλ. το κεφάλαιο για την Παιδεία του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987.

52. Βλ. Μπουζάκη Σ.: όπ. παρ., σελ. 132.

53. Βλ. Μπουζάκη Σ.: όπ. παρ., σελ. 132-133.

54. Βλ. Άρθρο 46 Ν. 1268/1982 Φ.Ε.Κ. 87 Α'/16-7-1982.

55. Βλ. Φ.Ε.Κ. 173 Α'/24-11-1983.

56. Βλ. Φ.Ε.Κ. 167 Α'/30-9-1985.

57. Βλ. Υ.Α. αριθ. Δ'/5716/15-4-1988 Φ.Ε.Κ. 217/Β'/21-4-1988.

58. Βλ. Σαίτη Χ.: όπ. παρ., σελ. 52.

59. Βλ. Σαίτη Χ.: όπ. παρ., σελ. 54.

60. Βλ. Φ.Ε.Κ. 56 Τ. Α'.

61. Βλ. Σαίτη Χ.: όπ. παρ., σελ. 56-57.

62. Βλ. Ρέππα-Αθανασούλα Α.: Η Δευτεροβάθμια Τεχνικοεπαγγελματική Εκπαίδευση και η Περιφερειακή της διάσταση στην Ελλάδα. Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο. Αθήνα, 1992, σελ. 124-126.

63. Βλ. Υ.Α. Δ4/701/1-9-1986 Φ.Ε.Κ. 660 Β': Καθορισμός των περιοχών αρμοδιότητας Διευθύνσεων και Γραφείων Εκπαίδευσης.

64. Βλ. Π.Δ. 340/1983: Καθορισμός των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των Προϊσταμένων των Διευθύνσεων και Γραφείων Εκπαίδευσης και του τρόπου αναπλήρωσής τους.

65. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 19 παρ.3.

66. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 56.

67. Βλ. Π.Δ. 75/1986 άρθρο 7.

68. Βλ. Π.Δ. 140/1998 άρθρο 7.

69. Βλ. Π.Δ. 140/1998 άρθρο 3.

70. Βλ. Ν. 1304/1982 άρθρο 17.

- 71. Βλ. Υ.Α. Δ2/25783/1982 : Διαδικασία επιλογής Σχολικών Συμβούλων.
- 72. Βλ. Π.Δ. 214/1984 Φ.Ε.Κ. 77/29-5-1984.
- 73. Βλ. Υ.Α. Δ2/1938/27-2-1998 άρθρο 2.
- 74. Βλ. Υ.Α. Δ2/1938/27-2-1998 άρθρο 2.
- 75. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 11 παρ.στ'.
- 76. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 50.
- 77. Βλ. Ν. 1894/1990 άρθρο 5 παρ.19.
- 78. Βλ. Ν. 1894/1990 άρθρο 5 παρ.13.
- 79. Βλ. Ν. 2009/1992 άρθρο 31 παρ.16, 17.
- 80. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 51.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΟΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.

3.1. Τα Ελληνικά Συντάγματα.

Η Ελληνική Πολιτεία εμφανίζει μία Συνταγματική παράδοση εκατόν εβδομήντα επτά ετών, που καταγράφει την ύπαρξη και εφαρμογή Συντάγματος. Ειδικότερα, η Ελλάδα βίωσε την κατάρτιση και ψήφιση από Συντακτικές Συνελεύσεις ή Αναθεωρητικές Βουλές, εννέα τουλάχιστον Συνταγματικών κειμένων, που άρχιζαν να εφαρμόζονται και ίσχυσαν για ορισμένο χρόνο: Τα Συντάγματα της Επιδαύρου (1822), του Άστρους (1823), της Τροιζήνας (1827) και εκείνα των ετών 1844, 1864, 1911, 1927, 1952, 1975 και της αναθεώρησής του το 1986¹.

3.2. Το Σύνταγμα της Επιδαύρου.

Το Σύνταγμα της Επιδαύρου, το οποίο ψηφίστηκε την 1^η Ιανουαρίου 1822 από την Α΄ Εθνική Συνέλευση με τον τίτλο «Προσωρινόν Πολίτευμα Της Ελλάδος» δεν περιελάμβανε καμία διάταξη για την εκπαίδευση.

3.3. Το Σύνταγμα του Άστρους.

ΤΜΗΜΑ Δ΄.

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Δ΄.

Περί καθηκόντων του Βουλευτικού Σώματος.

Αζ΄: Η δημόσιος εκπαίδευσις είναι υπό την προστασίαν του Βουλευτικού Σώματος, καθώς και η ελευθερία των τύπων κατά τον η΄².

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Γ΄.

Πζ΄: Συστηματικώς να οργανισθή η εκπαίδευσις της νεολαίας και να εισαχθή καθ. όλην την επικράτειαν η αλληλοδιδασκτική μέθοδος από την Διοίκησιν.

3.4. Το Σύνταγμα της Τροιζήνας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Γ'.

Δημόσιον δίκαιον των Ελλήνων.

20: Οι Έλληνες έχουσι το δικαίωμα να συσταίνωσι καταστήματα παντός είδους: παιδείας, φιλανθρωπίας, βιομηχανίας και τεχνών και να εκλέγωσι διδασκάλους δια την εκπαίδευσήν των.

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ ΣΤ'.

Περί της Βουλής.

85: Επαγρυπνεί εις την δημόσιον παιδείαν και προστατεύει αυτήν, καθώς και την ελευθερίαν του τύπου, την γεωργίαν, το εμπόριον, την πρόοδον των επιστημών και κοινωφελών τεχνών και την βιομηχανίαν. Ασφαλίζει εις τους ευρετάς και συγγραφείς το προς καιρόν αποκλειστικόν δικαίωμα της απολαύσεως, της προερχομένης από την εύρεσιν και από τα συγγράματα.

3.4.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος της

Τροιζήνας.

Αυτές αφορούν το Ν. 3/15-4-1833: περί του σχηματισμού της αρμοδιότητος της επί των εκκλησιαστικών και της δημοσίου εκπαίδευσεως γραμματείας και επικρατείας. Με τον νόμο αυτόν συγκροτήθηκε και οργανώθηκε ο διοικητικός φορέας για τα θέματα της εκπαίδευσης και της Εκκλησίας. Ιδρύθηκε το Υ.Π.Ε.Π.Θ., στο οποίο συγκεντρώθηκαν όλες οι αρμοδιότητες της παιδείας. Επίσης, έχουμε και τα διατάγματα της 6^{ης}/18^{ης} Φεβρουαρίου 1834: περί δημοτικών σχολείων, της 31^{ης} Δεκεμβρίου 1836 (12-1-1937): περί του κανονισμού των Ελληνικών σχολείων και γυμνασίων, καθώς και της 14^{ης} Απριλίου 1837 για την ίδρυση πανεπιστημίου.

Με τα διατάγματα αυτά δημιουργήθηκε το θεσμικό πλαίσιο του εκπαιδευτικού μας συστήματος. Ο Υπουργός ασκούσε τη διοίκηση και εποπτεία της δημοτικής εκπαίδευσης με πέντε επάλληλα, πολυμελή ή μονομελή όργανα. Συγκεκριμένα, οι δάσκαλοι Α' τάξεως

ορίζονταν ως έφοροι των σχολείων του νομού ή της επαρχίας. Έπρεπε να επιθεωρούν τα σχολεία της περιφέρειάς τους, να συντάσσουν έκθεση για τους δασκάλους και τους μαθητές και να την υποβάλουν στο γενικό επιθεωρητή των σχολείων όλης της χώρας. Παράλληλα, συγκροτήθηκε σε κάθε δήμο η Επιτόπια Εφορευτική Επιτροπή, με πρόεδρο το Δήμαρχο. Καθήκον της επιτροπής ήταν να εφορεύει, να εμψυχώνει, να διευθύνει το σχολείο, να ασκεί πειθαρχική δικαιοδοσία πάνω στο προσωπικό και να αναφέρει τις ενέργειες της στην Επιθεωρητική Επιτροπή. Επίσης, σε κάθε νομό συγκροτήθηκε η Επιθεωρητική Επιτροπή των σχολείων του νομού, με πρόεδρο το Νομόρχη. Σε κάθε επαρχία συγκροτήθηκε αντίστοιχη επιτροπή, με πρόεδρο τον Έπαρχο. Καθήκον των επιτροπών αυτών ήταν: Να επιτηρούν τις Επιτόπιες Εφορευτικές Επιτροπές και τα σχολεία. Να επικυρώνουν τις αποφάσεις των επιτροπών αυτών για πειθαρχικές ποινές στους δασκάλους, να τις αυξάνουν ή να τις ακυρώνουν. Να επιθεωρεί ένα μέλος αυτών ανά εξάμηνο, τα σχολεία και να δίνει λύσεις σε προβλήματα, τα οποία είχαν σχέση με την εσωτερική λειτουργία των σχολείων. Να επιβάλουν ποινές στους δασκάλους και να γνωματεύουν για τις μεταθέσεις τους. Τα σχολεία έπρεπε να τα επιθεωρεί, επίσης, ανά εξάμηνο ο Νομόρχης και ο Έπαρχος και να κάνουν σχετικές αναφορές στο Υπουργείο. Τέλος, τα σχολεία τα επιθεωρούσε και ο γενικός επιθεωρητής, ο οποίος μπορούσε να επιβάλει διάφορες ποινές.

Για τη μέση εκπαίδευση, δηλαδή το Ελληνικό σχολείο και το γυμνάσιο, προβλεπόταν τα εξής: Τη διεύθυνση του Ελληνικού σχολείου είχε ο διευθυντής (σχολάρχης) και ο σύλλογος των διδασκόντων, οι λεγόμενοι Ελληνοδιδάσκαλοι. Τη διεύθυνση του γυμνασίου είχε ο γυμνασιάρχης και ο σύλλογος των διδασκόντων. Στα μέρη που υπήρχε Ελληνικό σχολείο και γυμνάσιο, συγκροτήθηκε εφορεία, με πρόεδρο τον διοικητή της περιοχής και μέλη έναν κληρικό ή δημόσιο υπάλληλο, το δήμαρχο και δυο δημότες οριζόμενους από το δημοτικό συμβούλιο. Η Εφορεία ήταν υπό την εποπτεία του Υπουργείου και φρόντιζε για τη λειτουργία των σχολείων. Ωστόσο, η πολιτική ηγεσία μπορούσε να στέλνει επιτροπές της δικής της επιλογής, προκειμένου να επιθεωρούν.

Η οργάνωση αυτή της διοίκησης της εκπαίδευσης υπήρχε ως το 1985 για τη δημοτική εκπαίδευση, οπότε ψηφίστηκε ο Ν. ΒΤΜΘ'/1897 και για το 1905 για τη μέση, οπότε ψηφίστηκε ο Ν. ΓΞΑ'/1905.

3.5. Το Σύνταγμα του 1844.

Περί του δημοσίου Δικαίου των Ελλήνων.

Άρθρον 11.

Η ανώτερα εκπαίδευσις ενεργείται δαπάνη του κράτους. Εις δε την δημοτικήν συντρέχει και το κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων. Έκαστος έχει το δικαίωμα να συσταίνει εκπαιδευτικά καταστήματα, συμμορφούμενος με τους νόμους του κράτους.

Άρθρον 105.

Δι ιδιαιτέρων νόμων και όσον ένεστι ταχύτερον, πρέπει να ληφθεί πρόνοια περί των εξής αντικειμένων:

β. Περί των εκκλησιαστικών κτημάτων και της δημοσίας εκπαιδεύσεως.

3.5.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1844.

Στο διάστημα αυτό η εκπαίδευση παρέμεινε αμετάβλητη στη χώρα μας, σύμφωνα με το Βαυαρικό σύστημα. Με τα διατάγματα της 13-6-1851 και 27-5-1862 έγινε μία προσπάθεια για την τροποποίηση του συστήματος διοίκησης και εποπτείας της εκπαίδευσης. Επίσης, με τα διατάγματα αυτά προβλεπόταν η συγκρότηση ενός κεντρικού γνωμοδοτικού συμβουλίου, το οποίο ποτέ δεν συστάθηκε.

3.6. Το Σύνταγμα του 1864.

Άρθρον 16.

Η ανώτερα εκπαίδευσις ενεργείται δαπάνη του κράτους. Εις δε την δημοτικήν συντρέχει και το κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων. Έκαστος έχει το δικαίωμα να συσταίνει εκπαιδευτικά καταστήματα, συμμορφούμενος με τους νόμους του κράτους.

3.6.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1864.

Οι ρυθμίσεις αυτές αφορούν το Ν. ΥΗ'/17-5-1871 για τους δασκάλους και τους καθηγητές, καθώς επίσης και το διάταγμα της 4-11-1895 για τους καθηγητές, το οποίο ανακλήθηκε στις 27-3-1886 και με βάση το οποίο επιχειρήθηκε ο περιορισμός των μεταθέσεων των εκπαιδευτικών. Έχουμε επίσης τα νομοσχέδια των Υπουργών Μίληση το 1877, Μανέτα το 1887, Θεοτόκη το 1889 και Ευνταξία το 1899 τα οποία προέβλεπαν διάφορες τροποποιήσεις, αλλά δεν ψηφίστηκαν.

Η σημαντικότερη ρύθμιση της περιόδου αφορά τον Ν.ΒΤΜΘ'/1895 (27-9-1895). Αυτός ο νόμος διαδέχθηκε ως οργανικός νόμος της δημοτικής εκπαίδευσης το διάταγμα του 1864. Το διάταγμα περί συστάσεως νηπιαγωγείων της 30-4-1896. Με το Ν. ΒΤΜΘ'/1895 καθιερώθηκε ο θεσμός του επιθεωρητή με διοικητικά, εποπτικά και καθοδηγητικά καθήκοντα. Ο θεσμός αυτός αποτέλεσε στη συνέχεια τόσο κατά τον 19^ο, όσο και κατά τον 20^ο αιώνα το βασικότερο αυταρχικό και εξουσιαστικό φορέα έλεγχου όχι μόνο της εσωσχολικής εκπαιδευτικής λειτουργίας των εκπαιδευτικών, αλλά και της εξωσχολικής πολιτικής, κοινωνικής και πολιτιστικής τους δραστηριότητας. Ο Ν.ΒΤΜΘ'/1895 έφτασε σχεδόν αναλλοίωτος μέχρι το 1929. Αναλυτικά στοιχεία για το Ν.ΒΤΜΘ'/1895 και τη διάρθρωση του εκπαιδευτικού συστήματος κατά την περίοδο εκείνη, αναφέρονται στο Κεφάλαιο 2.3.2.

3.7. Το Σύνταγμα του 1911.

Περί του δημοσίου δικαίου των Ελλήνων.

Άρθρον 16.

Η εκπαίδευσις, διατελούσα υπό την ανωτάτην εποπτείαν του κράτους ενεργείται δαπάνη αυτού. Η στοιχειώδης εκπαίδευσις είναι δι' άπαντας υποχρεωτική, παρέχεται δε δωρεάν υπό του κράτους. Επιτρέπεται εις ιδιώτας και εις νομικά πρόσωπα η ίδρυσις ιδιωτικών εκπαιδευτήριων, λειτουργούντων κατά το Σύνταγμα και τους νόμους του κράτους.

3.7.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1911.

Οι ρυθμίσεις αυτές αφορούν το Ν. 240/1914: περί διοικήσεως της δημοτικής και μέσης εκπαίδευσεως. Με το νόμο αυτό ο Υπουργός Ι. Τσιριμώκος, προσπάθησε να συστηματοποιήσει την υπάρχουσα νομοθεσία. Προβλεπόταν αύξηση των σχολικών κτιρίων, βελτίωση της εκπαίδευσης, και της θέσης των δασκάλων. Όμως, με το νόμο αυτό περιορίστηκε σημαντικά η αποκεντρωτική διοίκηση, αφού αφαιρέθηκε από τους δήμους και τις κοινότητες το δικαίωμα πρόσληψης εκπαιδευτικών. Έχουμε επίσης και το Ν.Α.2585/1917 με το οποίο η δημοτική γλώσσα καθιερώθηκε στις τέσσερις πρώτες τάξεις του δημοτικού σχολείου, καθώς και τους Ν. 82/1917, Ν.826/1917, Ν.827/1917, με τους οποίους μεταβλήθηκε το σύστημα συγγραφής και έγκρισης σχολικών βιβλίων. Επίσης εισήχθη ο θεσμός των ανώτερων εποπτών με καθήκοντα την επιστημονική εποπτεία της δημοτικής εκπαίδευσης, την προπαρασκευή του διδακτικού προσωπικού και την καθοδήγησή του. Ο Ν.2203/1920 αναφερόταν στην ίδρυση πρακτικών γεωργικών σχολών, ενώ ο Ν.1956/1920 αναφερόταν στην ίδρυση μέσων γεωργικών σχολών.

3.8. Το Σύνταγμα του 1927.

Δημόσιον δίκαιον των Ελλήνων.

Άρθρον 21.

Η τέχνη και η επιστήμη και η διδασκαλία αυτών είναι ελεύθεραι, διατελούν δε υπό την προστασίαν του κράτους, το οποίον συμμετέχει εις την επιμέλειαν και εξάπλωσιν αυτών.

Άρθρον 23.

Η εκπαίδευσις διατελεί υπό την ανωτάτην εποπτείαν του κράτους και ενεργείται δαπάνη αυτού ή των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως.

Η στοιχειώδης εκπαίδευσις είναι δι' όλους υποχρεωτική, παρέχεται σε δωρεάν υπό του κράτους. Ο νόμος ορίζει δια την στοιχειώδη εκπαίδευσιν τα έτη της υποχρεωτικής φοιτήσεως, τα οποία δεν δύνανται να είναι ολιγώτερα των έξι. Δια νόμου δύναται επίσης να καταστή υποχρεωτική η φοίτησις και εις σχολεία συμπληρωματικά των σχολείων της στοιχειώδους εκπαίδευσεως μέχρι του 18^{ου} έτους της ηλικίας.

Επιτρέπεται εις ιδιώτας και νομικά πρόσωπα η ίδρυσις ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων, λειτουργούντων κατά το Σύνταγμα και τους νόμους του κράτους³.

3.8.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1927.

Στην περίοδο αυτή έχουμε τους Ν.4397/1929 και Ν.4373/1929, τους οποίους κατέθεσε ο Γ. Παπανδρέου στη Βουλή και είναι γνωστοί ως εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1929. Ο πρώτος αναφερόταν στη στοιχειώδη και ο δεύτερος στη μέση εκπαίδευση. Έχουμε επίσης το Ν.4653/1930, με τον οποίο συστηματοποιήθηκε η λειτουργία του Ανωτάτου Εκπαιδευτικού Συμβουλίου και το Ν.5197/1931: περί επαγγελματικής εκπαίδευσεως, ο οποίος εκδόθηκε από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και είναι ο πρώτος νόμος που αναφέρεται στο σύνολο της Τ.Ε.Ε και τη συνδέει άμεσα με την οικονομία.

Τέλος, έχουμε το Ν.1148/1944: περί συστάσεως συμβουλίου επαγγελματικής εκπαίδευσεως, με τον οποίο δημιουργήθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών ένα συμβούλιο με στόχο τη σφαιρική αντιμετώπιση των προβλημάτων της Τ.Ε.Ε., η οποία βρισκόταν ακόμη στα αρχικά της βήματα και διάσπαρτη σε διάφορα Υπουργεία.

3.9. Το Σύνταγμα του 1952.

Περί του δημοσίου δικαίου των Ελλήνων.

Άρθρον 16.

Η παιδεία τελεί υπό την ανωτάτην εποπτείαν του κράτους και ενεργείται δαπάνη αυτού ή των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Εις πάντα τα σχολεία μέσης και στοιχειώδους εκπαίδευσεως η διδασκαλία αποσκοπεί εις την ηθικήν και πνευματικήν αγωγήν και την ανάπτυξιν της εθνικής συνειδήσεως των νέων επί τη βάση των ιδιολογικών κατευθύνσεων του Ελληνοχριστιανικού πολιτισμού.

Η στοιχειώδης⁴ εκπαίδευσις είναι δι' όλους υποχρεωτική, παρέχεται δε δωρεάν⁵ υπό του κράτους. Ο νόμος ορίζει τα έτη της υποχρεωτικής φοιτήσεως, τα οποία δεν δύνανται να είναι ολιγότερα των έξι. Τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα αυτοδιοικούνται υπό την εποπτείαν του κράτους⁶, οι δε καθηγηταί τούτων είναι δημόσιοι υπάλληλοι. Επιτρέπεται, κατόπιν αδείας της αρχής, εις ιδιώτας μη εστερημένους των πολιτικών δικαιωμάτων και εις

νομικά πρόσωπα ή ίδρυσις εκπαιδευτηρίων, λειτουργούντων κατά το Σύνταγμα και τους νόμους του κράτους.

3.9.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1952.

Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις αυτής της περιόδου αφορούν: Το Ν.3439/1955 με τον οποίο ιδρύθηκε ειδική υπηρεσία μελετών και συντονισμού θεμάτων εκπαίδευσης, λειτουργία της οποίας ήταν κατά το άρθρο 1 του ως άνω νόμου «η επιστημονική έρευνα και ο συντονισμός της κεντρικής, περιφερειακής και σχολικής οργάνωσης των διαφόρων βαθμίδων και κλάδων της γενικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης, συμπεριλαμβανομένης της μελέτης ιδίου εκπαιδευτικού προγράμματος δια τας αγροτικές περιοχές της χώρας». Το Ν.3971/1959: περί τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης, οργάνωσης της μέσης εκπαίδευσης και διοικήσεως της παιδείας (Φ.Ε.Κ. Α'187), με τον οποίο καταβλήθηκε σοβαρή προσπάθεια ανάπτυξης της Τ.Ε.Ε., αφού ιδρύθηκαν Σχολές Υπομηχανικών, Δημόσιες Τεχνικές Σχολές εργοδηγών και Μέσες Τεχνικές Σχολές, η Σ.Ε.Λ.Ε.Τ.Ε., Το Ζάνειο Πειραματικό Τεχνικό Γυμνάσιο και Γενική Διεύθυνση Επαγγελματικής Εκπαίδευσης.

Έχουμε επίσης το Ν.Δ.3973/1959: περί ενοποιήσεως και συμπληρώσεως της διοικήσεως της επαγγελματικής εκπαίδευσης (Φ.Ε.Κ. 187 Α'77-5-1959). Με αυτό το Ν.Δ. πέρασαν στην αρμοδιότητα του Υ.Π.Ε.Π.Θ. όλες οι δημόσιες και ιδιωτικές Τ.Ε.Σ. που υπάγονταν στα Υπουργεία Βιομηχανίας και Εμπορικής Ναυτιλίας, καθώς επίσης η Ανωτάτη Γεωπονική και οι Βιομηχανικές Σχολές Πειραιά και Θεσσαλονίκης. Το Ν.Δ. 4379/1964: περί οργάνωσης και διοικήσεως της γενικής (στοιχειώδους και μέσης) εκπαίδευσης. Με αυτό το Ν.Δ. ανασυγκροτήθηκε η γενική εκπαίδευση. Παρασχέθηκε δωρεάν παιδεία σε όλες τις βαθμίδες, καθιερώθηκε η δημοτική γλώσσα, έγινε σταδιακά υποχρεωτική η εννιάχρονη φοίτηση και ιδρύθηκε το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο. Αυτό το Ν.Δ. είναι γνωστό ως η μεταρρύθμιση του 1964. Το Ν.Δ. 581/1970, με το οποίο καθιερώθηκε σαν απαραίτητο προσόν των εκπαιδευτικών της Τ.Ε.Ε. το πτυχίο παιδαγωγικών της Σ.Ε.Λ.Ε.Τ.Ε. και, τέλος, το Ν.Δ.652/1970: περί Κέντρων Ανώτερης Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, με το οποίο ιδρύθηκαν τα Κ.Α.Τ.Ε.Ε. στην ανώτατη βαθμίδα της Τ.Ε.Ε.

3.10. Το Σύνταγμα του 1975, όπως αναθεωρήθηκε το 1986⁷.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΝ

Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα.

Άρθρον 16.

Η τέχνη και η επιστήμη, η έρευνα και η διδασκαλία είναι ελεύθεροι η δε ανάπτυξις και προαγωγή αυτών αποτελεί υποχρέωσιν του κράτους. Η ακαδημαϊκή ελευθερία και η ελευθερία της διδασκαλίας δεν απαλλάσσουν από του καθήκοντος της υπακοής εις το Σύνταγμα.

Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολήν του κράτους, έχει δε ως σκοπόν την ηθικήν, πνευματικήν, επαγγελματικήν και φυσικήν αγωγήν των Ελλήνων, την ανάπτυξιν της εθνικής και θρησκευτικής συνειδήσεως και την διάπλασιν αυτών ως ελευθέρων και υπευθύνων πολιτών. Τα έτη υποχρεωτικής φοιτήσεως δεν δύναται να είναι ολιγώτερα των εννέα.

Πάντες οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα δωρεάν παιδείας, καθ'όλας τας βαθμίδας αυτής, εις τα κρατικά εκπαιδευτήρια. Το κράτος ενισχύει τους διακρινόμενους, ως και τους δεομένους αρωγής ή ειδικής προστασίας σπουδαστάς, αναλόγως προς τας ικανότητάς αυτών.

Η ανωτάτη εκπαίδευσις παρέχεται αποκλειστικώς υπό ιδρυμάτων αποτελούντων νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, πλήρως αυτοδιοικουμένων. Τα ιδρύματα τούτα τελούν υπό την εποπτείαν του κράτους και δικαιούνται της οικονομικής ενισχύσεως αυτού, λειτουργούν δε επί τη βάση των περί οργανισμών αυτών νόμων. Συγχώνευσις ή κατάτμησις ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων δύναται να χωρήσῃ και κατά περέκλισιν πάσης αντιθέτου διατάξεως, ως νόμος ορίζει. Ειδικός νόμος ορίζει τα αφορώντα εις τους φοιτητικούς συλλόγους και την εις τούτους συμμετοχήν των σπουδαστών.

Οι καθηγηταί των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί. Το λοιπόν διδακτικόν προσωπικόν επιτελεί ωςαύτως δημόσιον λειτούργημα, υφ' άς προϋποθέσεις ο νόμος ορίζει. Τα της καταστάσεως πάντων τούτων καθορίζονται υπό των οργανισμών των οικείων ιδρυμάτων.

Οι καθηγηταί των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων δεν δύναται να παυθούν πρό της κατά νόμον λήξεως του χρόνου υπηρεσίας των ει μη μόνον υπό τας εν άρθρω 88 παράγραφος 4 ουσιαστικάς προϋποθέσεις και κατόπιν αποφάσεως συμβουλίου αποτελουμένου κατά πλειοψηφίαν εξ ανωτάτων δικαστικών λειτουργών, ως νόμος ορίζει.

Νόμος ορίζει το όριον της ηλικίας των καθηγητών των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, μέχρι δε της εκδόσεως τούτου, οι υπηρετούντες καθηγηταί αποχωρούν αυτοδικαίως επί τη λήξει του ακαδημαϊκού έτους, κατά το οποίον συμπληρούν το εξηκοστόν έβδομον έτος της ηλικίας των.

Η επαγγελματική και πάσα άλλη εκπαίδευσις παρέχεται υπό του κράτους και δια σχολών ανωτέρας βαθμίδος επί χρονικών διάστημα ουχί μείζον της τριετίας, ως ειδικώτερον προβλέπεται υπό του νόμου, ορίζοντος και τα επαγγελματικά δικαιώματα των εκ των σχολών τούτων αποφοιτώντων.

Νόμος ορίζει τας προϋποθέσεις και τους όρους χορηγήσεως αδείας προς ίδρυσιν και λειτουργίαν εκπαιδευτηρίων μη ανηκούντων εις το κράτος, τα της επ' αυτών ασκουμένης εποπτείας, ως και την υπηρεσιακήν κατάστασιν του διδακτικού προσωπικού αυτών. Η σύστασις ανωτάτων σχολών υπο ιδιωτών απαγορεύεται.

Άρθρον 112.

Η εφαρμογή της παραγράφου 3 του άρθρου 16 περί ετών υποχρεωτικής φοιτήσεως θα ολοκληρωρή επί τη βάσει νόμου εντός πενταετίας από της ενάρξεως της ισχύος του παρόντος.

3.10.1. Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975/1986.

3.10.1.1. Περίοδος 1976-1980. (Κυβέρνηση Νέας Δημοκρατίας).

Κατά την περίοδο αυτή έχουμε το Ν.186/1975: περί Κέντρου Εκπαιδευτικών Μελετών και Επιμορφώσεως και διατάξεων τίνων του προσωπικού της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ. (Φ.Ε.Κ. 214 Α'), με τον οποίο ιδρύθηκε το Κ.Ε.Μ.Ε.

Επίσης έχουμε τους Ν.309/1976: περί οργανώσεως και διοικήσεως της γενικής εκπαιδεύσεως (Φ.Ε.Κ. 100 Α') και Ν.576/1977: περί οργανώσεως και διοικήσεως της Μέσης και Ανωτέρας Τεχνικής και Επαγγελματικής εκπαιδεύσεως (Φ.Ε.Κ. 102 Α'/13-4-1977). Με αυτούς τους νόμους καθιερώθηκε η δημοτική ως γλώσσα διδασκαλίας και γλώσσα των διδακτικών βιβλίων σε όλες τις βαθμίδες της γενικής εκπαίδευσης, επεκτάθηκε η υποχρεωτική εκπαίδευση από έξι σε εννέα χρόνια και καταργήθηκαν οι εισιτήριες εξετάσεις στο γυμνάσιο. Επίσης, διαχωρίστηκε η γενική εκπαίδευση σε πρωτοβάθμια (νηπιαγωγεία και δημοτικά) και δευτεροβάθμια (γυμνάσια και λύκεια), καθορίστηκαν οι σκοποί κάθε σχολείου από το νηπιαγωγείο μέχρι το λύκειο και τέλος, καθορίστηκε η ισοτιμία των τεχνικών και επαγγελματικών λυκείων με τα γενικά λύκεια. Η εγγραφή σε αυτά των αποφοίτων του γυμνασίου γινόταν ύστερα από πανελλήνιες εξετάσεις.

Άλλες ρυθμίσεις καθιερώθηκαν με το Ν.682/1977, ο οποίος αναφερόταν σε θέματα ιδιωτικής εκπαίδευσης, το Ν.815/1978, ο οποίος ρύθμιζε θέματα ανώτατης εκπαίδευσης και τα Π.Δ.15/1977, Π.Δ.51/1977, Π.Δ.295/1977, Π.Δ.819/1978 και Π.Δ.820/1978. Με τους νόμους αυτούς και τα προεδρικά διατάγματα, ρυθμίστηκαν θέματα που σχετίζονταν με τη διοίκηση της εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, η χώρα διαπρέθηκε σε δεκαπέντε ανώτερες εκπαιδευτικές περιφέρειες δημοτικής, μέσης και τεχνικής εκπαίδευσης, αντίστοιχα. Το εποπτικό προσωπικό της δημοτικής, μέσης και τεχνικής εκπαίδευσης απετέλεσαν οι γενικοί επιθεωρητές και επόπτες. Οι διευθυντές των σχολείων ορίζονταν από τους αρμόδιους επιθεωρητές. Σε επόπτες προάγονταν «κατ' εκλογήν» επιθεωρητές Α' ύστερα από διετή παραμονή στο βαθμό αυτό. Για τη διοίκηση ορίστηκαν τα υπηρεσιακά και πειθαρχικά συμβούλια, τα οποία διακρίθηκαν σε κεντρικά που ήταν το Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Δημοτικής Εκπαίδευσης (Κ.Υ.Σ.Δ.Ε.), το Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Μέσης Εκπαίδευσης (Κ.Υ.Σ.Μ.Ε.), σε περιφερειακά που ήταν το Α.Κ.Υ.Σ.Δ.Ε. και το Α.Κ.Υ.Σ.Μ.Ε. για τη δημοτική και τη μέση εκπαίδευση αντίστοιχα, καθώς επίσης και τα νομαρχιακά που ήταν το Περιφερειακό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Δημοτικής Εκπαίδευσης (Π.Υ.Σ.Δ.Ε) και Περιφερειακό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Μέσης Εκπαίδευσης (Π.Υ.Σ.Μ.Ε.).

Γενικά, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι η μεταρρύθμιση της περιόδου 1976-1980 αποτέλεσε σημαντικό βήμα στον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής εκπαίδευσης. Όμως, δεν μπορεί να πει κανείς το ίδιο και για τη διοίκηση της εκπαίδευσης, αφού οι διοικητικές αλλαγές δεν συνδέθηκαν με την επίλυση βασικών διοικητικών προβλημάτων, όπως την απλούστευση των διαδικασιών και τη διοικητική αποκέντρωση.

3.10.1.2. Περίοδος 1981-1989. (Κυβέρνηση ΠΑ.ΣΟ.Κ.).

Με την αλλαγή του πολιτικού σκηνικού το 1981, άρχισε μια νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης. Οι κυριότερες εκπαιδευτικές καινοτομίες έγιναν με: Το Π.Δ.297/1982, με το οποίο καθιερώθηκε το μονοτονικό σύστημα στο χώρο της εκπαίδευσης και της δημόσιας διοίκησης, καθώς και το Ν.1404/1983, με τον οποίο καταργήθηκαν τα Κ.Α.Τ.Ε.Ε και θεσμοθετήθηκαν τα Τ.Ε.Ι.

Σημαντικές ρυθμίσεις επέφερε ο Ν.1566/1985 για τη δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Ο νόμος αυτός αποτελεί τον καταστατικό χάρτη της εκπαίδευσης και ισχύει μέχρι σήμερα. Με αυτόν, καθορίστηκαν οι γενικοί και ειδικοί στόχοι του νηπιαγωγείου, του δημοτικού, του γυμνασίου και του λυκείου. Επίσης, περιγράφηκε η διαδικασία ίδρυσης, κατάργησης και συγχώνευσης σχολείων όλων των

βαθμίδων και ρυθμίστηκαν θέματα του εκπαιδευτικού προσωπικού, εισήχθη ο θεσμός του ενιαίου πολυκλαδικού λυκείου ο οποίος ενσωμάτωσε τη γενική με τη τεχνικοεπαγγελματική εκπαίδευση, εισήχθη η ξένη γλώσσα στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση και καθιερώθηκε η μαζική και υποχρεωτική επιμόρφωση του διδακτικού προσωπικού στα Περιφερειακά Επιμορφωτικά Κέντρα (Π.Ε.Κ.). Άλλες ρυθμίσεις της περιόδου αφορούν το Ν.1268/1982, με βάση τον οποίο ιδρύθηκαν παιδαγωγικά τμήματα στα πανεπιστήμια και το Ν.1304/1982, ο οποίος αναφερόταν στην επιστημονική καθοδήγηση και διοίκηση.

Την περίοδο αυτή με βάση το Ν.1566/1985 και τους Ν.1304/1982 και Ν.1268/1982: Καταργήθηκαν οι θέσεις των γενικών διευθυντών και εποπτών δημοτικής, μέσης και τεχνικοεπαγγελματικής εκπαίδευσης και έτσι τα επίπεδα διοίκησης της εκπαίδευσης περιορίστηκαν σε τρία, το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό. Καταργήθηκε ο θεσμός του επιθεωρητή και αντικαταστάθηκε με δυο νέους θεσμούς, του σχολικού συμβούλου και του προϊσταμένου διεύθυνσης και γραφείου εκπαίδευσης οι οποίοι ανέλαβαν την παιδαγωγική καθοδήγηση και το διοικητικό έργο της εκπαίδευσης αντίστοιχα. Επανιδρύθηκε το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο και καταργήθηκε το Κ.Ε.Μ.Ε. Καθιερώθηκε ο δημοκρατικός προγραμματισμός στην εκπαίδευση που περιελάμβανε όργανα λαϊκής συμμετοχής σε τρία επίπεδα, το εθνικό, το νομαρχιακό και το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι θέσεις των διευθυντών των σχολείων μετατράπηκαν αυτοδίκαια σε θέσεις με θητεία και ορίστηκαν για πρώτη φορά μια σειρά από κριτήρια αξιολόγησης υποψήφιων. Τέλος, με το Ν.1171/1988 ιδρύθηκε γνωμοδοτικό συμβούλιο για τον σχολικό αθλητισμό.

3.10.1.3. Περίοδος 1990-1993. (Κυβέρνηση Ν.Δ.).

Με την κυβερνητική αλλαγή το 1990, άρχισε μια νέα προσπάθεια βελτίωσης του εκπαιδευτικού συστήματος. Συγκεκριμένα: Με τα Π.Δ.429/1991 και Π.Δ.469/1991, καθορίστηκε ο τρόπος αξιολόγησης των μαθητών του δημοτικού σχολείου και του γυμνασίου και ρυθμίστηκε η διαδικασία παροχής ενισχυτικής διδασκαλίας στα σχολεία υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Με το Ν.2043/1992 και το Π.Δ. 320 1993 ρυθμίστηκε το θέμα της αξιολόγησης του έργου των εκπαιδευτικών από το διευθυντή του σχολείου και το σχολικό σύμβουλο, προκαλώντας τις έντονες αντιδράσεις τους.

Σχετικά με τις αλλαγές στη διοίκηση της εκπαίδευσης, με τους Ν.1966/1991, Ν.2043/1992 και το Π.Δ. 45/1993 καθιερώθηκαν νέα “μετρήσιμα” κριτήρια για την επιλογή των σχολικών συμβούλων σε αντικατάσταση εκείνων που προβλέπονταν από το Ν.1304/1982. Επίσης, επανήλθε η μονιμότητα των ηγετικών στελεχών της εκπαίδευσης, γιατί όπως

αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του Ν.2043/1992 είναι αναγκαίο «να εξασφαλιστεί η συνέχεια στη διοίκηση της εκπαίδευσης». Επίσης, καθιερώθηκαν νέα μετρήσιμα κριτήρια για την επιλογή και τοποθέτηση των διοικητικών στελεχών της εκπαίδευσης. Καταβλήθηκε προσπάθεια για τη μεταφορά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. στις περιφερειακές (νομαρχιακές) υπηρεσίες αυτού. Στα πλαίσια του Ν.2026/1992 εκδόθηκε το Π.Δ.45/1993, με βάση το οποίο ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων περιορίστηκε σε όργανο ειδικής αρμοδιότητας, ενώ ο Νομάρχης αναδείχθηκε σε όργανο γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας στα εκπαιδευτικά ζητήματα του νομού του.

Στην πράξη, ωστόσο, το σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης παρέμεινε αμετάβλητο, αφού στους Νομάρχες μεταβιβάστηκαν τελικά δυο μόνο δευτερεύουσες αρμοδιότητες. Παρά τις όποιες καλές προσπάθειες, φαίνεται ότι οι διοικητικές αυτές αλλαγές εισήχθησαν περισσότερο ως αντιμεταρρυθμιστική προσπάθεια της Κυβέρνησης της Ν.Δ. σε όσα θέσπισαν οι προηγούμενες του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και λιγότερο ως στρατηγική βελτίωσης της αποδοτικότητας του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.

3.10.1.4. Περίοδος 1994-1999 (Κυβέρνηση ΠΑ.ΣΟ.Κ.).

Με την αλλαγή του πολιτικού σκηνικού τον Οκτώβριο του 1993, η Κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. προχώρησε σε νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια με στόχο τον εκσυγχρονισμό του εκπαιδευτικού συστήματος.

Ειδικότερα: Με το Ν.2188/1994 καταργήθηκε η μονιμότητα των ηγετικών στελεχών της εκπαίδευσης. Με το Π.Δ.398/1995 καθορίστηκαν νέα προσόντα, κριτήρια και διαδικασία επιλογής στελεχών της εκπαίδευσης και ανασυγκροτήθηκαν τα κεντρικά και περιφερειακά συμβούλια πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Με το Ν.2265/1994 συστήθηκαν νέα συμβούλια επιλογής για τους σχολικούς συμβούλους και τα διοικητικά στελέχη της εκπαίδευσης. Από τις ρυθμίσεις αυτές, προκύπτει ότι έχουμε μία αντιμεταρρυθμιστική προσπάθεια, αφού το περιεχόμενο των αλλαγών σχετίζεται περισσότερο με την αντικατάσταση νομοθετικών ρυθμίσεων της προηγούμενης Κυβέρνησης και όχι με τη χάραξη στρατηγικής εκσυγχρονισμού της διοίκησης της εκπαίδευσης.

Με τους Ν.2218/1994 και 2240/1994 για την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ρυθμίστηκαν θέματα που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία τους, αλλά δυστυχώς μέχρι και σήμερα η κεντρική διοίκηση διαθέτει την αποκλειστικότητα στη λήψη αποφάσεων για όλα τα θέματα της διοίκησης της εκπαίδευσης, είτε αυτά αφορούν τη χάραξη εκπαιδευτικής πολιτικής, είτε ασήμαντες ρυθμίσεις, όπως π.χ. την πρόσληψη καθαριστριών. Επίσης, με το

N.2327/1995 θεσπίστηκε το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας, το οποίο αποτελεί θεσμό κοινωνικού ελέγχου.

Μια νέα πραγματικότητα στο χώρο της εκπαίδευσης επιχειρήθηκε με τον Ν.2525/1997: Ενιαίο Λύκειο, πρόσβαση των απόφοιτων του στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και άλλες διατάξεις⁸, ο οποίος αποτελεί και τη σημαντικότερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια της περιόδου. Με το νόμο αυτό καταργείται το σύστημα των γενικών εξετάσεων από τον Ιούνιο του 2000 και καθιερώνεται το Ενιαίο Λύκειο, με τη φιλοδοξία να αποτελέσει αυτοτελή εκπαιδευτική μονάδα και όχι προπαρασκευαστικό στάδιο για την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Καθιερώθηκε ένα ενιαίο πλαίσιο προγράμματος σπουδών από το δημοτικό μέχρι το λύκειο και επίσης καθιερώθηκε συστηματικά η ενισχυτική διδασκαλία για τους αδύνατους μαθητές δημοτικού, γυμνασίου και λυκείου. Καταργήθηκε η επετηρίδα και εισήχθη ένα νέο σύστημα πρόσληψης εκπαιδευτικών με διαγωνισμούς μέσω του Α.Σ.Ε.Π. Τέλος, εισήχθη ένα νέο σύστημα αποτίμησης του εκπαιδευτικού έργου και προβλέφθηκε η δημιουργία ειδικών προγραμμάτων για την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Η εφαρμογή του νόμου δημιούργησε πολλές αντιδράσεις σε εκπαιδευτικούς, μαθητές και γονείς και οδήγησε στο φαινόμενο των καταλήψεων των σχολείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης κατά το σχολικό έτος 1998-1999 με επακόλουθη τη δημιουργία κοινωνικής αναταραχής, καθώς ήταν η πρώτη φορά που οι μαθητές δεν αρκέστηκαν στο κλείσιμο των σχολείων, αλλά προχώρησαν και σε κλείσιμο δρόμων! Πολλοί καταλόγισαν στην πολιτική ηγεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. ευθύνες για προχειρότητες, αυταρχισμό και αδικίες⁹. Άλλοι αντέδρασαν επειδή θίχτηκαν τα στενά συμφέροντά τους. Αν εξαιρέσουμε όλα αυτά, καθώς και τη διαδικασία με την οποία υλοποιούνται οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα (ψήφιση σημαντικών νόμων στα θερινά τμήματα της Βουλής, κ.λ.), μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι η δημιουργία του Ενιαίου Λυκείου και η καθιέρωση ενιαίου πλαισίου προγράμματος σπουδών από το δημοτικό μέχρι το λύκειο είναι μέτρα προς τη σωστή κατεύθυνση.

Η δημιουργία του Ενιαίου Λυκείου είναι μία βασική πρόταση μεταρρύθμισης των εκπαιδευτικών συστημάτων και στις χώρες της Ευρώπης και στον διεθνή χώρο. Η ανάγκη εκσυγχρονισμού και διεύρυνσης των γνώσεων που πρέπει να προσφέρονται στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση επιβεβαιώνεται καθημερινά διεθνώς και συνδέεται με τη διαπίστωση ότι η κοινωνία της ραγδαίας εξέλιξης τεχνολογιών, η κοινωνία της γνώσης, απαιτεί πρώτα απ' όλα στέρεες βάσεις γενικής παιδείας με ταυτόχρονη ικανότητα αξιοποίησης της γνώσης. Πάνω σε αυτές τις βάσεις μπορεί να οικοδομηθεί η συνεχής και δια βίου εκπαίδευση, μάθηση, κατάρτιση και επανακατάρτιση που αποτελούν προϋπόθεση όχι μόνο για την ισότιμη συμμετοχή όλων των πολιτών στη συνεχώς μεταβαλλόμενη κοινωνία, αλλά και

για τη δυνατότητα διασφάλισης εργασίας μέσα στη διαφαινόμενη ταχεία μεταβολή και εξέλιξη των επαγγελμάτων.

Σημαντικό είναι όμως να αποφευχθεί στο μέλλον η επανάληψη του φαινομένου της μεταρρύθμισης-αντιμεταρρύθμισης. Για τούτο θα πρέπει να μελετηθούν με κάθε λεπτομέρεια όλα τα μέτρα που θα διασφαλίζουν την ομαλή και σταθερή λειτουργία του θεσμού του Ενιαίου Λυκείου για τις επόμενες δεκαετίες, δηλαδή οι κτιριακές εγκαταστάσεις, οι χώροι και τα μέσα διδασκαλίας, το διδακτικό προσωπικό και η οργάνωση της εσωτερικής του λειτουργίας. Θα πρέπει επίσης να προβλεφτούν οι οικονομικοί πόροι για τη χρηματοδότηση των Ενιαίων Λυκείων και να καταγραφούν τόσο τα σοβαρά κοινωνικά προβλήματα που πρόκειται να επιλύσει η λειτουργία τους, όσο και οι κοινωνικές και γεωγραφικές προϋποθέσεις για την ίδρυσή τους και τέλος, να γίνει πολύπλευρη συγκριτική μελέτη για παρόμοια παραδείγματα στις πιο ανεπτυγμένες χώρες της Ευρώπης και γενικότερα στο διεθνή χώρο.

Άλλες ρυθμίσεις της περιόδου αυτής αφορούν το Π.Δ.140/1998 (Φ.Ε.Κ. 107 Α'). Με το προεδρικό αυτό διάταγμα και την Υ.Α. Δ2/1938/1998 του Υ.Π.Ε.Π.Θ. που εκδόθηκαν σε εφαρμογή του άρθρου 8 παράγραφος 4 του Ν.2525/1997, ολοκληρώθηκε το θεσμικό πλαίσιο για την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου. Εισήχθη ο θεσμός της αυτοαξιολόγησης της σχολικής μονάδας και η αξιολόγηση ιεραρχικά από τον προϊστάμενο διευθύνσεως, τον προϊστάμενο γραφείου το σχολικό σύμβουλο και τον διευθυντή σχολικής μονάδας¹⁰. Τέλος, έχουμε το Π.Δ.201/1998 (Φ.Ε.Κ. 161 Α') για την οργάνωση και λειτουργία των δημοτικών σχολείων και το Π.Δ.200/1998 για την οργάνωση και λειτουργία των νηπιαγωγείων, με τα οποία ρυθμίζονται λειτουργικά και διοικητικά θέματα των σχολείων αυτών.

Όμως, παρά το ότι με το Ν.2525/1997 επιχειρείται ένα σημαντικό βήμα για τον εκσυγχρονισμό του εκπαιδευτικού μας συστήματος, ο τομέας της διοίκησης της εκπαίδευσης δεν εκσυγχρονίζεται, αφού αυτός δεν συνδέεται με την απλούστευση των διαδικασιών και την αποκέντρωση.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 3

1. Βλ. Κυριαζή-Γιουβέλη Δ.: Τα Ελληνικά Συντάγματα. Νομική Βιβλιοθήκη. Αθήνα, 1991, σελ 6.
2. Βλ. παράγραφο η': Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να κοινοποιώσιν άλλως τε και δια των τύπων τας δοξασίας των, αλλά με τους ακόλουθους τρεις όρους: α. Να μη γίνεται λόγος κατά της Χριστιανικής Θρησκείας. β. Να μην αντιβαίνουν εις τας κοινώς αποδεδεγμένας αρχάς ηθικής. γ. Να αποφεύγωσιν πάσαν πολιτικήν ύβριν.
3. Ερμηνευτικές δηλώσεις στο Άρθρο 23: 1. «Τα προγράμματα των σχολείων της μέσης και κατωτέρας εκπαίδευσεως και η εν αυτής διδασκαλία υπόκεινται απεριορίστως εις τον έλεγχον του Υπουργείου της Παιδείας, συμφώνως προς τους νόμους». 2. «Εφ'όσον οι μαθηταί φοιτώσιν εις αντιστοίχους τάξεις σχολείων της μέσης εκπαίδευσεως, δεν υποχρεούνται να φοιτήσουν εις τας αναλόγους τάξεις των σχολείων της στοιχειώδους εκπαίδευσεως». 3. «Η έννοια της τελευταίας παραγράφου του άρθρου 23 είναι ότι δια νόμου δύναται να θεσπιστώσιν άδεια προς ίδρυσιν ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων».
4. Βλ. Βαβαρέτου Γ.: Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1952. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1974, σελ. 27. Εκεί αναφέρεται ότι στοιχειώδης εκπαίδευση κατά την ερμηνευτική δήλωση της Β' Αναθεωρητικής Βουλής είναι η δημοτική, έστω και αν ο κύκλος της διδασκαλίας «υπερβή τους έξ ενιαυτούς».
5. Βλ. Εφημερίδα Συζητήσεων Β' Αναθεωρητικής Βουλής: Α', σελ. 991. Εκεί αναφέρεται ότι στη δωρεάν παροχή στοιχειώδους εκπαίδευσεως, δεν αντίκειται η επιβολή εκπαιδευτικών τελών.
6. Βλ. Βαβαρέτου Γ.: όπ. παρ., σελ. 27-28. «Ο Συνταγματικός Νομοθέτης δεν θέτει περιορισμούς εις την ανωτάτην εκπαίδευσιν, εκκινών από την αρχήν ότι η διδασκαλία των επιστημονικών θεωριών οφείλει να είνε ελεύθερα, διότι μόνον ούτως επιτυγχάνεται ο σκοπός της επιστήμης. Άλλως όμως έχει το ζήτημα όταν ο διδάσκων δεν ωθεί τον νουν προς γνώσιν, αλλά αναρριπίζει πάθη και ωθεί προς πράξεις πολιτικής προπαγάνδας (Πρακτικά Επιτροπής Γ'1123)».
7. Το Σύνταγμα του 1975 ψηφίστηκε στις 9 Ιουνίου 1975 (ΙΒ' Ψήφισμα της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων). Αναθεωρήθηκε με το Α' Ψήφισμα της 6^{ης} Μαρτίου 1986 της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και δημοσιεύτηκε ολόκληρο στις 14-3-1986 (Φ.Ε.Κ. 23). Το κείμενο του Συντάγματος μεταφέρθηκε στη δημοτική γλώσσα με το Β' Ψήφισμα της 6^{ης} Μαρτίου 1986 (Φ.Ε.Κ. 24). Σύμφωνα με το ψήφισμα αυτό (παράγραφος Β'), σε περίπτωση διαφοράς μεταξύ του αρχικού κείμενου του Συντάγματος και του κειμένου στη

δημοτική, επικρατεί το αρχικό κείμενο. Στην παρούσα εργασία χρησιμοποιήθηκε το αρχικό κείμενο.

8. Ο Ν. 2525/1997 (Φ.Ε.Κ. 188 Α'), περιλαμβάνει 11 άρθρα και καταλαμβάνει έκταση μόλις επτά σελίδων. Αναλυτικά, οι τίτλοι των σχετικών ρυθμίσεων έχουν ως εξής:

Άρθρο 1: Ενιαίο Λύκειο.

Άρθρο 2: Πρόσβαση των κατόχων απολυτηρίου Ενιαίου Λυκείου στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Άρθρο 3: Ολοήμερο νηπιαγωγείο.

Άρθρο 4: Ολοήμερο δημοτικό σχολείο.

Άρθρο 5: Σχολεία δεύτερης ευκαιρίας.

Άρθρο 6: Διορισμοί εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Άρθρο 7: Ρυθμίσεις για το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.

Άρθρο 8: Αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Άρθρο 9: Περιφερειακά Σέντρα Στήριξης Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού.

Άρθρο 10: Σχολικός Επαγγελματικός Προσανατολισμός.

Άρθρο 11: Έναρξη ισχύος.

9. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι ο νόμος ψηφίστηκε με τη διαδικασία του κατεπείγοντος από το θερινό τμήμα της Βουλής και τέθηκε αμέσως σε ισχύ. Πολλοί μίλησαν για έλλειψη διάλογου και για το γεγονός ότι δεν ήταν έτοιμα τα νέα βιβλία, πάνω στα οποία θα στηρίζονταν ο νέος θεσμός, τα οποία «ειρήσθω εν παρόδω» δεν είχαν αποσταλεί στα σχολεία καθ' όλη τη διάρκεια του σχολικού έτους 1998-1999. Το πρόβλημα ήταν εντονότερο στα Τεχνικά Επαγγελματικά Εκπαιδευτήρια (Τ.Ε.Ε.) που λειτούργησαν για πρώτη φορά και απορρόφησαν τους μαθητές οι οποίοι δεν επιθυμούσαν να φοιτήσουν στο Ενιαίο Λύκειο. Για αδικίες μίλησαν οι εγγεγραμμένοι στις επετηρίδες υποψήφιοι προς διορισμό εκπαιδευτικοί, αφού το Ελληνικό κράτος δεν φρόντισε εγκαίρως να τους ενημερώσει για τις προθέσεις του στο συγκεκριμένο ζήτημα, πράγμα το οποίο έπρεπε να είχε αντιμετωπιστεί επί Υπουργίας Β. Κοντογιαννόπουλου. Έτσι φθάσαμε στην κατάσταση να υπάρχουν σαραντάρηδες περιμένοντες τον διορισμό τους ως εκπαιδευτικοί και οι οποίοι δεν είχαν ποτέ κάποιον άλλον επαγγελματικό προσανατολισμό στη ζωή τους. Φαίνεται, λοιπόν, επιτακτική η ανάγκη για μακροχρόνιο σχεδιασμό στα θέματα της εκπαίδευσης.

10. Το Υ.Π.Ε.Π.Θ., μετά τις έντονες αντιδράσεις μαθητών και εκπαιδευτικών για τον Ν.2525/1997, κατά τη σχολική χρονιά 1998-1999, τουλάχιστον, αποφάσισε σιωπηλά να μην εφαρμόσει τις διατάξεις για την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών, για να μην υποδαυλιστούν νέες αντιδράσεις, οι οποίες θα αποτελούσαν ίσως τη χαριστική βολή για το νόμο αυτό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΟΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.

4.1. Το Σύνταγμα της Επιδαύρου.

Το Σύνταγμα της Επιδαύρου περιελάμβανε ρυθμίσεις για τον σχηματισμό διοικήσεως, περί των καθηκόντων του εκτελεστικού σώματος, κ.λ, χωρίς άλλη ειδική αναφορά σε θέματα διοικητικής αποκέντρωσης¹ ή τοπικής αυτοδιοίκησης.

4.2. Το Σύνταγμα του Άστρους.

Και σε αυτό το Σύνταγμα δεν υπήρξαν πιο ειδικές αναφορές για θέματα διοικητικής αποκέντρωσης² και τοπικής αυτοδιοίκησης. Υπήρξαν διατάξεις περί σχηματισμού διοικήσεως και περί καθηκόντων του εκτελεστικού σώματος.

4.3. Το Σύνταγμα της Τροιζήνας.

Το Σύνταγμα της Τροιζήνας διακήρυξε το αδιαίρετο της Ελληνικής επικράτειας και προέβλεπε ότι αυτή συναποτελείται από επαρχίες³. Όπως αναφέρει ο Κ. Αθανασόπουλος⁴, «λόγος περί αποκεντρωτικών δομών υπό το καθεστώς αυτών των ρυθμίσεων δεν είναι δυνατόν να γίνει. Συστήματα και ρυθμίσεις αποκεντρωτικού χαρακτήρα, υπό την έννοια που χρησιμοποιούνται σήμερα αυτοί οι όροι, δεν συναντώνται, όχι μόνον λόγω του μικρού της έκτασης της χώρας, αλλά και λόγω των άλλων συνθηκών υπό τις οποίες διετέλει η χώρα (εμπόλεμη κατάσταση, οικονομική εξαθλίωση, κ.α.)». Στο Κεφάλαιο ΣΤ' παράγραφος 93 του εν λόγω Συντάγματος, προβλέπεται⁵ ότι «η Βουλή προσδιορίζει δια νόμου τα όρια των επαρχιών κατά τον προσφορότερο τρόπο, ως προς την διοίκησιν και τα συμφέροντα των κατοίκων».

4.4. Το Σύνταγμα του 1844.

Στο Σύνταγμα του 1844 προβλεπόταν η έκδοση ιδιαίτερων νόμων για την οργάνωση της διοίκησης, χωρίς άλλη ειδικότερη αναφορά για την κεντρική διοίκηση και την αποκέντρωση⁶.

4.5. Το Σύνταγμα του 1864.

Και αυτό το Σύνταγμα δεν προέβλεπε τίποτε για θέματα αποκέντρωσης ή περιφερειακής διοίκησης⁷. Όμως, στο άρθρο 105 προέβλεπε τη βαθμίδα των δήμων⁸, αφού όριζε ότι «η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γενέσθαι δι' αμέσου καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας».

4.6. Το Σύνταγμα του 1911.

Στο Σύνταγμα του 1911 προστέθηκαν ρυθμίσεις, όπως αυτή του άρθρου 102 για τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και τα προσόντα αυτών, τα οποία θα ρυθμίζονταν δια νόμου. Δεν περιελάμβανε ειδικές διατάξεις για θέματα αποκέντρωσης ή περιφερειακής διοίκησης. Στο άρθρο 105 με τον τίτλο «Γενικά διατάξεις» αναφέρεται ότι «η εκλογή των δημοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας».

4.7. Το Σύνταγμα του 1927.

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Ι΄.

Αυτοδιοικήσεις και Αποκέντρωσις.

Άρθρον 107

Το κράτος διαιρείται εις περιφέρειας, εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τας τοπικάς υποθέσεις, ως ο νόμος θέλει ορίσει. Η κοινότης αποτελεί απαραιτήτως την πρώτην βαθμίδα των τοιούτων οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να

είναι κατ' ελάχιστον όριον δυο βαθμών, ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων.

Το δικαίωμα του αποφασίζειν εις τους ανωτέρω οργανισμούς επί ζητημάτων υπαγομένων εις την σφαίραν της τοπικής αυτοδιοικήσεως ανήκει απαραίτητως εις αιρετά όργανα, εκλεγόμενα δια καθολικής ψηφοφορίας ή και αμέσως εις το σύνολον των εις έκαστον εξ αυτών ανηγόντων πολιτών. Το κράτος ασκεί, καθώς ο νόμος θέλει ορίσει, μόνον ανωτάτην εποπτεία επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζουσα την πρωτοβουλίαν και την ελευθέραν δράσιν αυτών. Το κράτος δύναται να συντρέχη οικονομικώς τους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοικήσεως.

Άρθρον 108

Η διοίκις του κράτους οργανούται κατά σύστημα αποκεντρωτικών, εις τρόπον ώστε η κρατική εξουσία να είναι όσον το δυνατόν περισσότερον προσιτή εις τους πολίτας και να λύωνται τα αφορώντα την διοίκησιν ζητήματα το ταχύτερον και επί τη βάσει αμεσωτέρας αντιλήψεως των αφορωσών αυτήν συνθηκών. Αι κεντρικαί υπηρεσίαι πρέπει να έχουν μόνον την γενικήν διεύθυνσιν και εποπτεία.

4.8. Το Σύνταγμα του 1952.

Άρθρον 99

Η διοικητική οργάνωσις του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει. Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας.

Άρθρον 121

Την τοπικήν αυτοδιοίκησιν συνιστούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Η εκλογή των δημοτικών αρχών ενεργείται δια καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας. Νόμος ρυθμίζει, κατά παρέκλισιν των διατάξεων της προηγούμενης παραγράφου, τα της αναδείξεως των οργάνων των συνδέσμων δήμων, κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων.

Όπως εκλεγή τις δήμαρχος, πρόεδρος κοινότητος, δημοτικός ή κοινοτικός σύμβουλος, απαιτείται να είναι Έλλην πολίτης, να έχει συμπληρωμένον το εικοστόν πέμπτον έτος της ηλικίας του κατά την ημέραν της εκλογής, άμα δε την κατά νόμον ικανότητα του εκλέγειν, να είναι εγγεγραμμένος εις εκλογικόν κατάλογον και να μη εμπίπτει εις τίνα των εν άρθρω 61 παράγραφος 2 περιπτώσεων.

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως αποκλειστικόν σκοπόν έχουν την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίησιν των αναγκών των κατοίκων της οικείας περιφέρειας. Πάσα ανάμιξις των οργάνων τούτων εις θέματα ξένα προς τους ως άνω σκοπούς, απαγορεύεται, ως νόμος ορίζει. Το κράτος ασκεί εποπτείαν επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, ως νόμος ορίζει. Το κράτος μεριμνά δια την εξασφάλισιν εις τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωσιν της αποστολής των.

Τα συμβούλια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως δύνανται να διαλυθούν ή μέλη αυτών να κηρυχθούν έκπτωτα του αξιώματός των παρά της εποπτευούσης αρχής, ως νόμος ορίζει, ένεκα δραστηριότητος στρεφόμενης κατά της εδαφικής ακεραιότητος του κράτους, του πολιτεύματος, του κοινωνικού καθεστώτος, της ασφαλείας του κράτους και των πολιτικών και ατομικών ελευθεριών των πολιτών ή ένεκα δραστηριότητος αντικειμένης εις τους ορισμούς της παραγράφου 5 του άρθρου τούτου.

4.9. Το Σύνταγμα του 1975, όπως τροποποιήθηκε το 1986.

Άρθρον 101

Η διοίκησης του κράτους οργανούται κατά το αποκεντρωτικόν σύστημα. Η διοικητική διαίρεσις της χώρας διαμορφούται βάσει των γεωγραφικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενικήν αποφασιστικήν αρμοδιότητα επί των υποθέσεων της περιφέρειας των, αι δε κεντρικάί υπηρεσίαι, πλην ειδικών αρμοδιοτήτων, την γενικήν κατεύθυνσιν, τον συντονισμόν και τον έλεγχον των περιφερειακών οργάνων, ως νόμος ορίζει.

Άρθρον 102

Η διοίκησης των τοπικών υποθέσεων ανήκει εις τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, των οποίων την πρώτην βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και αι κοινότητες. Αι λοιπαί βαθμίδες ορίζονται δια νόμου. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως απολαύουν διοικητικής αυτετελείας. Αι αρχαί αυτών εκλέγονται δια καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας.

Δια νόμου δύναται να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως προς εκτέλεσιν έργων ή παροχήν υπηρεσιών, διοικούμενοι υπό συμβουλίου εξ αιρετών αντιπροσώπων εκάστου δήμου ή κοινότητος, λαμβανομένων κατ' αναλογίαν του πληθυσμού τούτων. Δια νόμου δύναται να προβλεφθή η εις την διοίκησιν των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως δευτέρας βαθμίδος συμμετοχή αιρετών αντιπροσώπων

τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοικήσεως μέχρι του ενός τρίτου του όλου αριθμού των μελών.

Το κράτος ασκεί εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζουσας την πρωτοβουλία και την ελευθέραν δράσιν αυτών. Αι πειθαρχικά ποιναί αργίας και απολύσεως εκ του αξιώματος των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοικήσεως, εξαιρέσει των περιπτώσεων των συνεπαγομένων αυτοδικαίαν έκπτωσιν, απαγγέλλονται μόνον μετά σύμφωνον γνώμην συμβουλίου αποτελουμένου κατά πλειοψηφίαν εκ τακτικών δικαστών.

Το κράτος μεριμνά δια την εξασφάλισιν των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωσιν της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Νόμος ορίζει τα της αποδόσεως και κατανομής μεταξύ των ως άνω οργανισμών των υπέρ αυτών καθοριζομένων και υπό του κράτους εισπραττομένων φόρων ή τελών.

Άρθρον 118

Μεχρι εκδόσεως του κατ' άρθρον 101 παράγραφος 3 νόμου, εξακολουθούν εφαρμοζόμεναι αι περί κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών ισχύουσαι διατάξεις. Αι διατάξεις αύται δύνανται να τροποποιούνται δια μεταφοράς ειδικών αρμοδιοτήτων εκ των κεντρικών εις τας περιφερειακάς υπηρεσίας.

4.10. Οι σημαντικότερες πρόσφατες ρυθμίσεις⁹ για την τοπική αυτοδιοίκηση

Α' βαθμού στην Ελλάδα.

Οι ρυθμίσεις αυτές κατ' έτος έχουν ως εξής:

Έτος 1990: Ν.1878/1990: Τροποποίηση των διατάξεων δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης του Ν.1622/1986 και άλλες διατάξεις. Ν.1990/1990: Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, εσόδων δήμων και κοινοτήτων και άλλες διατάξεις.

Έτος 1991: Ν.1943/1991, ο οποίος αναφέρεται στα έσοδα των Ο.Τ.Α. Ν.1976/1991, ο οποίος αναφέρεται στους μόνιμους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. Π.Δ. 471/1991: Εναρμόνιση των διατάξεων του Ν.1515/1985. Ρυθμιστικό σχέδιο και προστασία περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας με τις διατάξεις του Ν.1622/1986 τοπική αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός. Π.Δ. 497/1991: κωδικοποίηση σε ενιαίο

κείμενο των διατάξεων που ισχύουν και αναφέρονται στα δημοτολόγια. Υ.Α. 74054/1991 (Υπουργείου Εσωτερικών): Αναπροσαρμογή χρηματικών ορίων για τη θεώρηση μελετών. Υ.Α. ΔΙΔΑΔ/Φ.42/681/29792/1991 (Υπουργείου Προεδρίας): Διαδικασία μετάταξης υπαλλήλων που έχουν εκλεγεί δήμαρχοι, πρόεδροι κοινοτήτων, δημοτικοί ή κοινοτικοί σύμβουλοι. Τέλος, έχουμε την Υ.Α. 2068087/6046/002/1991 (Υπουργεία Εσωτερικών-Οικονομικών): Όρια υπερωριακής εργασίας υπαλλήλων των δήμων και κοινοτήτων που θα τηρούν τα πρακτικά των συνεδριάσεων του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, καθώς επίσης και των συνδέσμων, νομικών προσώπων και ιδρυμάτων.

Έτος 1992: Ν.2008/1992: Άρθρο 21: Απόδοση στους δήμους ποσοστού 20% από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων. Ν.2052/1992: Άρθρο 75: Μισθώσεις ιχθυοτροφείων από Ο.Τ.Α. Ν.2065/1992: Άρθρο 72: Τέλος υπέρ Ο.Τ.Α. από εκμετάλλευση ξενοδοχειακών επιχειρήσεων. Ν.2093/1992: Άρθρο 17: Τέλος παρεπιδημούντων.

Έτος 1993: Ν.2119/1993: Κύρωση κώδικα διατάξεων «περί μητρώων αρένων». Ν.2130/1993: Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης, του κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας, του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των Ο.Τ.Α. και άλλες διατάξεις. Π.Δ. 3661/1993: Σύσταση Επαρχιών.

Έτος 1994: Ν.2218/1994: Ίδρυση Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις. Υ.Α. ΣΤ'/13/1994 (Υ.Π.Ε.Π.Θ.): Με αυτήν έχουμε μεταβίβαση κινητής και ακίνητης περιουσίας των σχολείων στους Ο.Τ.Α. Υ.Α. 58472/1994 (Υπουργείου Εσωτερικών): Αύξηση χρηματικού ορίου της παραγράφου 1 του άρθρου 9 του Π.Δ.28/1980. Υ.Α. 394/1994 (Υπουργεία Εσωτερικών-Βιομηχανίας): Απόδοση του 50% των πάγιων και αναλογικών μισθωμάτων των δημοσίων λατομείων μαρμάρων και βιομηχανικών ορυκτών στους Ο.Τ.Α. Υ.Α. 1049940/337/0015/1994 (Υπουργείο Οικονομικών): Εκδιδόμενα φορολογικά στοιχεία για τη διάθεση καρτών ελεγχόμενης στάθμευσης οχημάτων σε δημοτικές θέσεις. Υ.Α. ΔΙΚ/27581/1994 (Υπουργείου Εσωτερικών): Τρόπος, διαδικασία και προϋποθέσεις εκλογής των δυο αιρετών εκπροσώπων στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο του προσωπικού των Ο.Τ.Α. Υ.Α. 31315/1994 (Υπουργείου Εσωτερικών): Καθορισμός εξόδων παράστασης των δημάρχων, αντιδημάρχων, προέδρων κοινοτήτων, προέδρων δημοτικών συμβουλίων και αντιδημάρχων δήμων που προέρχονται από συνένωση για το έτος 1994.

Έτος 1995: Π.Δ. 410/1995: Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων αυτού, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν. Υ.Α. 111127/1995 (Υπουργείου Εσωτερικών): Καθορισμός εξόδων παράστασης των δημάρχων, αντιδημάρχων, προέδρων κοινοτήτων, προέδρων δημοτικών συμβουλίων και αντιδημάρχων δήμων που προέρχονται από συνένωση

για το έτος 1995. Υ.Α. 18458/1995 (Υπουργείου Εσωτερικών): Καθορισμός εξόδων παράστασης των δημάρχων, αντιδημάρχων, προέδρων κοινοτήτων, προέδρων δημοτικών συμβουλίων, δημοτικών ιδρυμάτων ή νομικού προσώπου που είναι πρωτεύουσα νομού ή έχει πληθυσμό άνω των 20.000 για το 1995. Υ.Α. ΟΙΚ./18792/1995 (Υπουργεία Προεδρίας-Εσωτερικών-Οικονομικών-Εργασίας): Χορήγηση ειδικού επιδόματος σε προσωπικό ειδικοτήτων πληροφορικής των Ο.Τ.Α.

Έτος 1996: Ν.2386/1996: Άρθρο 20 παρ.1,2: Αναγνώριση ως συντάξιμου χρόνου εκτός υπηρεσίας επανελθόντων βάσει του Ν.2190/1994 και εξόφληση αποζημίωσης του Ν.2019/1992. Ν.2390/1996: Άρθρο 4 παρ.30: Φορολογητέα πράξη ή παραχώρηση από δημοτικές επιχειρήσεις της εκμετάλλευσης ξενοδοχειακών και τουριστικών μονάδων. Ν.2334/1996: Άρθρο22: Διακανονισμός καθυστερούμενων ασφαλιστικών εισφορών δήμων-κοινοτήτων στο Ι.Κ.Α. και το Τ.Α.Δ.Κ.Υ., κεντρικοί αυτοτελείς πόροι. Π.Δ. 161/1996: Καθιέρωση οικονομικών κινήτρων προς τους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ.1 και 2 του άρθρου 3 του Ν.2240/1994. Και τέλος, την Υ.Α. 18499/1996 (Υπουργεία Εσωτερικών-Εθνικής Οικονομίας-Οικονομικών): Κριτήρια και διαδικασία κατανομής των κεντρικών αυτοτελών πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης, που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και καλύπτουν επενδυτικές δραστηριότητες των Ο.Τ.Α.

Έτος 1997: Ν.2459/1997: Κατάργηση φορολογικών απαλλαγών και άλλες διατάξεις. Ν.2503/1997: Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις. Ν.2508/1997: Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις. Π.Δ. 172/1997: Άσκηση προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών Δήμων. Υ.Α. 2001803/205/0022/1997: (Υπουργεία Εσωτερικών-Οικονομικών-Εργασίας-Κοινωνικών Ασφαλίσεων): Αύξηση εξόδων κηδείας των τακτικών υπαλλήλων Ο.Τ.Α. Υ.Α. 2000370/25/0022/1997 (Υπουργεία Εσωτερικών-Οικονομικών): Όρια υπερωριακής εργασίας υπαλλήλων των δήμων και κοινοτήτων που θα τηρούν τα πρακτικά των συνεδριάσεων του δημοτικού και κοινοτικού συμβουλίου, καθώς επίσης και των συμβουλίων συνδέσμων, νομικών προσώπων και ιδρυμάτων. Υ.Α. 5089/1997 (Υπουργείο Εσωτερικών): Καθορισμός των ειδικών τυπικών προσόντων που απαιτούνται για την πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δίκαιου ορισμένου χρόνου από τους Ο.Τ.Α. Α' βαθμίδας για κάλυψη παροδικών, προβλέπτων και επειγουσών αναγκών. Υ.Α. 8653/1997 (Υπουργεία Εργασίας-Κοινωνικών Ασφαλίσεων): Μερική τροποποίηση της 34042/1996 κοινής απόφασης Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομικών, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων για χορήγηση ειδών ατομικής προστασίας σε υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. και μέτρα προληπτικής ιατρικής. Και τέλος, την Υ.Α. 18042/1997 (Υπουργείο

Εσωτερικών): Καθορισμός εξόδων παράστασης των δημάρχων, αντιδημάρχων, προέδρων κοινοτήτων, προέδρων δημοτικών συμβουλίων και αντιδημάρχων δήμων που προέρχονται από συνένωση για το έτος 1997.

4.11. Οι σημαντικότερες πρόσφατες ρυθμίσεις¹⁰ για την τοπική αυτοδιοίκηση Β' βαθμού στην Ελλάδα.

Η Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση θεσμοθετήθηκε με το Ν.1622/1986, υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975/1986. Οι ρυθμίσεις όμως αυτές δεν εφαρμόστηκαν μέχρι το 1994, όταν νεότερα νομοθετήματα εισήγαγαν την εφαρμογή της Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης¹¹ (Ν.2218/1994, Ν.2240/1994, Ν.2503/1997). Οι σημαντικότερες ρυθμίσεις κατ'έτος, έχουν ως εξής:

Έτος 1986: Ν.1622/1986: Τοπική αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός. Με βάση το νόμο αυτό, τη δεύτερη βαθμίδα Ο.Τ.Α. αποτελούν οι Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, οι οποίες έχουν σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιοχής τους με απαραίτητη τη συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των υποθέσεων των τοπικών κοινωνιών. Είναι αυτοδιοικούμενα Ν.Π.Δ.Δ.

Έτος 1994: Ν.2218/1994: Ίδρυση Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την τριτοβάθμια αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις. Ο νόμος τροποποιήθηκε πριν εφαρμοστεί και συμπληρώθηκε το 1997 με τον 2503/1997. Ν.2240/1994: Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις. Σύμφωνα με αυτόν, σε κάθε Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση υπάρχει Διεύθυνση Παιδείας με τα εξής τμήματα:

1. Τμήμα πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.
2. Τμήμα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.
3. Τμήμα τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης.
4. Τμήμα λαϊκής επιμόρφωσης.

Έτος 1995: Ν.2297/1995: Άρθρο 13: Θέματα υπηρεσιών Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Ν.2307/1995: Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργού Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις. Ν.2344/1995: Άρθρο 19: Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις. Ν.2344/1995: Άρθρο 20: Δικαστική εκπροσώπηση Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, έξοδα παράστασης νομαρχών. Π.Δ. 57/1995: Συγκρότηση και λειτουργία της οικονομικής και κοινωνικής επιτροπής του άρθρου 4 του Ν.2218/1994. Τέλος, έχουμε το Π.Δ. 369/1996: Ένωση Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων Ελλάδας.

Έτος 1996: Ν.2399/1996: Άρθρο 14: Τροποποίηση Ν.2240/1994 με θέμα την κατάργηση θέσεων περιφερειακών διευθυντών, περιέλευση αρμοδιοτήτων στο γενικό γραμματέα, άσκηση καθηκόντων. Π.Δ. 30/1996: Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Κώδικας Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης» των ισχυουσών διατάξεων για τη Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Π.Δ. 186/1986: Όργανα που αποφασίζουν ή γνωμοδοτούν και ειδικές ρυθμίσεις σε θέματα έργων αρμοδιότητας Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Π.Δ. 242/1996: Καθορισμός προϋποθέσεων τρόπου και διαδικασίας για την εκμίσθωση, τη δωρεά, την παραχώρηση της χρήσης, την εκποίηση, τη μίσθωση και την αγορά ακινήτων. Μισθώσεις κινητών πραγμάτων των Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Π.Δ. 198/1996: Σύσταση και λειτουργία ιδρυμάτων Ν.Π.Δ.Δ. από τις Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα. Π.Δ. 331/1996: Σύσταση και λειτουργία αμιγών νομαρχιακών και διανομαρχιακών επιχειρήσεων από τις Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα. Υ.Α. 2007203/770/0022/1996 (Υπουργεία Εσωτερικών-Οικονομικών): Καθορισμός αποδοχών ειδικών συμβούλων, ειδικών σενεργατών και επιστημονικών συνεργατών των Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Έτος 1997: Ν.2503/1997: Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις. Ν.2512/1997: Ρύθμιση συνταξιοδοτικών θεμάτων στρατιωτικών και άλλες διατάξεις. Στο άρθρο 2 έχουμε το συνταξιοδοτικό και ασφαλιστικό καθεστώς των υπαλλήλων των Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Τέλος, έχουμε την Υ.Α. 2041074/6462/0022/1997 (Υπουργεία Εσωτερικών-Οικονομικών): Καθορισμός χιλιομετρικής αποζημίωσης για τις μετακινήσεις του τεχνικού προσωπικού των Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, που προκύπτει από τις διατάξεις του Ν.1735/1987.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 4

1. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Β΄, Αθήνα, 1998, σελ. 17.
2. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: όπ. παρ., σελ. 17.
3. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: όπ. παρ., σελ. 18.
4. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: όπ. παρ., σελ. 18.
5. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: όπ. παρ., σελ. 25.
6. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: όπ. παρ., σελ. 19.
7. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: όπ. παρ., σελ. 20.
8. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: όπ. παρ., σελ. 26.
9. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: όπ. παρ., σελ. 30.
10. Όπως αναφέρονται από Αθανασόπουλο Κ.: όπ. παρ., σελ. 62.
11. Για περισσότερα βλ. Αθανασόπουλου Κ.: όπ. παρ., σελ. 65.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΟΠΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΥΠΑΡΧΟΥΣΕΣ ΔΟΜΕΣ.

5.1. Η έννοια της γραφειοκρατίας.

Η έννοια της γραφειοκρατίας είναι πολυποίκιλη, αφού σημαίνει ένα ορθολογικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης με ιεραρχία και καταμερισμό αρμοδιοτήτων, τρόπο με τον οποίο είναι οργανωμένες όλες οι δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες και επιχειρήσεις. Έχει αρνητική σημασία η οποία δηλώνει τις ασθένειες των δημοσίων υπηρεσιών, δηλαδή σπατάλη χρόνου και δημοσίου χρήματος, ταλαιπωρία πολιτών, υπερπληθυσμό στις δημόσιες υπηρεσίες και τεράστια κυκλοφορία έγγραφων. Ταυτίζεται με το σύστημα, δηλαδή γίνεται λόγος για γραφειοκρατικό σύστημα. Η γραφειοκρατία αυτονομήθηκε από την πολιτική εξουσία και έχει αναπτύξει πολύπλοκο σύστημα, το οποίο δεν μπορεί να ελεγχθεί από αυτήν. Οι κίνδυνοι από μια τέτοια γραφειοκρατία είναι εμφανείς¹.

Επακόλουθη είναι η συνεχής επέκταση του κράτους σε όλους τους τομείς της κοινωνίας και η συνεχής αύξηση της δύναμής του σε βάρος της κοινωνίας. Όσο περισσότερο το κράτος παρεμβαίνει στην κοινωνική ζωή, τόσο αυξάνεται η γραφειοκρατία και ισχυροποιείται η εκτελεστική εξουσία. Στον αντίποδα, μειώνεται ο ρόλος της νομοθετικής εξουσίας και νοθεύεται έτσι το αντιπροσωπευτικό κοινοβουλευτικό σύστημα.

5.1.1. Η γραφειοκρατικοποίηση του κράτους.

Ο Μ. Weber είναι από τους πλέον σημαντικούς μελετητές της γραφειοκρατίας. Σύμφωνα με αυτόν, η γραφειοκρατία είναι ένας ορθολογικός διοικητικός μηχανισμός εξουσίας². Η ιεραρχία των θέσεων και οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες των προσώπων είναι τα κύρια χαρακτηριστικά της. Η πορεία της γραφειοκρατίας είναι ανάλογη με την πορεία του κρατικού επεκτατισμού. Με δεδομένο ότι ο κρατικός επεκτατισμός δεν έχει όρια, μπορούμε να ομιλούμε πλέον για γραφειοκρατικοποίηση του κράτους ή ακόμα και της κοινωνίας. Η πορεία γραφειοκρατικοποίησης του κράτους και της κοινωνίας συμβαδίζει με την πορεία

αυτονόμησής της. Έτσι, η γραφειοκρατία όλο και περισσότερο γίνεται η ίδια η εξουσία και εξελίσσεται σε αυτόνομη, παντοδύναμη και καταπιεστική.

Ο πολίτης αισθάνεται δέσμιος, αδύνατος και αβοήθητος απέναντί της. Το ερώτημα είναι μέχρι ποίο σημείο η γραφειοκρατία είναι θετική, συμβάλλοντας στην αποτελεσματικότερη άσκηση της διοίκησης και από ποίο σημείο και πέρα είναι επικίνδυνη³. Επίσης, πώς μπορούν να διαφυλαχθούν οι ελευθερίες του ατόμου όταν ενισχύονται διαρκώς οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί και ποιος ελέγχει αυτούς τους μηχανισμούς⁴.

5.1.2. Η αρχή της νομιμότητας και η αρχή της σκοπιμότητας.

Η δράση της γραφειοκρατίας της δημόσιας διοίκησης διέπεται από τις δυο βασικές αρχές της σκοπιμότητας και της νομιμότητας. Σύμφωνα με την αρχή της σκοπιμότητας, αυτό που έχει κύρια σημασία είναι ο σκοπός που επιδιώκει με τη δράση της η διοίκηση. Η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι «κανόνες δικαίου ρυθμίζουν την ενέργειαν των διοικητικών οργάνων καθ' άπασαν αυτής την έκτασιν⁵». Η αρχή της νομιμότητας πρέπει να διέπει κάθε ενέργεια της δημόσιας διοίκησης⁶.

Αυτό ισχύει σήμερα, ιδίως που η δράση αυτής της αρχής είναι εμφανής παντού. Η επίκληση του οποιουδήποτε σκοπού δεν πρέπει να αναιρεί τη νομιμότητα. Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί «το αναγκαίον πλαίσιον, εντός των ορίων του οποίου κινούνται αι απόψεις σκοπιμότητος, αι ρυθμίζουσαι κατά δεύτερον λόγον το έργον της διοικήσεως⁷». Σήμερα, η δράση της διοίκησης πρέπει να είναι νόμιμη και δευτερευόντως σκόπιμη. Το περιεχόμενο της νομιμότητας αναφέρεται στους τύπους, στη διαδικασία, στην αρμοδιότητα και στο ουσιαστικό περιεχόμενο κάθε διοικητικής ενέργειας. Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει τη συμμόρφωση της διοίκησης σε όλους τους κανόνες που είναι υποχρεωμένη να ακολουθεί η Ελληνική πολιτεία. Και «ενώ οι ιδιώτες μπορούν να ενεργήσουν οτιδήποτε δεν απαγορεύεται, η διοίκηση αντίθετα οφείλει να ενεργήσει μόνον ότι επιτρέπεται⁸».

5.2. Η γραφειοκρατία της διοίκησης της εκπαίδευσης και οι στόχοι της.

Η γραφειοκρατία της διοίκησης της εκπαίδευσης και οι μηχανισμοί ελέγχου στηρίζονται στην εκχώρηση των εξουσιών, η οποία νομιμοποιείται με τη σχετική αναγωγή των υπευθυνοτήτων στις ανώτερες κλίμακες. Κάποια χαρακτηριστικά, που οφείλονται τόσο

στη θεσμική φύση, όσο και στην ιδεολογική λειτουργία του διοικητικού συστήματος⁹ είναι: Η σύσταση μιας σειράς κανόνων (νόμων) αφηρημένων, γενικά και τυπικά διευθετημένων που κατανέμουν τους τομείς αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων σε διαφορετικά επίπεδα και με διαφορετική έκταση. Η συγκέντρωση των λειτουργιών και η διοικητική συγκέντρωση του εκπαιδευτικού μηχανισμού. Ο εκ των άνω διορισμός των υπαλλήλων στις διάφορες θέσεις. Η ανομοιογένεια ανάμεσα στην επιστημονική μόρφωση των κορυφών της ιεραρχίας και τη χαμηλή μόρφωση του συνόλου των διοικητικών υπαλλήλων. Η ιεραρχική κλίμακα των εποπτικών αρμοδιοτήτων στηρίζεται κατά κανόνα στην αύξηση της διοικητικής υπευθυνότητας και όχι της παιδαγωγικής τοιαύτης. Τα κριτήρια του ελέγχου και της αξιολόγησης είναι θεσμοθετημένα, κοινά και αυστηρά καθορισμένα μέσα από ένα νομικό πλέγμα. Η άσκηση της εποπτείας και του ελέγχου γίνεται από μια πολυποίκιλη κοινωνική διαστρωμάτωση. Το πεδίο της παρέμβασης των γραφειοκρατικών κλιμακίων, αφορά τις εργασιακές σχέσεις των εργαζομένων στην εκπαίδευση, την επιλογή και οργάνωση της προσφερόμενης στα σχολεία γνώσης, τον τρόπο μετάδοσής της ως ένα βαθμό, την πορεία των μαθητών και την οργάνωση της σχολικής ζωής.

Το διοικητικό σύστημα του εκπαιδευτικού μηχανισμού στοχεύει¹⁰ στην ομοιογένεια όλων των σχολικών μονάδων ώστε να αποκλείεται η διαφοροποίηση, η οποία αναγκαστικά θα οδηγούσε στην αμφισβήτηση της ισχύουσας τάξης πραγμάτων στον εκπαιδευτικό μηχανισμό και στην κοινωνία γενικότερα. Για το λόγο αυτό, έχει θεσμοθετηθεί το δικαίωμα της εκτελεστικής εξουσίας να προσδιορίζει αυτή το είδος, τη διαδικασία και τους τρόπους κτήσης της γνώσης. Στοχεύει επίσης στην τυποποίηση της συμπεριφοράς των μαθητών και των εκπαιδευτικών και στον προκαθορισμό του ρόλου και της στάσης των. Ταυτόχρονα αποκλείει την καθοριστική παρέμβαση άλλων παραγόντων θέλοντας να εξασφαλίσει την απομόνωση του σχολείου από τις κοινωνικές αντιθέσεις. Τέλος, σκοπεύει στην εκπόρευση από τα ανώτερα κλιμάκια του σχεδιασμού ως την τελευταία του λεπτομέρεια, με στόχο τη χειραγώγηση εκπαιδευτικών και μαθητών.

Στο σημείο αυτό τονίζεται πάλι ότι στο σύγχρονο κράτος έχει ενισχυθεί η εκτελεστική εξουσία και ο κρατικοδιοικητικός μηχανισμός. Το Κοινοβούλιο, χωρίς βεβαίως να έχει καταργηθεί, έχει χάσει τη βασική και κύρια λειτουργία του να νομοθετεί πρωτογενώς, παραπέμποντας την ουσιαστική νομοθέτηση στην εκτελεστική εξουσία. Στη σημερινή φάση το Κοινοβούλιο από θεσμός συνεξουσίας συρρικνώθηκε σε απλή βαθμίδα πολιτικής διαδικασίας στο επίπεδο του κράτους. Στις ανεπτυγμένες χώρες το Κοινοβούλιο έπαψε να ασκεί μια ουσιαστική νομοθετική εξουσία, το δε βάρος της εξουσίας έχει μετατοπιστεί στο εκτελεστικό πεδίο.

Έτσι, οι μακροπρόθεσμοι σχεδιασμοί και προγραμματισμοί, οι εξειδικεύσεις, κ.λ., αποφασίζονται στα γραφειοκρατικά κλιμάκια και στα επιτελεία διοίκησης. Οι μηχανισμοί αυτοί δεσπόζουν στο σύνολο της πολιτικής ζωής και έχουν αναλάβει το ρόλο της οργάνωσης δύναμης των κοινωνικών σχέσεων και του κοινωνικού προγραμματισμού. Ο περιορισμός της λειτουργίας του Κοινοβουλίου να νομοθετεί πρωτογενώς και η ενίσχυση των γραφειοκρατικών κλιμακίων, των επιτελείων διοίκησης και της εκτελεστικής εξουσίας παίρνει ουσιαστική μορφή με τη διαμόρφωση νόμων-πλαίσια από το Κοινοβούλιο και την παραπομπή της εξειδίκευσης και υλοποίησής τους με Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις, διοικητικές πράξεις, εγκυκλίους και πάσης φύσεως οδηγίες.

Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι η υπερδιόγκωση του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας, η διαμόρφωση μιας απόρρητης και αδιαφανούς κατάστασης στα κλιμάκια των επιτελείων διοίκησης, καθώς και η διαμόρφωση μιας πολυνομίας με αντιφάσεις και επικαλύψεις που ενισχύει περισσότερο το ρόλο του διοικητικού μηχανισμού. Η παραπομπή για εξειδίκευση και προγραμματισμό στα γραφειοκρατικά κλιμάκια, ενισχύθηκε ιδιαίτερα κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο.

5.2.1. Οι νόμοι-πλαίσια για την εκπαίδευση κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο

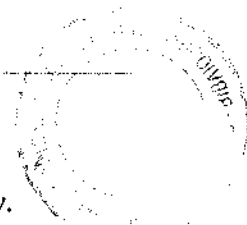
υλοποιούνται με Προεδρικά Διατάγματα.

Ο Ν.309/1976: περί οργάνωσης και διοικήσεως της γενικής εκπαιδεύσεως και ο Ν.1566/1985: για τη δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι νόμοι-πλαίσια. Η υλοποίηση και εξειδίκευσή τους έλαβε χώρα μέσα από την έκδοση πλήθους Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων.

Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι ουσιώδη θέματα είτε ρυθμίστηκαν σε αντίθεση με τη λογική του νόμου, είτε δεν ρυθμίστηκαν ποτέ, αφού ποτέ δεν εκδόθηκαν τα απαιτούμενα Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις.

5.2.2. Ο Ν. 2525/1997 εντάσσεται στην ίδια κατηγορία.

Όπως αναφέρει ο Α. Ανδρέου¹¹, ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά των διατάξεων του προσφάτως ψηφισθέντος Ν.2525/1997, είναι ότι η οριστική ρύθμιση θεμελιωδών θεμάτων

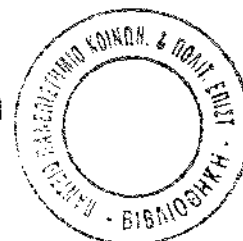


παραπέμπεται στην έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων.

Ενδεικτικά, αναφέρονται οι εξής περιπτώσεις από το κείμενο του νόμου: Οι προϋποθέσεις λειτουργία κατευθύνσεων στα Ενιαία Λύκεια καθορίζονται με απόφαση του Υ.Π.Ε.Π.Θ. Με Π.Δ. καθορίζεται ο τρόπος και η διαδικασία αξιολόγησης των μαθητών του Ενιαίου Λυκείου. Με απόφαση του Υ.Π.Ε.Π.Θ. καθορίζονται τα επιστημονικά πεδία, τα θέματα διεξαγωγής και αξιολόγησης της δοκιμασίας δεξιοτήτων, τα δυο μαθήματα της Γ' τάξης του Ενιαίου Λυκείου για κάθε επιστημονικό πεδίο, στα οποία η επίδοση των υποψηφίων λαμβάνεται υπόψη για τον προσδιορισμό του συνόλου των μορίων, ο τρόπος διεξαγωγής των εξετάσεων στα πρόσθετα μαθήματα, καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια που αναφέρεται στην πρόσβαση κατόχων απολυτηρίου Ενιαίου Λυκείου στα προγράμματα σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Επίσης, με Υπουργική απόφαση καθορίζονται τα γνωστικά αντικείμενα που εξετάζονται κατά τον διαγωνισμό για την πρόσληψη εκπαιδευτικών και η ύλη κατά ειδικότητες. Με Π.Δ. επανακαθορίζεται ο σκοπός λειτουργίας της ΠΑΤΕΣ της Σ.Ε.Λ.Ε.Τ.Ε. Με Π.Δ. καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία της μονιμοποίησης των εκπαιδευτικών, η υπηρεσιακή τους εξέλιξη, καθώς και οι εγγυήσεις που παρέχονται στους αξιολογούμενους σε σχέση με τις εκθέσεις αξιολόγησής τους και η διαδικασία οριστικοποίησης αυτών. Με Π.Δ. καθορίζονται τα ειδικότερα καθήκοντα και κάθε θέμα σχετικό με την οργάνωση και λειτουργία των Περιφερειακών Κέντρων Στήριξης Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού. Με Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις ρυθμίζονται ουσιώδη θέματα για τα εσπερινά και εκκλησιαστικά λύκεια, για την κατάρτιση των Προγραμμάτων Σπουδών Επιλογής, για το ολοήμερο νηπιαγωγείο και δημοτικό σχολείο, για τα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, για τη συγκρότηση του σώματος αξιολογητών, για το περιεχόμενο της αξιολόγησης, για την επιτροπή αξιολόγησης σχολικής μονάδας, για τον επαγγελματικό προσανατολισμό, κ.λ.

Για τα θέματα αυτά που πρόκειται να ρυθμιστούν από την εκτελεστική εξουσία, το κείμενο του Ν. 2525/1997 δεν περιλαμβάνει τις στοιχειώδεις κατευθύνσεις και δεσμεύσεις. Έτσι, ο Υπουργός Παιδείας, μπορεί να νομοθετήσει κατά την απόλυτη κρίση του, όπως ρητώς εξουσιοδοτεί ο νόμος αυτός.

5.2.3. Η πολυνομία στο χώρο της εκπαίδευσης, οι ασάφειες και η έλλειψη κωδικοποίησης.



Αν εξετάσουμε από διοικητικής πλευράς το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο των δυο πρώτων βαθμίδων της εκπαίδευσης, βλέπουμε ότι μεταβάλλεται πολύ συχνά και εύκολα. Αυτό

μπορεί να αποδοθεί στον ισχυρό παρεμβατισμό της πολιτείας, στην ανάγκη για βελτίωση και περιοδικό εκσυγχρονισμό του εκπαιδευτικού συστήματος και στην εφαρμογή του πολιτικού προγράμματος του κόμματος που κάθε φορά βρίσκεται στην εξουσία. Βλέπουμε επίσης, ότι το νομοθετικό αυτό πλαίσιο διευρύνεται με γρήγορο ρυθμό, δηλαδή υπάρχει το φαινόμενο της πολυνομίας. Ανάμεσα στα προβλήματα που συμβάλλουν στην αύξηση της πολυνομίας είναι, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, ο τρόπος οργάνωσης της νομοθετικής λειτουργίας, η υπερβολική χρήση και το εύρος των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων και η ανεξέλεγκτη έκδοση κανονιστικών Υπουργικών Αποφάσεων.

Παράλληλα, το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο παρουσιάζει δείγματα νομοτεχνικής δυσαρμονίας, αφού στους νόμους της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης συμπεριλαμβάνονται και διατάξεις άσχετες προς τις βαθμίδες αυτές. Σε άλλα σημεία των νόμων γίνεται λεπτομερής περιγραφή των θεμάτων, ενώ θέματα ζωτικής σημασίας παραπέμπονται σε έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων. Στο άρθρο 16 του Ν.1566/1985 για παράδειγμα, η διαδικασία προαγωγής των δασκάλων περιγράφεται με λεπτομέρεια, ενώ τα καθήκοντα των διευθυντών σχολικών μονάδων (στο άρθρο 11) παραπέμφθηκαν να ρυθμιστούν με Υπουργική Απόφαση. Αυτή τελικώς εκδόθηκε το 1998, δεκατρία ολόκληρα χρόνια μετά τη δημοσίευση του νόμου αυτού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και είναι η Υ.Α./Δ2/1938/27-2-1998.

Τα αποτελέσματα των χαρακτηριστικών αυτών είναι: Η νομοθετική πληθοπαραγωγή που λόγω ρύθμισης ποικίλων θεμάτων είναι δύσκολο να κωδικοποιηθεί. Η δημιουργία φαύλου γραφειοκρατικού κύκλου, αφού τα νομοθετικά κενά και οι ασάφειες που προκύπτουν αναγκάζουν τη διοίκηση της εκπαίδευσης όλων των επιπέδων να καταφεύγει σε ερωτήματα προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και να εκδίδει ερμηνευτικές εγκυκλίους, οδηγίες, κ.λ. προς τις σχολικές μονάδες. Και τέλος, η κακή ποιότητα που επηρεάζει τη διάρκεια ζωής των νομοθετημάτων και σύντομα οδηγεί στην ανάγκη για αναπροσαρμογή, η οποία πρέπει και πάλι να γίνει με νέα νομοθετήματα. Έτσι, όχι μόνο ο απλός εκπαιδευτικός είναι αδύνατο να γνωρίζει τι ακριβώς ισχύει και τι καταργήθηκε ή τροποποιήθηκε, αλλά και αυτά ακόμη τα διευθυντικά στελέχη της εκπαίδευσης δεν έχουν γνώση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου.

Η γνώση, όμως, του νομοθετικού πλαισίου που αφορά την εκπαίδευση, είναι αναγκαία για τον εκπαιδευτικό και τον ερευνητή θεμάτων πάνω στο αντικείμενο αυτό, πράγμα δύσκολο εξ' αιτίας της κατάστασης που περιγράφηκε. Η πολυνομία, οι αντιφάσεις της νομοθεσίας και οι επικαλύψεις που παρήχθησαν από τη λογική των νόμων πλαισίων έχουν δημιουργήσει μια κατάσταση χάους στην εκπαιδευτική νομοθεσία και επομένως στη διοίκηση της εκπαίδευσης. Ο ρόλος της εκτελεστικής εξουσίας, όπως αναφέρθηκε, έχει υπερμεγεθυνθεί, αφού αυτή καλείται να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που δημιουργούνται.

Η κατάσταση αυτή έχει συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην αδιαφάνεια, στην ενίσχυση των πελατειακών σχέσεων, στην ενίσχυση της ευνοιοκρατίας και της συναλλαγής και στην ενίσχυση του συγκεντρωτισμού στη διοίκηση του εκπαιδευτικού μας συστήματος. Ως εκ τούτου, προβάλλει επιτακτική η ανάγκη κωδικοποίησης της εκπαιδευτικής νομοθεσίας, πράγμα που θα έχει ευεργετικές συνέπειες στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης και στο γεγονός ότι θα μπορέσει να υπηρετήσει μια αποτελεσματική διοικητική αποκέντρωση.

5.3. Η έννοια της διοικητικής αποκέντρωσης.

Σύμφωνα με τον Μ. Στασινόπουλο¹², η διοικητική αποκέντρωση ορίζεται σαν την διεξαγωγή περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων, από περιφερειακά όργανα της κεντρικής εξουσίας, «κεκτημένων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων». Έτσι, σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, η αποκέντρωση αναφέρεται στη μεταβίβαση εξουσίας από το κέντρο στην περιφέρεια και όχι στη γεωγραφική διασπορά κρατικών υπηρεσιών. Επομένως, ουσιαστική διοικητική αποκέντρωση στην εκπαίδευση αλλά και στο δημόσιο γενικότερα, μπορεί να υπάρξει μόνο όταν η μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια συνεπάγεται και αντίστοιχη μείωση αρμοδιοτήτων και θέσεων εργασίας στο κέντρο και ανάλογη μεταφορά προσωπικού από το κέντρο στην περιφέρεια¹³. Για να επιτύχει όμως η διοικητική αποκέντρωση, εκτός από την εκχώρηση αρμοδιοτήτων απαιτείται κατάλληλη υποδομή, διάθεση πόρων και κατάρτιση του διοικητικού και εκπαιδευτικού προσωπικού.

5.4. Κριτική τοποθέτηση στις υπάρχουσες διοικητικές δομές του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.

5.4.1. Ο ρόλος της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ. και η αντιμετώπιση των εκπαιδευτικών από τη γραφειοκρατία της διοίκησης της εκπαίδευσης στα θέματα της συμμετοχής τους σε επιστημονικά συνέδρια και της διαρκούς επιστημονικής και επαγγελματικής βελτίωσης.

Σύμφωνα με το άρθρο 101 του Συντάγματος του 1975/1986, η διοίκηση του κράτους έχει οργανωθεί κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Για την εφαρμογή του συστήματος αυτού η χώρα έχει διαιρεθεί σε δεκατρείς περιφέρειες, η δε κρατική διοίκηση οργανώνεται σε κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. πρέπει να παρέχει οδηγίες και κατευθύνσεις για τη δράση όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης.

Επομένως, ο ρόλος της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ. πρέπει να είναι επιτελικός και όχι εκτελεστικός, όπως αποδεικνύεται στην πράξη. Αυτό ενισχύεται και από το γεγονός ότι στην κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ., οι υπάλληλοι δεν μπορούν να προσφέρουν αρκετά στην προώθηση στρατηγικών εκπαιδευτικής πολιτικής, διότι λόγω του υπερβολικού συγκεντρωτισμού καταναλώνουν όλο το χρόνο τους σε τυπικές υποθέσεις, ασήμαντες για έναν επιτελικό οργανισμό, όπως για παράδειγμα τον διορισμό καθαριστριών και επιστατών στα σχολεία.

Επιπρόσθετα, τα προσόντα των εργαζομένων στην κεντρική υπηρεσία υπαλλήλων είναι τέτοια, που δεν τους επιτρέπουν να προβούν σε έρευνα πάνω σε εκπαιδευτικά και διοικητικά θέματα ή να κάνουν εισηγήσεις για ζητήματα εκπαιδευτικής πολιτικής¹⁴. Στο σημείο αυτό, τονίζεται ότι ποτέ το Υ.Π.Ε.Π.Θ. δεν ενδιαφέρθηκε να δώσει έστω και πενιχρά οικονομικά ή επαγγελματικά κίνητρα, προκειμένου να αποσπαστούν στην κεντρική του υπηρεσία εκπαιδευτικοί, κάτοχοι μεταπτυχιακών διπλωμάτων ειδίκευσης ή διδακτορικών διπλωμάτων. Από τη μια, είναι οι γραφειοκράτες της κεντρικής υπηρεσίας του το Υ.Π.Ε.Π.Θ., οι οποίοι δεν θα είχαν συμφέρον να συμβιώσουν με καινοτόμες ιδέες και ενέργειες που θα κόμιζαν οι αυξημένων προσόντων εκπαιδευτικοί και από την άλλη οι συνδικαλιστικές ενώσεις των εκπαιδευτικών, οι οποίες έχουν φροντίσει ώστε να μη μπορεί κανείς να ξεχωρίσει στο χώρο των εκπαιδευτικών- εκτός και αν έχει ασχοληθεί με τον συνδικαλισμό.

Αλλά και η γενικότερη αντιμετώπιση των εκπαιδευτικών με αυξημένα τυπικά προσόντα είναι απογοητευτική. Ενδεικτικά, αναφέρεται η περίπτωση της εγκυκλίου Δ2/5602/19-3-1996 με θέμα τις εκπαιδευτικές άδειες του διδακτικού προσωπικού πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, στην παράγραφο ΙΒ1, της οποίας, αναφέρεται: «δεν προβλέπεται από καμία διάταξη νόμου η χορήγηση ολιγοήμερων κανονικών αδειών σε εκπαιδευτικούς της δημόσιας εκπαίδευσης για συμμετοχή τους σε συνέδρια... οι εκπαιδευτικοί λειτουργοί μπορούν να κάνουν χρήση για τις παραπάνω περιπτώσεις της ετήσιας κανονικής άδειας των επτά ημερών με αποδοχές ή των 22 εργασίμων ημερών χωρίς αποδοχές... μόνο στην περίπτωση που κατά την κρίση του προϊστάμενου τους δεν θα δημιουργηθεί πρόβλημα στην ομαλή λειτουργία του σχολείου που υπηρετούν». Σημειώνεται επί τη ευκαιρία, ότι ελάχιστοι προϊστάμενοι γραφείων ή διευθύνσεων, πρωτοβάθμιας ή

δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης κατέχουν μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών, στη δε πρωτοβάθμια εκπαίδευση η κατάσταση είναι ακόμα πιο απογοητευτική, δεδομένου ότι υπάρχουν προϊστάμενοι με μόνο τυπικό προσόν το πτυχίο διειτούς Παιδαγωγικής Ακαδημίας. Όπως είναι εύλογο, οι προϊστάμενοι δεν βλέπουν με καλό μάτι τη συμμετοχή των εκπαιδευτικών σε επιστημονικά συνέδρια, αφού οι ίδιοι είναι αμέτοχοι σε τέτοιους θεσμούς.

Στην ίδια εγκύκλιο, στην παράγραφο IB4 αναφέρεται επίσης: «οι μεταπτυχιακές σπουδές που επιθυμούν να κάνουν οι εκπαιδευτικοί λειτουργοί θα πρέπει να είναι συναφείς με την ειδικότητά τους... το κεντρικό συμβούλιο (Κ.Υ.Σ.Π.Ε. ή Κ.Υ.Σ.Δ.Ε.) επιφυλάσσεται του δικαιώματος καθορισμού ως προς τον αριθμό χορήγησης εκπαιδευτικών αδειών: κατά κλάδο, κατά πανεπιστήμιο και κατά αντικείμενο σπουδών (μεταπτυχιακές σπουδές, θέμα διδακτορικού) για κάθε σχολικό έτος...». Για την καλύτερη κατανόηση του θέματος, πρέπει να μνημονευθεί ότι οι αιτήσεις όσων εκπαιδευτικών επιθυμούν να λάβουν εκπαιδευτική άδεια για μεταπτυχιακές σπουδές, υποβάλλονται ιεραρχικώς προς τα κεντρικά υπηρεσιακά συμβούλια Κ.Υ.Σ.Π.Ε. ή Κ.Υ.Σ.Δ.Ε., τα οποία όπως αναφέρθηκε και στο Κεφάλαιο 2 της παρούσης εργασίας, είναι πενταμελή και αποτελούνται από τρεις προϊστάμενους διευθύνσεων διοριζόμενους από τον Υπουργό και δυο αιρετούς εκπροσώπους των εκπαιδευτικών. Φαίνεται καθαρά ότι οι εκπρόσωποι των εκπαιδευτικών έχουν τη μειοψηφία, ενώ στην πράξη το σύστημα λειτουργεί με την απόλυτη εξουσία της διορισμένης πλειοψηφίας να χορηγεί εκπαιδευτική άδεια μόνο σε οποίον αυτή επιθυμεί, με αποτέλεσμα να υπάρχει αδιαφάνεια και επαύξηση του φαινομένου των πελατειακών σχέσεων στην εκπαίδευση.

Η λογική όμως των εγκυκλίων αυτών και των διαδικασιών που ακολουθούνται, δεν είναι τυχαία. Ξεκινάει από το ότι το Ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα παραμένει τυποποιημένο, δύσκαμπτο, με συντηρητικές λογικές και εμφορείται από την προσπάθεια μονοπώλησης από κάποιες ομάδες της αποκλειστικότητας της γνώσης στην κοινωνία μας. Στην εποχή μας, δεν θα έπρεπε να υπάρχουν αδιέξοδα στις δυνατότητες των εκπαιδευτικών για μετεκπαίδευση και κυρίως για μεταπτυχιακές σπουδές. Η εποχή μας χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη πολύμορφων ειδικοτήτων και επαγγελμάτων που διαμορφώνονται με έναν συνδυασμό επιστημονικών αντικειμένων και εργασιακών εμπειριών. Η εκπαίδευση και η μάθηση γίνονται καθημερινό βίωμα. Τα έθνη θα επιβιώσουν με βάση το επίπεδο των γνώσεων που κατέχουν οι πολίτες στην καθημερινή εργασιακή, πολιτική, οικογενειακή και κοινωνική τους ζωή. Το εκπαιδευτικό μας σύστημα και οι διοικητικές του δομές, καλούνται να ανταποκριθούν στις προκλήσεις αυτές.

Μέσα στα πλαίσια αυτά, θα έπρεπε να χορηγούνται εκπαιδευτικές άδειες για μεταπτυχιακές σπουδές χωρίς περιορισμούς και ανεξάρτητα από το γνωστικό αντικείμενο αυτών, υπό τον όρο βέβαια ότι οι εκπαιδευτικοί αυτοί θα παραμείνουν και θα προσφέρουν τις

υπηρεσίες τους στην εκπαίδευση. Το εκπαιδευτικό μας σύστημα για να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του μέλλοντος, χρειάζεται εκπαιδευτικούς που να έχουν συνειδητοποιήσει την ανάγκη ενός δια βίου συστήματος εκπαίδευσης, που θα ανοίγει δρόμους για όλους και θα δημιουργεί κίνητρα σε όλους για συνεχή μόρφωση. Αυτή είναι και η μοναδική εγγύηση για επιβίωση των επόμενων γενεών μέσα σε ένα ιδιαίτερα ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον.

5.4.2. Ο ρόλος των διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης, σε επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Τα καθήκοντα των διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης, σήμερα κυρίως αναφέρονται στην αλληλογραφία με την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. για θέματα διδακτικού και διοικητικού προσωπικού, οργανωτικά, μαθητικά, οικονομικά, καθώς και θέματα που σχετίζονται με την εύρυθμη λειτουργία των σχολείων.

Από τη ρουτίνα της καθημερινής τους ενασχόλησης αυτών των υπηρεσιών, γίνεται φανερό ότι ο Υπουργός Παιδείας δεν μεταβίβασε στους Νομάρχες και τους προϊσταμένους γραφείων και διευθύνσεων εκπαίδευσης σημαντικές αρμοδιότητες, από το οποίο απορρέει ότι η Συνταγματική επιταγή για αποκέντρωση δεν έχει ακόμα πραγματοποιηθεί. Έτσι, οι διευθύνσεις και τα γραφεία εκπαίδευσης αποτελούν πράγματι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υ.Π.Ε.Π.Θ., αλλά χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες¹⁵. Επίσης, ούτε οι Νομαρχιακές και Επαρχιακές επιτροπές παιδείας έχουν σημαντικές αρμοδιότητες.

5.4.3. Οι διοικητικές δομές σε επίπεδο σχολικής μονάδας.

Ο ρόλος του διευθυντή σχολικής μονάδας είναι σήμερα περισσότερο συντονιστικός και λιγότερο αποφασιστικός, αφού η εξουσιαστική του δράση δεν είναι ενισχυμένη με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Αν δεχθούμε ως δεδομένο ότι η ανάληψη ευθύνης για την ομαλή λειτουργία των σχολείων απαιτεί και την ανάλογη εξουσία και ότι η προσφορότερη χρησιμοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα εξαρτάται κατά πολύ από τις ικανότητες της ηγεσίας των σχολικών μονάδων, κρίνεται αναγκαία η ανασυγκρότηση του ρόλου του διευθυντή.

Αντίθετα από τον διευθυντή, οι δημοτικές και κοινοτικές επιτροπές παιδείας διαχειρίζονται τις πιστώσεις για τα έξοδα των σχολικών μονάδων τους και έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες στον έλεγχο της λειτουργίας αυτών¹⁶.

5.4.4. Διαπιστώσεις για τις υπάρχουσες διοικητικές δομές της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Από τα στοιχεία που μέχρι τώρα παρατέθηκαν, προκύπτει ότι τον κύριο λόγο στις αποφάσεις για τα θέματα της εκπαίδευσης έχει η κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ., ενώ τα νομαρχιακά και σχολικά όργανα περιορίζονται σε καθαρά εκτελεστικό ρόλο. Πρόκειται δηλαδή για ένα συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης με το οποίο η εξουσία πηγάζει από την κορυφή της διοικητικής πυραμίδας και φτάνει ομοιόμορφα στη βάση της, δηλαδή στον διευθυντή σχολικής μονάδας.

Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ο βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης στην εκπαίδευση, εξαρτάται από τη βούληση του ιεραρχικά υπερκείμενου προσώπου, που εκφράζει την εκπαιδευτική πολιτική. Επομένως, το πρόβλημα της αποκέντρωσης είναι ουσιαστικά πολιτικό και ανάγεται στη δημοκρατική οργάνωση και συμμετοχή του κοινωνικού συνόλου στα εκπαιδευτικά δρώμενα της χώρας.

5.4.5. Δυο ενδεικτικές περιπτώσεις διαχείρισης εκπαιδευτικών θεμάτων στα διάφορα επίπεδα της διοίκησης της εκπαίδευσης.

Στο σημείο αυτό, επιλέγονται δυο παραδείγματα για να δείξουν τη ροή της διοικητικής εργασίας στα διάφορα επίπεδα της διοίκησης της εκπαίδευσης¹⁷. Τα στοιχεία που διαμορφώνουν την κατάσταση που θα φανεί, έχουν αντληθεί από την καθημερινή πρακτική και λειτουργία των υπηρεσιών και τον τρόπο διακίνησης των διαφόρων θεμάτων που αφορούν υπηρεσιακά θέματα ή θέματα που προωθούν με αίτησή τους οι εκπαιδευτικοί.

Παράδειγμα πρώτο, το οποίο αφορά υπόθεση εκπαιδευτικού. Στο άρθρο 16 Κεφάλαιο Ε΄ του Ν. 1566/1985, αναφέρεται ότι με απόφαση του Υπουργού και ύστερα από πρόταση του αρμόδιου κεντρικού υπηρεσιακού συμβουλίου, μπορεί να χορηγηθεί σε εκπαιδευτικούς άδεια χωρίς αποδοχές, όταν συντρέχουν σοβαροί λόγοι. Αρχικά, το ζήτημα πρέπει να ανακινηθεί

από τον ενδιαφερόμενο εκπαιδευτικό, με την υποβολή αίτησης στον διευθυντή του σχολείου του. Για να του χορηγηθεί αυτή η άδεια, απαιτούνται μια σειρά από ενέργειες. Αυτές αφορούν ενέργειες μέσα στο σχολείο, δηλαδή: Αίτηση του εκπαιδευτικού, πρωτόκολλο του σχολείου (εξερχόμενα), σύνταξη διαβιβαστικού εγγράφου προς την προϊσταμένη αρχή και αποστολή στο γραφείο ή διεύθυνση εκπαίδευσης μέσω ταχυδρομείου. Αφορούν επίσης ενέργειες στο γραφείο ή διεύθυνση εκπαίδευσης: Πρωτόκολλο, υπόψιν προϊσταμένου για εξέταση, επίδοση στον αρμόδιο υπάλληλο ο οποίος θα συντάξει διαβιβαστικό προς την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ., υπόψιν προϊσταμένου για υπογραφή, αποστολή στο Υ.Π.Ε.Π.Θ. μέσω ταχυδρομείου. Τέλος, αφορούν ενέργειες μέσα στην κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ.: Πρωτόκολλο, αποστολή με κλητήρα στην αρμόδια διεύθυνση, παραλαβή από διευθυντή ή τμηματάρχη, επίδοση στον αρμόδιο υπάλληλο, μελέτη του θέματος-συγκέντρωση των στοιχείων, σύνταξη από τον διευθυντή εισήγησης προς το Κ.Υ.Σ.Π.Ε. ή Κ.Υ.Σ.Δ.Ε., παραλαβή από τον γραμματέα του Κ.Υ.Σ.Π.Ε. ή Κ.Υ.Σ.Δ.Ε. και καθορισμός από αυτόν ημερομηνίας κατά την οποία θα κριθεί η αίτηση, συνεδρίαση του Κ.Υ.Σ.Π.Ε. ή Κ.Υ.Σ.Δ.Ε. και λήψη απόφασης για χορήγηση ή όχι άδειας χωρίς αποδοχές, επικύρωση πρακτικών, αποστολή στον αρμόδιο τμηματάρχη ή υπάλληλο, σύνταξη σχετικής απόφασης-ιεραρχία, υπογραφή, σύνταξη διαβιβαστικού στο γραφείο ή διεύθυνση εκπαίδευσης, αποστολή σε αυτό. Και τέλος, επίδοση στον ενδιαφερόμενο εκπαιδευτικό.

Από τη στιγμή υποβολής της αίτησης μέχρι τη λήψη κοινοποίησης εγγράφου χορήγησης ή όχι άδειας άνευ αποδοχών μεσολαβούν εικοσιπέντε περίπου γραφειοκρατικές ενέργειες, απασχολούνται εικοσιπέντε με τριάντα άτομα κατά προσέγγιση και απαιτούνται κατ' ελάχιστο δύομισι μήνες, διότι είναι απρόβλεπτες οι χρονικές απαιτήσεις από τη γραφειοκρατία. Ενδεικτικά αναφέρεται μόνο η περίπτωση του γραμματέα του κεντρικού συμβουλίου, ο οποίος λόγω της πληθώρας των θεμάτων που εξετάζονται στις συνεδριάσεις του οργάνου, μπορεί να θέσει προς εξέταση την αίτηση ακόμα και ένα μήνα από την παραλαβή της. Επίσης, κανείς δεν μπορεί να υπολογίσει τυχαία γεγονότα, όπως απουσία αρμοδίων υπαλλήλων, κ.λ. Η διαδικασία που περιγράφηκε ισχύει και για όσους εκπαιδευτικούς ζητούν χορήγηση εκπαιδευτικής άδειας, απόσπαση σε σχολείο άλλου νομού, κ.λ.

Στο σημείο αυτό και για να ξαναγυρίσουμε στο συγκεκριμένο παράδειγμά μας, θα απορούσε κανείς γιατί η χορήγηση άδειας χωρίς αποδοχές, γίνεται από την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. Η απάντηση είναι ότι έτσι επιβάλλεται από το νόμο. Αν όμως ήθελε ο Υπουργός, θα μπορούσε να εκχωρήσει αυτή την αρμοδιότητα στα Π.Υ.Σ.Π.Ε ή Π.Υ.Σ.Δ.Ε. Έτσι, οι υπηρεσίες της Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης θα άρχιζαν να γίνονται αποφασιστικά όργανα, σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος.

Παράδειγμα δεύτερο, που αφορά την ίδια τη διοίκηση. Η αύξηση των οργανικών θέσεων του διδακτικού προσωπικού πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης γίνεται¹⁸ με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Παιδείας και Οικονομικών. Η αρμόδια διεύθυνση της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ. καταρτίζει Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος, το οποίο αφού υπογραφεί από τους αρμόδιους Υπουργούς αποστέλλεται στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία θα γνωμοδοτήσει. Όταν η γνωμοδότηση φτάσει στο Υ.Π.Ε.Π.Θ., καταρτίζεται από αυτό Π.Δ. σε πάπυρο, το οποίο αποστέλλεται και πάλι στους Υπουργούς για υπογραφή. Κατόπιν, υποβάλλεται για επικύρωση στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και μετά αποστέλλεται στο Εθνικό Τυπογραφείο για δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Για να ολοκληρωθεί αυτή η διαδικασία, μεσολαβούν περίπου δεκαπέντε γραφειοκρατικές ενέργειες, απασχολούνται κατά προσέγγιση σαράντα άτομα και απαιτείται χρόνος περίπου δυο μηνών.

Η αύξηση των οργανικών σχέσεων, δεν χωράει αμφιβολία ότι γίνεται με Π.Δ., επειδή αυτό επιβάλλεται από το νόμο. Όμως, αν κρίνουμε από το γεγονός ότι το περιεχόμενο των διατάξεων του Ν. 1566/1985 που επιβάλλει να γίνει με αυτόν τον τρόπο είναι επανάληψη παλιών νομοθετημάτων¹⁹, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι εισηγητές των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων δεν προσάρμοσαν τον διοικητικό μηχανισμό της εκπαίδευσης στις σύγχρονες εξελίξεις. Με δεδομένα ότι ο θεσμός της έκδοσης των Π.Δ. είναι αναχρονιστικός και το ότι μπορεί να υπάρξουν ωφέλειες σε ανθρώπινο δυναμικό, χρόνο και χρήμα, το ζήτημα αυτό θα μπορούσε να επιλυθεί με κοινή Υπουργική απόφαση των δυο Υπουργών. Σπατάλη χρόνου, χρήματος και ανθρώπινου δυναμικού παρατηρείται και σε άλλες περιπτώσεις που απαιτούν απόφαση του Υπουργού, όπως προσλήψεις καθαριστριών στα σχολεία²⁰, εγκρίσεις εκπρόθεσμων εγγραφών μαθητών, εγκρίσεις για υπεράριθμη φοίτηση μαθητών ιδιωτικού σχολείου, κ.λ.

5.4.5.1. Διαπιστώσεις από τη διαχείριση εκπαιδευτικών θεμάτων στα επίπεδα της διοίκησης της εκπαίδευσης.

Και από τα παραδείγματα που αναφέρθηκαν προηγουμένως, γίνεται φανερό ότι βασικό χαρακτηριστικό του διοικητικού συστήματος που στηρίζει την εκπαίδευση, είναι ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός, αφού οι πιο ασήμαντες και σημαντικές εγκρίσεις δίνονται από την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. Έτσι, στο Ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα υπάρχει μία αντίθεση ανάμεσα στην υπάρχουσα νομοθεσία και στις διαδικασίες που στην πράξη

ακολουθούνται. Από τη μια πλευρά το κράτος δημιουργεί περιφερειακές υπηρεσίες για μια ριζοσπαστική αποκέντρωση της εξουσίας και από την άλλη όλα σχεδόν τα εκπαιδευτικά ζητήματα απαιτούν Υπουργική έγκριση.

Με τη συγκεντρωτική μορφή οργάνωσης της διοίκησης της εκπαίδευσης, αυτή γίνεται δύσκαμπτη ενώ τα κεντρικά όργανα αποφασίζουν για θέματα για τα οποία δεν έχουν άμεση αντίληψη. Παράλληλα και οι ίδιοι οι εκπαιδευτικοί βρίσκονται σε μια διαρκή κατάσταση αβεβαιότητας και άγχους, αφού προσπαθούν μέσω κάποιων άλλων να προωθήσουν τις υποθέσεις τους, δημιουργώντας σχέσεις εξάρτησης και συναλλαγής.

Ένα άλλο βασικό χαρακτηριστικό του εκπαιδευτικού μας συστήματος αφορά την πολυπλοκότητα που προκαλείται από τις παραδοσιακές μεθόδους εργασίας και από την πολυνομία. Μάλιστα, στη χώρα μας έγινε κατάχρηση του φαινομένου με αποτέλεσμα να συναντούμε για το ίδιο θέμα δυο ή και περισσότερες διατάξεις κακότεχνες ίσως, χωρίς να μπορούμε να διακρίνουμε αυτήν που είναι σε ισχύ. Έτσι, η διοίκηση της εκπαίδευσης παρά τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν²¹, παραμένει υπερσυγκεντρωτική, δύσκαμπτη και αναχρονιστική.

5.5. Το συγκεντρωτικό σύστημα εκπόνησης των αναλυτικών προγραμμάτων.

Ο νόμος πλαίσιο για τη δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης²², δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις οι οποίες να προσδιορίζουν το περιεχόμενο της εκπαίδευσης και τα αναλυτικά προγράμματα, αλλά δίνει νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό για την πρόταση έκδοσης σχετικών προεδρικών διαταγμάτων, τακτική που έχει σχολιαστεί σε προηγούμενη ενότητα. Μόνο έμμεσα ο Ν. 1566/1985 μέσα από τον προσδιορισμό των σκοπών της εκπαίδευσης κατά βαθμίδα εκπαίδευσης και του χαρακτήρα των διαφόρων τύπων σχολείων, υπαινίσσεται κάποια βασικά μαθήματα σε αντίθεση με τον προϊσχύσαντα νόμο- πλαίσιο²³ για τη γενική εκπαίδευση που όριζε βασικούς επιστημονικούς κύκλους, θεολογικό, φιλολογικό, φυσικομαθηματικό, κ.λ.

Κατά την προετοιμασία των αναλυτικών προγραμμάτων ο Υπουργός έχει ως κύριο σύμβουλό του το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο το οποίο, όπως αναφέρθηκε, αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία και υπάγεται απ'ευθείας σε αυτόν²⁴. Ο Υπουργός διορίζει την ηγεσία του, ενώ το ίδιο στελεχώνεται από εκπαιδευτικούς με αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, συνήθως μέσα από ειδικές επιτροπές καταρτίζει και προτείνει στον Υπουργό Παιδείας τα ωρολόγια και αναλυτικά προγράμματα για τα σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης²⁵. Δεν είναι βεβαίως σπάνιο το φαινόμενο να

παρακάμπτεται ουσιαστικά το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο για τα θέματα αυτά και να συγκροτούνται *ad hoc* επιτροπές, έξω από αυτό.

Τα αναλυτικά προγράμματα που καταρτίζονται με αυτόν τον τρόπο τα συμπληρώνει, μέχρι τώρα τουλάχιστον, το μοναδικό σχολικό βιβλίο, το οποίο μετά από επιλογή ή έγκριση του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, εκδίδεται από τον Ο.Ε.Δ.Β. Παράλληλα, μέσα από εγκυκλίους, οδηγίες, διευκρινήσεις ή ακόμα και με το «βιβλίο του δασκάλου», δίνονται σε μικρό ή μεγάλο βαθμό αυστηρότητας οι κατευθύνσεις για την εφαρμογή των αναλυτικών προγραμμάτων από τους εκπαιδευτικούς και καθορίζονται ζητήματα όπως η σειρά με την οποία θα διδαχθούν τα κεφάλαια, τι πιθανόν θα παραλειφθεί, τα σημεία που πρέπει να δοθεί έμφαση, κ.λ. Στη διαδικασία αυτή εμπλέκονται και οι σχολικοί σύμβουλοι, που θεωρούνται ως ενδιάμεσοι ανάμεσα στο Παιδαγωγικό Ινστιτούτο και τους υπηρετούντες εκπαιδευτικούς.

Μέσα στο θεσμικό αυτό πλαίσιο ο ρόλος των περιφερειακών στελεχών της εκπαίδευσης, δηλαδή των προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης, των σχολικών συμβούλων και των διευθυντών σχολικών μονάδων, είναι σαφώς προδιαγεγραμμένος και ασφυκτικά προσδιορισμένος. Οι εκπαιδευτικοί έχουν υποχρέωση να υλοποιήσουν τα επίσημα αναλυτικά προγράμματα, ενώ τα στελέχη εκπαίδευσης αυτά, έχουν υποχρέωση να βοηθήσουν και να επιβλέψουν την εφαρμογή αυτή. Ανάλογα δε με την προσωπικότητα των στελεχών αυτών και τις αντιλήψεις τους για την παιδαγωγική και επιστημονική καθοδήγηση των εκπαιδευτικών²⁶ και την παρακολούθηση του έργου τους, το πλαίσιο στο οποίο μπορούν να κινηθούν οι εκπαιδευτικοί καθίσταται περισσότερο δεσμευτικό ή ελαστικό.

Οι μόνες πρωτοβουλίες που μπορεί να αναλάβουν τα στελέχη της εκπαίδευσης είναι η αναπροσαρμογή του ωρολογίου προγράμματος στις περιπτώσεις που η κάλυψη της διδακτέας ύλης κάποιου από τα μαθήματα των εξετάσεων για τα πανεπιστήμια εμφανίσει υστέρηση, ώστε να προχωρήσει με ταχύτερο ρυθμό η διδασκαλία του, καθώς και η διαμόρφωση προγραμμάτων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης. Από τα θεσμοθετημένα όργανα λαϊκής συμμετοχής το μόνο το οποίο έχει συμβουλευτικές, πάντα, αρμοδιότητες είναι το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας, αν και οι αρμοδιότητες αυτές ποτέ δεν έχουν ασκηθεί μέχρι σήμερα. Το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας ανάμεσα στα άλλα, «εισηγείται» στην Κυβέρνηση «για την προσαρμογή του περιεχομένου της εκπαίδευσης στους στόχους και το πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας²⁷». Τα όργανα λαϊκής συμμετοχής που έχουν θεσμοθετηθεί στα κατώτερα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης δεν έχουν καμία αρμοδιότητα στα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης.

Με δεδομένο, λοιπόν, το έντονα συγκεντρωτικό σύστημα εκπόνησης των αναλυτικών προγραμμάτων και τον περιορισμένο ρόλο που επιφυλάσσεται από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο

για τους εκπαιδευτικούς και λοιπούς φορείς, προβάλλεται το αίτημα για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ευρύτερη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων που αφορούν το περιεχόμενο της εκπαίδευσης και την κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων.

Για να είναι όμως δυνατή η συζήτηση του αιτήματος για αποκέντρωση²⁸ και ευρύτερη συμμετοχή στο χώρο λήψης αποφάσεων και ειδικότερα στην κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων, θα πρέπει να εξεταστούν δυο βασικά ζητήματα: Πρώτον, το πόσα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος θα εμπλέκονται στη διαδικασία κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων και με ποιο τρόπο. Πρέπει π.χ., τα αναλυτικά προγράμματα να είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του επιπέδου της Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ή πρέπει να εμπλέκονται και ανώτερα επίπεδα διοίκησης της εκπαίδευσης σε κεντρικό ή περιφερειακό επίπεδο; Στην περίπτωση αυτή, ποιες αρμοδιότητες πρέπει να ασκούνται από κάθε επίπεδο διοίκησης σε σχέση με τα αναλυτικά προγράμματα; Τέτοιες αρμοδιότητες μπορεί να είναι η χάραξη εκπαιδευτικής πολιτικής και διαμόρφωση των αναλυτικών προγραμμάτων, η επίβλεψη της εφαρμογής αυτών, η διαμόρφωση του ευρύτερου πλαισίου και των βασικών χαρακτηριστικών των αναλυτικών προγραμμάτων, η εξειδίκευση των θέσεων και η προσθήκη στοιχείων στο βασικό πλαίσιο, κ.λ. Και δεύτερον, ποια πρέπει να είναι τα όργανα κατά επίπεδο διοικητικής οργάνωσης, τα αρμόδια για τα αναλυτικά προγράμματα και ειδικότερα ποια για τη χάραξη του ευρύτερου πλαισίου της πολιτικής και ποια για την κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων. Ποια όργανα πρέπει να έχουν αποφασιστικές και ποια συμβουλευτικές αρμοδιότητες και σε ποια επί μέρους θέματα; Σχετικά με τη σύνθεση των οργάνων αυτών πρέπει αυτά να συγκροτούνται αποκλειστικά από διοικητικούς παράγοντες και ανώτερα στελέχη διορισμένα από την πολιτεία, από ειδικούς επιστήμονες και τεχνοκράτες ή μήπως πρέπει να υπάρχουν εκπρόσωποι των εκπαιδευτικών, των μαθητών, ή ακόμα των παραγωγικών τάξεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης;

5.5.1. Επιχειρήματα για αποκέντρωση και ευρύτερη συμμετοχή στην εκπόνηση των αναλυτικών προγραμμάτων και τη ρύθμιση θεμάτων περιεχομένου της εκπαίδευσης.

Ένα εκπαιδευτικό σύστημα με αποκεντρωτικό χαρακτήρα, είναι περισσότερο ευέλικτο με αποτέλεσμα να μπορεί να προσαρμόζεται ευκολότερα στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες. Όταν τα αναλυτικά προγράμματα καταρτίζονται σε τοπικό επίπεδο, οι έχοντες

αυτή την ευθύνη είναι περισσότερο ευαίσθητοι στις απαιτήσεις της περιοχής τους, στις προτιμήσεις και ανάγκες των κατοίκων, ενώ παράλληλα είναι και υπόλογοι σε αυτούς. Κάθε περιοχή της χώρας έχει τι δικό της γεωγραφικό ανάγλυφο, τη δική της παράδοση και ιστορία, τη δική της πολιτιστική ταυτότητα και κληρονομιά και έτσι είναι δυνατό οι ιδιαιτερότητες να μπορούν να εκφραστούν και να διατηρηθούν μέσα από το περιεχόμενο ενός αποκεντρωμένου εκπαιδευτικού συστήματος. Επιπρόσθετα, το τοπικό εκπαιδευτικό σύστημα μπορεί να σχεδιαστεί και να οργανωθεί κατά τρόπο που να παράγει εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό με τις ειδικότητες εκείνες που έχει ανάγκη η τοπική οικονομία.

Ένα τέτοιο εκπαιδευτικό σύστημα ενθαρρύνει την ανάληψη δημιουργικών πρωτοβουλιών και καινοτομιών στα θέματα της εκπαίδευσης και του περιεχομένου της, αφού οι τοπικές κοινότητες μπορούν να επιδίδονται σε σχεδιασμούς και πειραματισμούς που προάγουν την ανάπτυξη. Μέσα από τέτοιες διαδικασίες μπορεί να διατυπωθούν και να δοκιμασθούν στην πράξη διάφορες ιδέες και πρωτοβουλίες, κάποιες από τις οποίες μπορεί να είναι καινοτόμες. Παράλληλα, αν η ρύθμιση των θεμάτων που αναφέρονται στο περιεχόμενο της εκπαίδευσης είχε ανατεθεί στο τοπικό εκπαιδευτικό σύστημα, θα ενισχυόταν η επαγγελματική και παιδαγωγική αυτονομία των εκπαιδευτικών, αφού αυτοί θα είχαν την δυνατότητα να προσδιορίσουν μόνοι τους το πρόγραμμα σπουδών και τη μέθοδο με την οποία θα επιτελούν το έργο τους. Με τον τρόπο αυτό οι εκπαιδευτικοί θα έπαιναν να είναι αποδέκτες και εκτελεστές εντολών από τα ανώτερα κλίμακια και θα είχαν τη δυνατότητα να διαμορφώσουν τα προγράμματα ανάλογα με τις ιδιαίτερες ικανότητές τους και να τα προσαρμόσουν στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και στις εμπειρίες των μαθητών. Αυτή η άμεση ενασχόληση των εκπαιδευτικών με τα αναλυτικά προγράμματα θα είχε ως αποτέλεσμα την ταύτισή τους με αυτά και την καταβολή μεγαλύτερης προσπάθειας από μέρους τους για την επιτυχή και αποτελεσματική εφαρμογή τους, με αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας στο χώρο της εκπαίδευσης. Επιπρόσθετα, ένα σύστημα που παρέχει επαγγελματική και παιδαγωγική αυτονομία στους εκπαιδευτικούς θα συνέβαλε στην προσέλκυση σημαντικών και ικανών επιστημόνων στην εκπαίδευση, που δεν αρέσκονται σε εκτελεστικούς ρόλους αλλά επιθυμούν να έχουν δυνατότητα αυτοπροσδιορισμού και ανάληψης πρωτοβουλιών.

Με την αποκέντρωση του εκπαιδευτικού συστήματος διευκολύνεται η ευρύτερη συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερομένων κοινωνικών φορέων στη λήψη αποφάσεων που αφορούν τα αναλυτικά προγράμματα και το περιεχόμενο της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Η ευρύτερη αυτή συμμετοχή εξασφαλίζει συναίνεση και υποστήριξη των αποφάσεων που λαμβάνονται, παρά το ότι δεν είναι δυνατό να υπάρχει ομοφωνία σε όλους τους φορείς που θα πρέπει να μετέχουν στη λήψη αποφάσεων. Αυτοί οι φορείς δεν έχουν κοινές αξίες και κοινό

σημείο αναφοράς, όμως οι συγκρούσεις που θα δημιουργηθούν από τους ρόλους και τα αντικρουόμενα συμφέροντα των ομάδων θα δημιουργήσουν τελικά μια κατάσταση συναίνεσης και συμφωνίας σε κρίσιμες επιλογές ή τουλάχιστον αμοιβαίες υποχωρήσεις και έτσι θα υπάρξει μια κατάσταση ισορροπίας.

Μία άλλη διάσταση του θέματος είναι το ότι με την αποκέντρωση και την ευρύτερη συμμετοχή των αμέσως ενδιαφερομένων και των κοινωνικών φορέων στη λήψη αποφάσεων επιτυγχάνεται ο περιορισμός της ισχύος των ομάδων εκείνων που ασχολούνται κατ'επάγγελμα με την εκπαίδευση και των οποίων οι επιλογές είναι πιθανόν να αποβλέπουν σε ιδιοτελείς σκοπούς και να εξυπηρετούν κλαδικά και συντεχνιακά συμφέροντα.

Επιπρόσθετα, με την ευρύτερη συμμετοχή και αποκέντρωση είναι δυνατόν να εξουδετερωθούν τυχόν μεροληπτικές τάσεις που χαρακτηρίζουν το περιεχόμενο της εκπαίδευσης και οι οποίες ευνοούν τους μαθητές από τα ανώτερα κοινωνικά στρώματα ή τις αστικές περιοχές, αφού απηχούν τα πολιτιστικά τους πρότυπα. Κάθε συγκεκριμένο αναλυτικό πρόγραμμα αντανακλά ένα συγκεκριμένο πολιτιστικό πρότυπο, το οποίο δεν είναι κοινό για όλα τα κοινωνικά στρώματα και για όλες τις περιφέρειες μιας χώρας. Ένα πρόγραμμα λοιπόν, που στηρίζεται στα πολιτιστικά πρότυπα της πνευματικής αριστοκρατίας ή είναι προσανατολισμένο στα πολιτιστικά πρότυπα των αστικών περιοχών είναι πολύ πιθανόν να δημιουργεί δυσκολίες στα παιδιά των κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων ή αγροτικών περιοχών. Μέσα από τις συμμετοχικές διαδικασίες, θα παρέχεται η δυνατότητα να προσαρμοσθεί το περιεχόμενο της εκπαίδευσης προς τα πολιτιστικά πρότυπα των κατώτερων κοινωνικών ομάδων ή των μη αστικών περιοχών με αποτέλεσμα τη μείωση του δείκτη σχολικής αποτυχίας ανάμεσα στους μαθητές που προέρχονται από τα κοινωνικά στρώματα ή τις περιοχές αυτές.

Απαραίτητη βεβαίως προϋπόθεση για την εφαρμογή στην πράξη της αποκέντρωσης και της συμμετοχικής διαδικασίας στην εκπόνηση των αναλυτικών προγραμμάτων, είναι η ύπαρξη σε όλες τις περιφέρειες της χώρας εξειδικευμένου προσωπικού που είναι απαραίτητο για τη διαμόρφωση ενός λειτουργικού και εφαρμόσιμου εκπαιδευτικού προγράμματος. Άλλη προϋπόθεση, είναι η γενναία χρηματοδότηση από την πολιτεία, διότι η εκπόνηση ενός αναλυτικού προγράμματος σε πολλές περιοχές συνεπάγεται πολλαπλές δαπάνες, οι οποίες θα περιορίζονταν αν αυτό το έργο το εκτελούσε ένα κεντρικό όργανο. Επίσης, πρέπει να προσεχθεί ιδιαίτερα το ότι πολλές φορές οι ρυθμίσεις για συμμετοχικές διαδικασίες απλά επικολλώνται στις υπάρχουσες διοικητικές δομές χωρίς καμία ουσιαστική αλλαγή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, με αποτέλεσμα να μην είναι λειτουργικές.

5.6. Το ανθρώπινο δυναμικό της εκπαίδευσης.

5.6.1. Η επιλογή των στελεχών της εκπαίδευσης.

Η διοίκηση της εκπαίδευσης, είναι πιο αποτελεσματική²⁹ όταν το ηγετικό στέλεχος κατέχει τεχνικές αποτελεσματικής επικοινωνίας, υποκίνησης και λήψης αποφάσεων, όταν έχει οξεία αντιληπτική ικανότητα και όταν αναγνωρίζει τη δυνατότητα για καθοδήγηση και ενθάρρυνση που χρειάζεται κάθε μέλος της σχολικής οργάνωσης για να αποδώσει καλύτερα.

Παρόλη τη σπουδαιότητα που έχει η διοίκηση της εκπαίδευσης, δεν καταβλήθηκε μέχρι τώρα η δέουσα προσπάθεια για τη βελτίωση του συστήματος διοίκησής της, με αποτέλεσμα όπως επισημάνθηκε να είναι το σύστημα αυτό δύσκαμπτο και αναποτελεσματικό, ενώ επιπρόσθετα παρατηρείται και έλλειψη στοιχειώδους επιμόρφωσης των διευθυντικών στελεχών σε θέματα σύγχρονου management. Ως στελέχη της εκπαίδευσης εννοούμε τους υποδιευθυντές και διευθυντές των σχολικών μονάδων, τους προϊσταμένους γραφείων ή διευθύνσεων, καθώς και τους σχολικούς συμβούλους. Με κριτήριο τη θέση τους στη δομή του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, τα στελέχη μπορούν να διακριθούν σε ανώτερα στελέχη τα οποία κατέχουν ηγετικές θέσεις στο Υ.Π.Ε.Π.Θ., σε μεσαία στελέχη που κατέχουν ηγετικές θέσεις σε επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, καθώς και σε κατώτερα που κατέχουν τις διευθυντικές σχέσεις σε επίπεδο σχολικής μονάδας.

Οι δεξιότητες που πρέπει να έχουν αυτά τα ηγετικά στελέχη³⁰ ανάγονται σε τρεις ομάδες³¹: Επαγγελματική ικανότητα, η οποία προκύπτει από την επιστημονική τους κατάρτιση και πείρα που διαθέτουν. Ικανότητα για συνεργασία. Αντιληπτική ικανότητα, ώστε να αντιλαμβάνονται την πολυπλοκότητα και αλληλεξάρτηση των τμημάτων της εκπαιδευτικής οργάνωσης, να αναλύουν τις δυσλειτουργίες της και να παίρνουν αποφάσεις. Έτσι, τα στελέχη της εκπαίδευσης για να είναι αποτελεσματικά πρέπει να διαθέτουν τεχνικές και νοητικές ικανότητες. Οι ικανότητες αυτές μπορούν, ως ένα βαθμό να αναπτυχθούν μέσω της εκπαίδευσης.

Το ερώτημα που προκύπτει εδώ είναι αν τα στελέχη της εκπαίδευσης στη χώρα μας έχουν τις δεξιότητες που απαιτούνται. Για να απαντηθεί, πρέπει να εξετάσουμε όλα τα στοιχεία που σχετίζονται με την επιλογή και το έργο τους, δηλαδή τα κριτήρια επιλογής τους. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία³², τα κριτήρια επιλογής ομαδοποιούνται σε τρεις κατηγορίες, με ανώτατο άθροισμα μονάδων τις εκατό: Πρώτη κατηγορία είναι αυτή της «επιστημονικής-παιδαγωγικής κατάρτισης», η οποία βαθμολογείται κατ' ανώτερο με τριανταπέντε μονάδες και η οποία αναφέρεται στα τυπικά προσόντα των υποψηφίων, όπως πτυχία Α.Ε.Ι., μετεκπαιδεύσεις, μεταπτυχιακοί τίτλοι σπουδών, ξένες γλώσσες, κ.λ. Δεύτερη η κατηγορία της «υπηρεσιακής κατάστασης», η οποία βαθμολογείται με εικοσιπέντε μονάδες

κατ' ανώτερο και αναφέρεται κυρίως στην αρχαιότητα του υποψηφίου. Τρίτη κατηγορία είναι η «ικανότητα άσκησης διοικητικών καθηκόντων», η οποία λαμβάνει κατ' ανώτερο μέχρι σαράντα μονάδες και αναφέρεται στον αριθμό των ετών που μέχρι τη στιγμή της κρίσης ο υποψήφιος έχει διατελέσει διευθυντής, προϊστάμενος, σχολικός σύμβουλος, ή έχει να παρουσιάσει τη λεγόμενη κοινωνική δραστηριότητα, δηλαδή συνδικαλιστής, κ.λ.

Εκ πρώτης όψεως, παρατηρούμε ότι το σύστημα έχει την τάση να αναπαράγει τα ίδια στελέχη σε κάθε κρίση τους, αφού προμοδοτεί όσο τίποτε άλλο τα έτη που διατέλεσαν και στο παρελθόν σε ηγετικές θέσεις. Επίσης, δίνεται μεγάλη έμφαση στην αρχαιότητα, έστω και αν είναι γενικά αποδεκτό ότι ο καταλληλότερος για τη θέση του στελέχους της εκπαίδευσης, δεν είναι ο αρχαιότερος ή καλύτερος ως εκπαιδευτικός, αλλά εκείνος που διαθέτει τις γνώσεις και τις ικανότητες που απαιτεί η αντίστοιχη θέση. Αποθαρρυντικό είναι επίσης το γεγονός ότι οι υποψήφιοι που κατέχουν μεταπτυχιακό δίπλωμα ειδίκευσης παίρνουν μόνο τέσσερις μονάδες, ενώ οι διδάκτορες μόνο οχτώ³³ (από το σύνολο των εκατό), με αποτέλεσμα να μην μπορούν σε καμία περίπτωση να υπερκεράσουν το κριτήριο της αρχαιότητας ή της «κοινωνικής δραστηριότητας». Επιπρόσθετα, οι δομές είναι τέτοιες που μπορεί να προάγεται ο επιθυμητός. Ενδεικτικά, παρουσιάζονται τρία μόνο κριτήρια³⁴ της τρίτης κατηγορίας, με βάση τα οποία ο υποψήφιος μπορεί να καλύψει το κενό της έλλειψής του σε τίτλους μεταπτυχιακών σπουδών: «ανάληψη πρωτοβουλιών» (παίρνει μέχρι τρεις μονάδες), «ικανότητα οργάνωσης του σχολικού χώρου» (μεχρι τρεις μονάδες), «ικανότητα συνεργασίας με το σύλλογο των διδασκόντων, τους μαθητές και το σύλλογο γονέων» (μεχρι τρεις μονάδες). Και μόνο από αυτά, μπορεί κάποιος εκλεκτός της κεντρικής διοίκησης να υπερκεράσει έναν διδάκτορα, αφού μπορεί να λάβει μέχρι εννέα μονάδες συνολικά. Πρέπει στο σημείο αυτό να τονιστεί ότι πέρα από το κύρος που έχει ένα διδακτορικό δίπλωμα ή ένα μεταπτυχιακό δίπλωμα ειδίκευσης οποιασδήποτε επιστημονικής κατεύθυνσης, αποτελεί τυπικό προσόν που έχει κατατεθεί στην υπηρεσία και κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει την κατοχή του, ενώ η «ανάληψη πρωτοβουλιών», ή η «ικανότητα συνεργασίας...», κ.λ. δεν μπορούν να προκύψουν αντικειμενικά από κάποια αξιολογική έκθεση αρμόδιου οργάνου καθότι οι εκπαιδευτικοί και τα στελέχη της εκπαίδευσης-κατά παράδοξο τρόπο- δεν αξιολογούνται για το έργο τους καθ' όλη τη διάρκεια των δεκαετιών του 1980 και του 1990.

Αποτέλεσμα όλης αυτής της κατάστασης είναι το ότι η πλειοψηφία των εκπαιδευτικών να μη θεωρεί το σύστημα επιλογής στελεχών ως δίκαιο και αξιοκρατικό³⁵, ενώ δέχεται ότι συμβάλλει στην ενίσχυση της ευνοιοκρατίας και του κομματισμού στην εκπαίδευση.

5.6.2. Ο θεσμός των αναπληρωτών και οι νεοδιοριζόμενοι εκπαιδευτικοί.

Ο θεσμός των προσωρινών-αναπληρωτών έχει τη θετική του συμβολή μόνο για τις πραγματικές και έκτακτες ανάγκες λειτουργίας των σχολείων κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους. Όμως, ο μεγάλος αριθμός των κενών οργανικών θέσεων, ο οποίος λ.χ. για το σχολικό έτος 1996-1997 ανήλθε σε 2.872 για την δευτεροβάθμια εκπαίδευση και 3.500 για την πρωτοβάθμια³⁶, σε συνδυασμό με τη βραδύτητα με την οποία χορηγούνται οι πιστώσεις για πρόσληψη αναπληρωτών, έχει σαν αποτέλεσμα την υπολειτουργία πολλών σχολείων για τους πρώτους τρεις μήνες του σχολικού έτους.

Επομένως, η λύση των αναπληρωτών περιπλέκει τα προβλήματα και υποβαθμίζει την ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Πρόβλημα επίσης, δημιουργείται από το γεγονός ότι οι νεοδιοριζόμενοι εκπαιδευτικοί πληροφορούνται τον διορισμό τους δια του τύπου λίγες ημέρες πριν από την έναρξη του σχολικού έτους με αποτέλεσμα να δημιουργείται σοβαρή αναστάτωση στις οικογένειές των, αλλά και να χάνονται χιλιάδες διδακτικές ώρες από αυτούς που δεν αποδέχονται το διορισμό τους.

Από τα στοιχεία αυτά που αναφέρθηκαν και από το γεγονός ότι δεν παρέχεται εισαγωγική επιμόρφωση στους νεοδιοριζόμενους εκπαιδευτικούς, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι το υπάρχον σύστημα επιλογής του διδακτικού προσωπικού από την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ., δεν ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις για ποιότητα.

5.6.3. Οι αποσπάσεις των εκπαιδευτικών.

Με βάση την ισχύουσα νομοθεσία³⁷ μπορεί λόγω εξαιρετικών υπηρεσιακών αναγκών να γίνει απόσπαση εκπαιδευτικών από σχολείο σε σχολείο του ίδιου νομού ή νομαρχιακού διαμερίσματος για χρονικό διάστημα μέχρι δυο μήνες με απόφαση του Νομάρχη και ύστερα από εισήγηση του προϊσταμένου διευθύνσεως. Παράλληλα, για την αντιμετώπιση σοβαρότατων αναγκών, όπως βαριές και δυσίατες ασθένειες, συνυπηρέτηση συζύγων και εξαιρετικά σοβαροί οικογενειακοί λόγοι, είναι δυνατή η απόσπαση εκπαιδευτικών σε άλλο νομό ή νομαρχιακό διαμέρισμα με απόφαση του Υπουργού Παιδείας και ύστερα από εισήγηση των κεντρικών υπηρεσιακών συμβουλίων Κ.Υ.Σ.Π.Ε. ή Κ.Υ.Σ.Δ.Ε.

Επίσης, με απόφαση του Υπουργού και ύστερα από γνώμη των κεντρικών υπηρεσιακών συμβουλίων Κ.Υ.Σ.Π.Ε. ή Κ.Υ.Σ.Δ.Ε., επιτρέπονται αποσπάσεις εκπαιδευτικών για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο της τριετίας στην κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. και σε Ν.Π.Δ.Δ. που εποπτεύονται από το Υπουργείο ύστερα από πρόταση των αρμοδίων

οργάνων τους, σε βουλευτές, Υπουργούς, στις δημόσιες βιβλιοθήκες, στα Αρχεία του Κράτους, κ.λ. Οι αποσπάσεις αυτές στην πραγματικότητα εξυπηρετούν περισσότερο τις ανάγκες όσων εκπαιδευτικών θέλουν να αποφύγουν την παραμονή τους σε σχολεία, παρά τις ανάγκες των υπηρεσιών αυτών οι οποίες θα μπορούσαν κάλλιστα να καλυφθούν με διοικητικό προσωπικό.

Έτσι, παρά τον κοινωνικό χαρακτήρα που έχει σε κάποιες περιπτώσεις ο θεσμός των αποσπάσεων, στην πράξη ζημιώνεται η εκπαίδευση αφού ένας μεγάλος αριθμός που ανέρχεται περίπου σε τρεις χιλιάδες, βρίσκεται κάθε χρόνο σε θέσεις που τις περισσότερες φορές δεν έχουν σχέση με την εκπαιδευτική διαδικασία. Με τον τρόπο αυτό, δεν καταστρατηγείται μόνο ο υπηρεσιακός χαρακτήρας των αποσπάσεων, αλλά δημιουργούνται και πολλά λειτουργικά κενά στα σχολεία της χώρας τα οποία δεν μπορούν να καλυφθούν από τους ετήσιους διορισμούς. Η διαδικασία πρόσληψης αναπληρωτών είναι, όπως αναφέρθηκε, χρονοβόρα και οι μαθητές παραμένουν χωρίς δασκάλους και καθηγητές για μεγάλο χρονικό διάστημα. Επιπρόσθετα, όταν η απόσπαση γίνεται κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους οι μαθητές υποχρεούνται να υποστούν τις όποιες συνέπειες της αλλαγής των εκπαιδευτικών τους, δηλαδή δυσκολίες προσαρμογής, προβλήματα συνεργασίας, κ.λ. Με το Ν. 2525/1997 προβλέπεται ο περιορισμός των αποσπάσεων των εκπαιδευτικών σε θέσεις χωρίς πλήρη διδακτικά καθήκοντα³⁸, αλλά σίγουρα οι ενδιαφερόμενοι βρίσκουν τρόπο μέσω της γραφειοκρατίας να ελίσσονται.

Όλα αυτά, υποβαθμίζουν την ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης και μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι ο θεσμός των αποσπάσεων λειτουργεί ανασταλτικά στην ομαλή λειτουργία των σχολικών μονάδων. Για τούτο επιβάλλεται να αντιμετωπιστούν από ένα θεσμικό πλαίσιο που θα εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα και την εύρυθμη λειτουργία των σχολικών μονάδων, μέσα στα πλαίσια της αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού μας συστήματος.

5.6.4. Η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών.

Σύμφωνα με το ^{το Ν. 2525/1997} ισχύον νομοθετικό πλαίσιο³⁹ σκοπός της επιμόρφωσης είναι: Η ενημέρωση των νεοδιοριζομένων εκπαιδευτών σχετικά με το αναλυτικό πρόγραμμα, τα διδακτικά βιβλία και τη διδακτική των μαθημάτων. Η ενημέρωση των ήδη υπηρετούντων σχετικά με τις εξελίξεις της επιστήμης και της εκπαιδευτικής πολιτικής και τις νέες μεθόδους διδασκαλίας και αξιολόγησης. Και τέλος, η ενημέρωση των εκπαιδευτικών σε σημαντικά εκπαιδευτικά θέματα και νέα αντικείμενα. Η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών διακρίνεται σε

Εισαγωγική που παρέχεται σε υποψήφιους για διορισμό, σε Περιοδική που επαναλαμβάνεται κάθε τέσσερα ως έξι χρόνια, καθώς και σε ειδικά επιμορφωτικά προγράμματα βραχείας διάρκειας που συνδέονται με εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις και καινοτομίες⁴⁰. Ο βασικότερος φορέας επιμόρφωσης εκπαιδευτικών⁴¹ είναι τα Περιφερειακά Επιμορφωτικά Κέντρα (Π.Ε.Κ.), τα οποία είναι Ν.Π.Δ.Δ. με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Επιπρόσθετα, για τους εκπαιδευτικούς της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης παρέχεται μετεκπαίδευση μέσω Διδασκαλείων Δημοτικής Εκπαίδευσης που υπάρχουν σε Αθήνα, Θεσσαλονίκη και Ιωάννινα⁴².

Στην πράξη όμως, η επιμόρφωση αυτή παρέχεται σε μια μικρή πλειοψηφία εκπαιδευτικών. Κατά μια άποψη χαρακτηρίζεται ανύπαρκτη, «αφού από τους 100.000 περίπου εκπαιδευτικούς που υπηρετούν σήμερα στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση επιμορφώνονται κατ' έτος περίπου 2.000, δηλαδή ποσοστό 2%, με αποτέλεσμα η πλειοψηφία των εκπαιδευτικών να μην επιμορφώνεται ούτε μια φορά στα τριανταπέντε χρόνια υπηρεσίας⁴³».

Αυτή η άποψη ενισχύεται και από το γεγονός ότι εισαγωγική επιμόρφωση των νεοδιοριζομένων δεν παρέχεται, παρά το γεγονός ότι με το σύστημα της επετηρίδας οι εκπαιδευτικοί περίμεναν περισσότερο από δέκα έτη τον διορισμό τους, με γνώση ξεπερασμένη. Κυρίως όμως, από το ότι η λειτουργία των Π.Ε.Κ., παρά τις συνεχείς νομοθετικές ρυθμίσεις, δεν φαίνεται να καλύπτει τις ανάγκες των εκπαιδευτικών και δεν συμβάλλει στην βελτίωση του εκπαιδευτικού έργου, αφού όπως υποστηρίζεται⁴⁴ τα επιμορφωτικά προγράμματα επιλέγηκαν χωρίς προηγούμενη έρευνα και συνεργασία με τους εκπαιδευτικούς φορείς, με αποτέλεσμα πολλά από αυτά να μην ανταποκρίνονται στις ανάγκες των εκπαιδευτικών, να είναι ποιοτικώς υποβαθμισμένα στο περιεχόμενο και τη μεθοδολογία, οι δε επιμορφωτές που χρησιμοποιήθηκαν να μην έχουν αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Τελικά η έλλειψη επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών υποβαθμίζει την ποιότητα της παρεχόμενης από το κράτος εκπαίδευσης, το δε ζήτημα πρέπει να αντιμετωπιστεί μέσα στα πλαίσια της αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού μας συστήματος με τη δημιουργία ευέλικτων μορφών επιμόρφωσης που θα συνδέονται με τα περιφερειακά πανεπιστήμια και θα λαμβάνουν υπόψη τις τοπικές ανάγκες.

5.7. Η οργανωσιακή υποστήριξη των σχολικών μονάδων.

Το θέμα της οργανωσιακής υποστήριξης συνδέεται με την ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης και την εξασφάλιση των βασικών προϋποθέσεων για μια ικανοποιητική λειτουργία των εκπαιδευτικών θεσμών. Αυτό σημαίνει ότι η πολιτεία θα πρέπει να παρέχει

όλα εκείνα τα μέσα όπως κατάλληλα κτίρια, σύγχρονα εργαστήρια, σύγχρονα εποπτικά μέσα διδασκαλίας, ηλεκτρονικούς υπολογιστές, σχολικές βιβλιοθήκες, επαρκείς αύλειους χώρους, κ.λ., δεδομένου ότι η επένδυση στον ανθρώπινο παράγοντα είναι η μόνη εγγύηση για επιβίωση του λαού μας σε ένα διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Αυτό όμως, δεν φαίνεται να το έχει αντιληφθεί επαρκώς η πολιτεία, αφού μέχρι τώρα δεν έγινε εφικτή η λύση μιας σειράς χρόνιων προβλημάτων, όπως του στεγαστικού προβλήματος και του περιορισμού της διπλής βάρδιας, της εξασφάλισης του αναγκαίου εξοπλισμού και οπτικοακουστικών μέσων και των απαραίτητων πιστώσεων για εμπλουτισμό των σχολικών βιβλιοθηκών, της συνεχούς επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών, της βελτίωσης της οικονομικής κατάστασης αυτών δεδομένου ότι οι αποδοχές τους είναι πολύ χαμηλές στη χώρα μας σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, της βελτίωσης της ποιότητας των σχολικών βιβλίων και της τακτικής ανανέωσης αυτών, της δημιουργίας γυμναστηρίων, κ.α. Από αυτά τα δεδομένα προκύπτει ότι η ανεπάρκεια υλικών πόρων και η μειωμένη επιθυμία της πολιτείας για γενναία χρηματοδότηση συντείνουν, ως ένα βαθμό, ανασταλτικά στη βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης.

5.8. Το ζήτημα της οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης στα πλαίσια μιας πραγματικής διαδικασίας αποκέντρωσης.

Από όλα όσα με κριτικό πνεύμα αναφέρθηκαν στο παρόν Κεφάλαιο, προκύπτει ότι οι υπάρχουσες δομές της διοικητικής οργάνωσης του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος δεν είναι ικανοποιητικές.

Θα πρέπει, λοιπόν να θέσουμε το ζήτημα της οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης σε νέες βάσεις, δια μέσου μιας πραγματικής διαδικασίας αποκέντρωσης που θα στηρίζεται σε κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο. Διαδικασία, που θα έχει ευεργετικές επιπτώσεις στην ποιότητα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 5

1. Βλ. Βολένσκι Μ.: Η νομενκλατούρα. Εκδόσεις Νεοκριτική, Αθήνα, 1981.
2. Πρόκειται για τον ιδεότυπο της γραφειοκρατίας. Σύμφωνα με τον Μ. Weber, ο ιδεότυπος είναι ένα μεθοδολογικό όργανο που χρησιμεύει για τη μελέτη των κοινωνικών φαινομένων. Είναι μια ιδεατή πνευματική κατασκευή, η οποία δεν συναντάται στο χώρο της πραγματικότητας. Σχηματίζεται με τον τονισμό των στοιχείων της πραγματικότητας. Στην ανάλυση που θέλουμε να κάνουμε, συγκρίνουμε τον ιδεότυπο με την πραγματικότητα και βρίσκουμε στη συνέχεια τις αποκλίσεις που παρατηρούνται.
3. Βλ. Παναγιωτόπουλου Ρ.: Εισαγωγή στην κοινωνιολογία της οργάνωσης. Αθήνα, 1992, σελ. 124.
4. Βλ. Πάσχου Γ.: Κράτος δικαίου και πολιτική. Εκδόσεις Πολίτης, Αθήνα, 1991, σελ. 114 και 117.
5. Βλ. Παπαχατζή Γ.: Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού δικαίου. Έκδοση 4^η, Αθήνα, 1965, σελ. 516.
6. Βλ. Παπαχατζή Γ.: όπ. παρ., σελ. 513 και Σπηλιωτόπουλου Ε.: Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου. Τόμοι Ι και ΙΙ, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα, 1991, σελ. 70.
7. Βλ. Παπαχατζή Γ.: όπ. παρ., σελ. 514.
8. Βλ. Σπηλιωτόπουλου Ε.: όπ. παρ., σελ. 70.
9. Βλ. Ανδρέου Α., Παπακωνσταντίνου Γ.: Οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος-θεωρητική προσέγγιση και ιστορική επισκόπηση. Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα, 1990, σελ. 81.
10. Βλ. Ανδρέου Α., Παπακωνσταντίνου Γ.: όπ. παρ., σελ. 83-84.
11. Βλ. Ανδρέου Α.: Ζητήματα διοίκησης της εκπαίδευσης. Εκδόσεις Βιβλιογονία, Αθήνα, 1998, σελ. 13-14.
12. Βλ. Στασινόπουλου Μ.: Μαθήματα διοικητικού δικαίου. Αθήνα, 1957, σελ. 154.
13. Βλ. Σαΐτη Χ.: Σκέψεις για την αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών στήριξης της εκπαίδευσης. Περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 3, Αθήνα, 1995, σελ. 40-48.
14. Βλ. Σαΐτη Χ.: όπ. παρ., σελ. 42. Αναφέρεται ότι το 1995 η κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. ήταν στελεχωμένη από 576 υπαλλήλους διαφόρων κλάδων, από τους οποίους 229 ήταν Π.Ε., 55 Τ.Ε., και 46 Υ.Ε. Υπηρετούσαν επίσης στην ίδια υπηρεσία ως αποσπασμένοι 279 εκπαιδευτικοί διαφόρων ειδικοτήτων, οι περισσότεροι από τους οποίους ήταν νεοδιόριστοι.

15. Βλ. το Π.Δ. 45/1993 (Φ.Ε.Κ. 16 τ. Α'). Με αυτό, ο Υπουργός Παιδείας περιορίστηκε σε όργανο γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας στα εκπαιδευτικά θέματα. Στην πράξη όμως το σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης παρέμεινε αμετάβλητο, αφού τελικά μόνο δυο δευτερεύουσες αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν στους Νομάρχες. Το γεγονός αυτό μπορεί να αποδοθεί στο ότι η Κυβερνητική προσπάθεια προσέκρουσε στην τάση των διευθύνσεων της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ. να κρατήσουν αρμοδιότητες σε βάρος των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπουργείου. Άλλωστε, από την εξέταση του ίδιου του Π.Δ. 45/1993, φαίνεται ότι πολλά θέματα κρατήθηκαν στην αρμοδιότητα του Υπουργού, όπως οργάνωση και λειτουργία σχολικών βιβλιοθηκών, οργάνωση και λειτουργία συλλόγων γονέων, χωρίς να δικαιολογείται η άσκησή τους ούτε από τη μορφή ούτε από το είδος του περιεχομένου της.

16. Βλ. Κώτση Κ.: Εκπαιδευτική νομοθεσία. Εκδόσεις Κλειδά, Αθήνα, 1996, σελ. 504-533.

17. Βλ. Σαίτη Χ.: όπ. παρ., σελ. 43.

18. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 3 παρ. 6, άρθρο 4 παρ. 8 και άρθρο 5 παρ. 4.

19. Βλ. άρθρο 3 του Ν. 309/1976, άρθρο 3 του Ν. 4397/1929 ,κ.λ.

20. Το παράδοξο με τις καθυστερήσεις είναι το ότι ενώ αυτές καλύπτουν πάγιες ανάγκες, εν τούτοις, η έγκριση δίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο.

21. Βλ. Κόκκοτα Π.: Ο ρόλος της παιδείας στην οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας. Αθήνα, 1978, σελ. 93-97.

22. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρα 3-9.

23. Βλ. Ν. 309/1976 άρθρα 13, 28, 31.

24. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 24 παρ. 1.

25. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 24 παρ. 2.

26. Βλ. Ν. 1304/1982.

27. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 48 παρ. 1.

28. Βλ. Λάινα Θ.: Διοίκηση της εκπαίδευσης και αναλυτικά προγράμματα. Περιοδικό Παιδαγωγική Επιθεώρηση, τεύχος 19, 1993, σελ. 254-294.

29. Βλ. Σαίτη Χ.: Σκέψεις για την ανάπτυξη ηγετικών στελεχών στην εκπαίδευση. Περιοδικό Δημόσιος Τομέας, τεύχος 127, σελ. 33-38.

30. Βλ. Katz R.: Skillw of an Effective Administration. Hatvard Business Review, Sept.-Oct. 1974, σελ. 90.

31. Βλ. Σαίτη Χ.: Βασικά θέματα της σχολικής διοίκησης. Αθήνα, 1994, σελ. 45.

32. Βλ. Ν. 2413/1996 άρθρο 54 και Π.Δ. 398/1995.

33. Βλ. Π.Δ. 398/1995 άρθρα 2, 7, 12 για την επιλογή στελεχών εκπαίδευσης.

34. Βλ. Π.Δ. 398/1995 άρθρο 2 που αναφέρεται στα κριτήρια επιλογής σχολικών συμβούλων. Για μια πληρέστερη εικόνα αναφέρουμε ακόμα μερικά τέτοια κριτήρια: «γνώση εκπαιδευτικών θεμάτων» (μεχρι τρεις μονάδες), «ικανότητα χρήσης γνώσεων» (μεχρι δυο μονάδες), «συμμετοχή σε κεντρικά συμβούλια» (μεχρι τρεις μονάδες), κ.λ.
35. Βλ. Δάρρα Μ.: Η συμβολή του management στην επιλογή των ηγετικών στελεχών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Αθήνα, 1994, σελ. 63.
36. Βλ. Εφημερίδες Αδέσμευτος Τύπος της 13-9-1996 και Ριζοσπάστης της 13-9-1996.
37. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 16.
38. Βλ. Ν. 2469/1997 άρθρο 6 παρ. 4.
39. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 28.
40. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 16 και Ν.1824/1988 άρθρο 12.
41. Βλ. Ν. 1566/1985 άρθρο 16 και Ν.1824/1988 άρθρο 12 και Ν.2009/1992. άρθρο 17.
42. Βλ. Ν. 2327/1995 άρθρα 5,6,7.
43. Βλ. Υ.Π.Ε.Π.Θ.: Προτάσεις του Υπουργού Παιδείας για τα επείγοντα θέματα της εκπαίδευσης, Αθήνα, 1991, σελ. 7.
44. Βλ. το συνδικαλιστικό όργανο των εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης: Διδασκαλικό Βήμα, Μάρτιος 1996, σελ. 7.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.

6.1. Η έννοια της ανάπτυξης και της μεγέθυνσης.

Η ανάπτυξη έχει πολύπλευρο περιεχόμενο¹. Γενικά, ανάπτυξη είναι η διαδικασία μετάβασης μιας κοινωνίας από μια φάση, σε μια άλλη ανώτερη. Είναι η κατάσταση οικονομικής και τεχνολογικής ωριμότητας, στην οποία έχουν φθάσει κάποιες κοινωνίες². Η ανάπτυξη δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά μέσο για ένα ανώτερο ποσοτικά και ποιοτικά βιοτικό επίπεδο³.

Η υπανάπτυξη ως έννοια είναι αντίθετη της ανάπτυξης. Είναι μια κατάσταση δυσάρεστη, την οποία κάθε κοινωνία προσπαθεί να ξεπεράσει. Η υπανάπτυξη των χωρών δηλώνεται με πολλές έννοιες: Πρωτόγονες, καθυστερημένες, υπανάπτυκτες, αναπτυσσόμενες, λιγότερο ανεπτυγμένες, χώρες του τρίτου κόσμου, κ.λ. Όλες σχεδόν αυτές οι έννοιες είναι ιδεολογικά φορτισμένες. Μα και η έννοια της ανάπτυξης δεν είναι ουδέτερη. Εμπεριέχει και εκφράζει μια ιδεολογία. Με αυτήν δικαιώνει και δικαιολογεί καταστάσεις παρούσες ή μελλοντικές⁴. Ο αξιολογικός χαρακτήρας της έννοιας της ανάπτυξης απορρέει από τη συγκεκριμένη ιστορική πραγματικότητα στην οποία αναφέρεται αλλά και από τη συγκεκριμένη οικονομική και κοινωνικοπολιτική συγκυρία.

Η έννοια της (οικονομικής) ανάπτυξης διαφέρει από την έννοια της (οικονομικής) μεγέθυνσης. Ο όρος οικονομική μεγέθυνση σημαίνει είτε αύξηση της παραγωγής και του εγχωρίου προϊόντος, είτε αύξηση του εισοδήματος⁵. Μεγέθυνση είναι η συνεχής αύξηση του συνολικού ή κατά κεφαλήν εθνικού εισοδήματος, κατά τη διάρκεια μιας περιόδου. Υποδηλώνει την ικανοποιητική λειτουργία των βασικών μηχανισμών στα πλαίσια μιας δεδομένης οικονομικής διάρθρωσης και αναφέρεται περισσότερο στην αύξηση της παραγωγικότητας και λιγότερο σε διαρθρωτικές αλλαγές. Η οικονομική⁶ ανάπτυξη είναι μια έννοια ευρύτερη από τη μεγέθυνση. Περιλαμβάνει όλες τις ποσοτικές συνέπειες μιας μεγεθυντικής διαδικασίας και υποδηλώνει τη βελτίωση της κατανομής των αγαθών και την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου. Εκτός από την αύξηση της παραγωγής και της παραγωγικότητας, επιδιώκει να επιφέρει αλλαγές στις δομές της οικονομίας. Σήμερα, το περιεχόμενο του όρου οικονομική

ανάπτυξη συμπεριέχει μεταβολές που αφορούν το πολιτικό, κοινωνικό, πολιτιστικό και οικολογικό περιβάλλον. Πολλές φορές μάλιστα έχει και προσδιορισμούς όπως ανάπτυξη με ανθρώπινο πρόσωπο, οικοανάπτυξη, βιώσιμη ανάπτυξη, ισόρροπη ανάπτυξη, κ.λ. Μια επιλογή μπορεί να έχει θετικό οικονομικό αποτέλεσμα, αλλά να μην υποδηλώνει ανάπτυξη. Η αλλαγή, για παράδειγμα, της ροής ενός ποταμού για τις ανάγκες μιας βιομηχανίας αυξάνει την παραγωγή αλλά μακροπρόθεσμα αυτό έχει αρνητικό οικολογικό αποτέλεσμα, αφού καταστρέφει το οικοσύστημα. Στην περίπτωση αυτή, δεν έχουμε οικονομική ανάπτυξη.

6.2. Χαρακτηριστικά των ανεπτυγμένων χωρών.

Μερικά χαρακτηριστικά των ανεπτυγμένων χωρών είναι⁷: Μεταβολές στη διάρθρωση του προϊόντος. Αρχικά αυξήθηκε το προϊόν του δευτερογενή και στη συνέχεια του τριτογενή τομέα. Όσο περισσότερο ανεπτυγμένη είναι μια χώρα, τόσο περισσότερο προϊόν του τριτογενή τομέα παράγει. Μείωση του αγροτικού πληθυσμού και αύξηση των μεγαλουπόλεων με την αστικοποίηση του πληθυσμού. Κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής, εργασίας, κεφαλαίου και επιχειρηματικότητας τόσο εντός της χώρας όσο και μεταξύ των ανεπτυγμένων χωρών. Δημιουργία μεγάλων επιχειρήσεων μετοχικής μορφής, οι οποίες λειτουργούν ορθολογικά με βάση τις σύγχρονες μεθόδους management. Συνεχής εκσυγχρονισμός της παραγωγής, υποκατάσταση της εργασίας από το κεφάλαιο, αύξηση του καταμερισμού και αύξηση της παραγωγής. Μείωση της γεννητικότητας και θνησιμότητας και αύξηση του μέσου όρου ζωής. Αύξηση του εισοδήματος, αύξηση του ελεύθερου χρόνου, αλλά και αύξηση φαινομένων ανομίας και αλλοτρίωσης. Επικράτηση του αντιπροσωπευτικού κοινοβουλευτικού συστήματος με εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία και ομαλές πολιτικές εξελίξεις.

Μερικές ανεπτυγμένες χώρες έχουν μπει στη μεταβιομηχανική εποχή. Κάποια χαρακτηριστικά της μεταβιομηχανικής κοινωνίας αφορούν το ότι μεγάλο ποσοστό του προϊόντος παράγει ο τριτογενής τομέας, το ότι η ανάπτυξη εξαρτάται περισσότερο από ποιοτικούς παράγοντες και το ότι προκύπτουν νέα προβλήματα κοινωνικής οργάνωσης και κοινωνικών σχέσεων.

6.3. Χαρακτηριστικά των αναπτυσσόμενων χωρών.

Το χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα, η μικρή κατανάλωση, η υψηλή γεννητικότητα και θνησιμότητα, ο αναλφαβητισμός, οι παραδοσιακοί θεσμοί, η ανυπαρξία έργων υποδομής, ο απαρχαιωμένος εξοπλισμός, οι παραδοσιακές οικογενειακές επιχειρήσεις και η πολιτική αστάθεια, είναι μερικά χαρακτηριστικά των χωρών αυτών⁸. Γενικά, η δομή των κοινωνιών αυτών είναι διαφορετική από αυτήν των ανεπτυγμένων χωρών.

Σχετικά με τα δομικά τους χαρακτηριστικά, επισημαίνονται τα εξής:⁹ Είναι αγροτικές χώρες. Η παραγωγή στηρίζεται κυρίως στον πρωτογενή τομέα. Ο πληθυσμός ζει στην ύπαιθρο. Η τεχνολογία είναι ανύπαρκτη έως ελάχιστη. Η παραγωγή στηρίζεται στην αυτοκατανάλωση και εξαρτάται από τις φυσικές συνθήκες. Επίσης, οι χώρες αυτές έχουν απλή κοινωνική οργάνωση. Οι θεσμοί είναι λίγοι και οι κοινωνικές σχέσεις έντονες. Η επικοινωνία στο χώρο είναι περιορισμένη. Παρατηρείται έλλειψη έργων υποδομής και των αναγκαίων υπηρεσιών. Στο θέμα των εξαγωγών, παρατηρείται το φαινόμενο να αποτελούνται αυτές από ένα ή δυο αγροτικά προϊόντα. Η υπάρχουσα υποδομή δυσχεραίνει τις εξαγωγές και για αυτό πολλές φορές η παραγωγή καταστρέφεται. Οι εισαγωγές αυξάνονται με ταχύτερους ρυθμούς από τις εξαγωγές. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την αύξηση του ελλείμματος στο ισοζύγιο πληρωμών. Επίσης, παρατηρείται έλλειψη πολιτικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, ενώ η διακυβέρνηση θεωρείται μέσον πλουτισμού και προνομίων. Υπάρχει μια εκτεταμένη και άναρχα διαρθρωμένη γραφειοκρατία, που μπλοκάρει τις διαδικασίες εκσυγχρονισμού και η οποία ενώ θα έπρεπε να είναι φορέας ανάπτυξης, στην πράξη είναι φορέας υπανάπτυξης. Τα εντός και εκτός της χώρας συμφέροντα των ισχυρών φροντίζουν για τη διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης. Εντός της χώρας είναι οι μεγαλοκτηματίες, μεσάζοντες, στρατιωτικοί και κάθε είδους προνομιούχοι. Εκτός της χώρας, τα συμφέροντα των ανεπτυγμένων κρατών, των πολυεθνικών επιχειρήσεων και των ιδιωτών.

Οι ανεπτυγμένες χώρες επιβάλλουν όρους και ρυθμούς ανάπτυξης που επιθυμούν. Το διεθνές εμπόριο ευνοεί τις ανεπτυγμένες χώρες, αφού οι όροι εμπορίου εξελίσσονται σε βάρος των αναπτυσσόμενων χωρών. Επίσης, οι ανεπτυγμένες χώρες επιβάλλουν τα καταναλωτικά και λοιπά πρότυπα. Οι ισχυρές χώρες, με την πολιτισμική τους κυριαρχία κατευθύνουν τη ζήτηση και επομένως την παραγωγή. Έτσι, αρκετές χώρες εγκαταλείπουν παραδοσιακές καλλιέργειες και οι λαοί στρέφονται στην

κατανάλωση νέων προϊόντων, πράγμα που μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην όλη πορεία ανάπτυξής τους.

6.4. Η έννοια της περιφερειακής ανάπτυξης.

Σύμφωνα με τον Κ. Αθανασόπουλο¹⁰, «περιφερειακή ανάπτυξη είναι ένα σύνολο διαδικασιών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη όλων (και ει δυνατόν ταυτοχρόνως) των περιφερειών μιας χώρας». Η ανάγκη για περιφερειακή ανάπτυξη προκύπτει από την άνιση ανάπτυξη στο χώρο. Ο χώρος αναπτύσσεται άνισα και έτσι δημιουργούνται περιφερειακές ανισότητες. Τα αίτια των περιφερειακών ανισοτήτων είναι πολλά και προσδιορίζονται δύσκολα. Αυτά μπορεί να είναι¹¹ γεωγραφικοί παράγοντες, η δομή της οικονομίας των περιφερειών ή των χωρών, η χαμηλή σχετική κινητικότητα εργασίας και κεφαλαίου, θεσμικοί παράγοντες, πολιτικοί παράγοντες, πολιτιστικοί παράγοντες, περιβαλλοντικοί παράγοντες, η έλλειψη διάχυσης καινοτομικών δραστηριοτήτων, η περιορισμένη επιχειρηματική πρωτοβουλία, κ.λ.

Έτσι, αναπτύχθηκε η περιφερειακή επιστήμη, σκοπός της οποίας είναι «η μελέτη των κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και συμπεριφορικών εκείνων φαινομένων, που έχουν χωρική διάσταση»¹². Η περιφερειακή επιστήμη ενδιαφέρεται για την ανάπτυξη της περιφέρειας. Τα κράτος καλείται να συνδράμει την προσπάθεια αυτή με την άσκηση περιφερειακής οικονομικής πολιτικής, η οποία ορίζεται¹³ ως «ένα σύνολο σκοπών, μέσων και φορέων που συνδυάζονται σε ένα πρόγραμμα για να επιτύχουν την ισόρροπη μεταβολή της διαπεριφερειακής διάρθρωσης της οικονομίας».

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί περιφερειακή οικονομική πολιτική¹⁴, κύριο χαρακτηριστικό της οποίας ήταν για τη δεκαετία του 1990 η προώθηση της συνοχής μεταξύ των κρατών-μελών της. Μάλιστα, η στρατηγική αυτή αναφέρεται στο άρθρο 130 της Συνθήκης του Μάαστριχ.

6.5. Θεωρίες και μοντέλα περιφερειακής ανάπτυξης.

Σε αυτή την ενότητα θα παρουσιαστούν συνοπτικά οι θεωρίες και τα μοντέλα της περιφερειακής ανάπτυξης, που προσπαθούν να ερμηνεύσουν τις ανισότητες που

δημιουργούνται μεταξύ των χωρών ή μεταξύ των περιφερειών στο εσωτερικό μιας χώρας.

Κατά μία άποψη, η προσαρμογή μακροοικονομικών υποδειγμάτων ανάπτυξης σε περιφερειακά υποδείγματα έχει μειωμένη χρησιμότητα εξ αιτίας των περιορισμών στους οποίους στηρίζονται οι υποθέσεις τους. Έτσι, η έρευνα έχει προσανατολιστεί σε πιο πρακτική κατεύθυνση, στην επισήμανση δηλαδή των βασικών παραγόντων που επιδρούν διαχρονικώς στις μεταβολές της οικονομικής δραστηριότητας στις περιφέρειες. Πάντως, κανένα υπόδειγμα περιφερειακής ανάπτυξης δεν έγινε γενικώς αποδεκτό. Η σημασία τους όμως δεν μειώνεται, γιατί σταδιακώς στοιχειοθετούν τμηματικές απαντήσεις στα βασικά ερωτήματα για τη συγκέντρωση ή διασπορά των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στο χώρο. Κατά μία άλλη άποψη, διάφορες ταξινομήσεις των θεωριών και μοντέλων περιφερειακής ανάπτυξης έχουν γίνει μέχρι σήμερα με διαφορετικά κριτήρια και χαρακτηριστικά, τα οποία ελευθέρως επιλέγει κάθε ταξινομητής. Ο T. Hermansen διακρίνει τέσσερα μοντέλα θεωρητικής προσέγγισης¹⁵: Τα περιγραφικά μοντέλα, που κυρίως εντοπίζουν τα πρότυπα εξέλιξης της οικονομίας του χώρου στη διαδικασία ανάπτυξης. Σε αυτά τα μοντέλα εντάσσει τη θεωρία της εξαγωγικής βάσης, τη θεωρία των τομέων και τις θεωρίες των σταδίων ανάπτυξης. Τα θετικιστικά μοντέλα, που ζητούν να ερμηνεύσουν τα πρότυπα εξέλιξης και τις μεταβολές τους όπως αυτά προκύπτουν από τα περιγραφικά μοντέλα. Βασικές θεωρητικές συνεισφορές στην κατηγορία αυτή αποτελούν η θεωρία των πόλων ανάπτυξης, το μεντέλο κέντρου-περιφέρειας και η θεωρία ανάλυσης του βιομηχανικού πλέγματος. Τα κανονιστικά μοντέλα, που προσπαθούν να οργανώσουν τρόπους με τους οποίους η προγραμματική παρέμβαση μπορεί να διαμορφωθεί για να πετύχει συγκεκριμένους στόχους. Τέλος, τα μοντέλα ελέγχου, που επιχειρούν να προτείνουν τρόπους εφαρμογής της κρατικής πολιτικής στον περιφερειακό προγραμματισμό. Ο S. Holland ταξινομεί τις θεωρίες για την περιφερειακή ανάπτυξη σε δυο βασικές ομάδες της αυτοεξισορρόπησης-ανάπτυξης και της ανισορροπίας-υπανάπτυξης¹⁶. Η πρώτη ομάδα των θεωριών αυτών υποστηρίζει ότι οι αυτόματοι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς προκαλούν τόσο την εξισορρόπηση όσο και τη μείωση των ανισοτήτων στο χώρο. Σε αυτή την ομάδα εντάσσονται οι θεωρίες των σταδίων ανάπτυξης και της εξαγωγικής βάσης, καθώς και η θεωρία του διαπεριφερειακού εμπορίου, η θεωρία της έλλειψης-αφθονίας των φυσικών πόρων, η θεωρία του δυϊσμού καθώς και της τομεακής διάρθρωσης. Η δεύτερη ομάδα θεωριών υποστηρίζει ότι οι περιφερειακές ανισότητες αποτελούν κύριο χαρακτηριστικό του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής, που τείνουν να διευρύνονται όταν η οικονομία αφήνεται να λειτουργεί στα πλαίσια της ελεύθερης αγοράς. Η κρατική παρέμβαση

θεωρείται απαραίτητη για να μειωθούν οι ανισότητες και να προωθηθεί η ανάπτυξη στις καθυστερημένες περιφέρειες. Σε αυτή την ομάδα εντάσσονται η θεωρία της σωρευτικής αιτιότητας και η θεωρία των πόλων ανάπτυξης, καθώς και η θεωρία της εσωτερικής αποικίας, η θεωρία των φαύλων κύκλων, η θεωρία της εξάρτησης και η θεωρία της συνάρθρωσης και των τρόπων παραγωγής. Η παρουσίαση των θεωριών στην παρούσα εργασία, γίνεται με την ταξινόμηση του S. Holland.

6.5.1. Οι θεωρίες αυτοεξισορρόπησης-ανάπτυξης.

Οι θεωρίες αυτής της ομάδας αναπτύχθηκαν κυρίως από τη σχολή της φιλελεύθερης οικονομικής σκέψης. Βασική τους θέση αποτελεί ότι οι φτωχές χώρες όταν ενσωματωθούν στην παγκόσμια καπιταλιστική αγορά θα ακολουθήσουν την πορεία των ήδη ανεπτυγμένων χωρών-περιφερειών, μέσω της διάχυσης του κεφαλαίου, της τεχνολογίας και των αξιών του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής. Στην παρούσα εργασία κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστούν συνοπτικά οι κυριότερες από αυτές, που είναι η θεωρία των σταδίων ανάπτυξης και η θεωρία της εξαγωγικής βάσης.

6.5.1.1. Η θεωρία των σταδίων ανάπτυξης.

Εκφραστής της θεωρίας αυτής είναι ο W.W. Rostow, ο οποίος κατατάσσεται στους συνεχιστές της νεοκλασικής παράδοσης. Με τη θεωρία του ο Rostow, διαμορφώνει μια στρατηγική, σύμφωνα με την οποία αναπτύσσονται οι υπανάπτυκτες χώρες ή περιφέρειες και υπογραμμίζει ότι όλες οι κοινωνίες μπορούν να καταταγούν σε επίπεδα ανάπτυξης αναλόγως του σταδίου στο οποίο βρίσκονται. Τα στάδια ανάπτυξης μιας χώρας, κατά τον Rostow είναι τα εξής πέντε: Το στάδιο της παραδοσιακής κοινωνίας, το στάδιο των προϋποθέσεων για απογείωση, το στάδιο της απογείωσης, το στάδιο της πορείας προς την ωριμότητα και το στάδιο της μαζικής κατανάλωσης.

6.5.1.2. Η θεωρία της εξαγωγικής βάσης.

Η θεωρία αυτή έχει αναπτυχθεί από τον D. North και προέκυψε από διαφορετικές ιστορικές μελέτες για την ανάπτυξη περιφερειών με πλούσιους φυσικούς πόρους¹⁷. Με βάση τη θεωρία αυτή, η οικονομία της κάθε περιφέρειας χωρίζεται σε δυο τομείς, τον βασικό ή εξαγωγικό τομέα και τον μη βασικό ή τοπικό ή μη εξαγωγικό τομέα της οικονομίας. Τα αγαθά και οι υπηρεσίες του βασικού τομέα εξάγονται, ενώ του μη βασικού καλύπτουν τις ανάγκες της περιφέρειας. Οι παραγωγικοί συντελεστές (εργασία και κεφάλαιο) εισρέουν στις περιφέρειες για να εκμεταλλευτούν τους φυσικούς πόρους, ενώ ταυτόχρονα θα δημιουργηθούν οι απαραίτητες μεταφορικές διασυνδέσεις με τον έξω της περιφέρειας κόσμο. Βασική θέση της θεωρίας είναι ότι ο ρυθμός ανάπτυξης μιας περιφέρειας εξαρτάται από την εξαγωγική της δραστηριότητας προς τις υπόλοιπες περιφέρειες και το εξωτερικό.

6.5.2. Οι θεωρίες ανισορροπίας-υπανάπτυξης.

Η ομάδα αυτών των θεωριών προέκυψε σαν αντίδραση στις θεωρίες εξισορρόπησης-ανάπτυξης, από μαρξιστές κυρίως συγγραφείς (G. Frank 1969, S. Amin 1976, P. Baran 1977) οι οποίοι διαπιστώνουν ότι το χάσμα μεταξύ ανεπτυγμένων και υπανάπτυκτων χωρών όχι μόνο δεν μικραίνει, αλλά αντίθετα διευρύνεται. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρητική άποψη οι υπανάπτυκτες χώρες ακολουθούν μια εντελώς διαφορετική πορεία οικονομικής ανάπτυξης από αυτή των χωρών της δυτικής Ευρώπης του 19^{ου} αιώνα. Εκτός όμως από τις μαρξιστικές αυτές προσεγγίσεις στην ομάδα αυτή των θεωριών εντάσσονται και οι δυο πολύ σημαντικές θεωρίες για την περιφερειακή ανάπτυξη, της σωρευτικής αιτιότητας και των πόλων ανάπτυξης, οι οποίες κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστούν συνοπτικά στην παρούσα εργασία.

6.5.2.1. Η θεωρία της σωρευτικής αιτιότητας του Myrdal.

Ο Myrdal διατύπωσε τη θεωρία της διεθνούς οικονομικής ανισότητας ή αλλιώς σωρευτικής αιτιότητας, η οποία και αποτελεί μια από τις σημαντικότερες συμβολές στη διερεύνηση των περιφερειακών ανισοτήτων, προκειμένου να εξηγήσει τις χωρικές

διαφοροποιήσεις της οικονομικής ευημερίας ανάμεσα στις διάφορες χώρες. Πρώτη του θέση, είναι το ότι ο μηχανισμός των τιμών δεν οδηγεί στην ανάπτυξη, αλλά είναι εκείνος που συμβάλλει στην ύπαρξη ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων γεωγραφικών περιοχών. Επομένως, οι δυνάμεις της αγοράς¹⁸ τείνουν να αυξήσουν τις περιφερειακές ανισότητες παρά να τις μελώσουν και οι σχέσεις αυτές εμφανίζονται τόσο μεταξύ των περιφερειών ενός κράτους, όσο και μεταξύ των κρατών.

Οι δυνάμεις της αγοράς οδηγούν στη συγκέντρωση δραστηριοτήτων (βιομηχανιών, τραπεζών, πανεπιστημίων, τεχνών, κ.λ.) σε ορισμένους πόλους, γεγονός που πιστοποιεί τη γέννηση του κέντρου, του οποίου η ανάπτυξη γίνεται σε βάρος της περιφέρειας, σε βάρος άλλων περιοχών δηλαδή, οι οποίες παραμένουν στάσιμες. Έτσι, η άνιση ανάπτυξη προκαλείται από δυο διαδικασίες αλληλοσυγκρουόμενες, της σωρευτικής αιτιότητας και της χωροταξικής αλληλεξάρτησης μεταξύ κέντρου και περιφέρειας, που έχει ως αποτέλεσμα είτε τη σταδιακή αποδυνάμωση ή αποψίλωση της περιφέρειας, είτε τη διάδοση ή διάχυση ή επέκταση στην περιφέρεια.

6.5.2.2. Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης.

Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης του Γάλλου οικονομολόγου Perroux¹⁹, αποτέλεσε την πιο συζητημένη στρατηγική στην εφαρμογή μέτρων πολιτικής για τη λύση των περιφερειακών προβλημάτων σε ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες. Με βάση τη θεωρία του, η ανάπτυξη δεν εμφανίζεται παντού την ίδια στιγμή αλλά γίνεται έκδηλη σε σημεία ή πόλους ανάπτυξης με διαφορετική ένταση, διαδίδεται μέσω διαφορετικών καναλιών και προκαλεί διαφοροποιημένα αποτελέσματα στο σύνολο της οικονομίας. Για τον Perroux η θεωρία βασίζεται σε έναν αφηρημένο οικονομικό χώρο και όχι στην περισσότερο διαδεδομένη έννοια του γεωγραφικού χώρου.

Η κύρια ιδέα της θεωρίας του βασίζεται στη διαπίστωση ότι η χωρική συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων σε ένα αστικό κέντρο που το περιβάλλει μια προβληματική ή καθυστερημένη περιοχή, θα αυξήσει το εισόδημα της περιοχής στο σύνολό της. Η αύξηση αυτή θα είναι μεγαλύτερη από εκείνη που θα μπορούσε να προκληθεί αν οι οικονομικές δραστηριότητες δεν ήταν συγκεντρωμένες, αλλά κατανεμημένες κατά τρόπο ομοιόμορφο ή τυχαίο. Επίσης, ο Perroux αναφέρεται στις προωθητικές βιομηχανίες, των οποίων τη θέση ταυτίζει με τους πόλους ανάπτυξης. Οι προωθητικές βιομηχανίες ανήκουν σε κλάδους που αναπτύσσονται με γρήγορο ρυθμό

και έχουν την ικανότητα να εκσυγχρονίζονται τεχνολογικώς και να διοχετεύουν διακλαδικώς το υψηλό επίπεδο της τεχνολογικής τους αποτελεσματικότητας ευνοώντας ταυτόχρονα την ανάπτυξη και άλλων δραστηριοτήτων. Έτσι, με την εν λόγω διαδικασία, οι πόλοι ανάπτυξης και οι προωθητικές βιομηχανίες στον οικονομικό χώρο είναι εστίες από και προς τις οποίες έλκονται και εκπέμπονται κεντρομόλες και φυγόκεντρες δυνάμεις αντίστοιχα.

6.5.2.3. Η Μαρξιστική οπτική της περιφερειακής ανάπτυξης.

Η κλασσική μαρξιστική σκέψη στο θέμα του σχηματισμού των περιφερειακών οικονομιών ευρίσκεται διάχυτη σε άρθρα των Marx, Engels, Lenin, Luxemburg καθώς και μεταγενέστερων από αυτούς που θεωρούνται ως νεομαρξιστές, όπως ο Baran, ο Frank, ο Εμμανουήλ και ο Amin. Ο χώρος ως έννοια δεν αντιμετωπίζεται αμέσως στη μαρξιστική σκέψη, δεν έχει δηλαδή κυρίαρχη θέση στην ανάλυσή της, αλλά εμφανίζεται πάντα συσχετισμένος με ορισμένες βασικές διαδικασίες καθοριστικές για το σύνολο του κοινωνικού σχηματισμού. Κοινό χαρακτηριστικό στους θεωρητικούς Marx, Engels, Lenin και Luxemburg είναι η υπόθεση του προοδευτικού χαρακτήρα της ενσωμάτωσης των περιφερειακών χωρών στο παγκόσμιο καπιταλιστικό σύστημα. Τελικώς όμως, η ενσωμάτωση αυτή θα καταλήξει στην εκβιομηχάνιση και ανάπτυξη των χωρών αυτών, μειώνοντας έτσι το άνοιγμα μεταξύ μητροπολιτικών και περιφερειακών χωρών²⁰.

Είναι εξ' άλλου γνωστό, ότι η κλασσική μαρξιστική θεωρία διακρίνει την ανάπτυξη των κοινωνιών σε πέντε στάδια: Το δουλοκτητικό, το φεουδαρχικό, το καπιταλιστικό, το σοσιαλιστικό και το κομμουνιστικό. Εν τούτοις, η πιο γνωστή μαρξιστική ανάλυση αφορά την κοινωνιολογική ανάλυση της πόλης και των αστικών προβλημάτων. Σε ένα άλλο επίπεδο, διερευνάται ο ρόλος και η θέση του χώρου σε σχέση με τη διαδικασία αστικοποίησης και ρόλος της κρατικής παρέμβασης, με ιδιαίτερη έμφαση στις κοινωνικές σχέσεις και στην ταξική πάλη επί του ζητήματος του χώρου.

Άλλες προσεγγίσεις ασχολούνται γενικώς με την εξέλιξη του καπιταλισμού σε σχέση με τις νέες μορφές που λαμβάνει ο διεθνής καταμερισμός της εργασίας και της συσσώρευσης κεφαλαίου. Επίσης, άλλοι θεωρητικοί νεομαρξιστές (Frank, Εμμανουήλ, Amin) ασχολούνται με την κατανομή της ανάπτυξης σε παγκόσμια κλίμακα και αναλύουν γενικώς τα περιφερειακά θέματα με έννοιες όπως η εξάρτηση, η άνιση ανάπτυξη και η άνιση ανταλλαγή. Σε αυτές τις αναλύσεις ο χώρος εμφανίζεται

συνολικώς στο διεθνές επίπεδο, χωρίς να εξετάζεται κάτω από το πρίσμα των περιφερειών στο εσωτερικό μιας χώρας. Μια σημαντική προσέγγιση του περιφερειακού προβλήματος και της περιφερειακής ανάπτυξης γίνεται από το Lipietz, ο οποίος διερευνά τους τρόπους κυριαρχίας του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής.

6.5.3. Μοντέλα περιφερειακής ανάπτυξης.

6.5.3.1. Το μοντέλο της ενδογενούς ανάπτυξης.

Η ενδογενής ανάπτυξη ως μοντέλο της αναπτυξιακής διαδικασίας²¹ θεμελιώθηκε τη δεκαετία του 1970 ως ένα μοντέλο ανάπτυξης «εκ των κάτω», το οποίο έρχεται σε αντίθεση στη συγκεντρωτική «εκ των άνω» κρατική ρύθμιση που θεωρήθηκε τότε υπεύθυνη για την αναποτελεσματικότητα των μέχρι τότε εφαρμοσθεισών περιφερειακών πολιτικών. Η ενδογενής ανάπτυξη ή ανάπτυξη από τη βάση ή ολοκληρωμένη ανάπτυξη, είναι μια μορφή περιφερειακής ανάπτυξης στην οποία τοπικοί παράγοντες, όπως φορείς, οργανισμοί, τοπικές επιχειρήσεις, κ.λ. αποτελούν τους τοπικούς μοχλούς για την αναπτυξιακή διαδικασία.

Έτσι, η εφαρμογή αυτού του μοντέλου μπορεί να γίνει σε οποιαδήποτε χωρική κλίμακα και στο τοπικό επίπεδο αξιοποιούνται η παραγωγική δομή, η αγορά εργασίας, η επιχειρηματικότητα, οι φυσικοί πόροι, η κοινωνική και πολιτιστική δομή, οι παραδόσεις και πολιτιστική κληρονομιά και γενικώς όλα τα τοπικά πλεονεκτήματα μιας χωρικής ενότητας, με κεντρικό στόχο τη βελτίωση του επιπέδου ζωής. Σκοποί αυτού του μοντέλου είναι η ενεργοποίηση του πληθυσμού στην ευρύτερη αναπτυξιακή προσπάθεια, η εξάλειψη των δυαδικών φαινομένων της οικονομίας, η προώθηση των στόχων της περιφερειακής πολιτικής που δεν μπορούν να πραγματοποιούν με επάρκεια από τον κεντρικό προγραμματισμό και βέβαια η ολοκληρωμένη ανάπτυξη όλων των χωρικών μονάδων κάθε περιφέρειας.

Το μοντέλο της ενδογενούς ανάπτυξης χρησιμοποιείται κυρίως σε περιόδους κρίσης και για την επιτυχημένη εφαρμογή του απαιτούνται ανεπτυγμένα δίκτυα υποδομών, επαρκής οργάνωση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, διάχυση και ενσωμάτωση σύγχρονης τεχνολογίας, επαρκές σύστημα αστικών κέντρων, καθώς και εξειδικευμένα στελέχη με υψηλό μορφωτικό επίπεδο. Τα μέσα που προτείνονται από τη στρατηγική της ενδογενούς ανάπτυξης αφορούν στην βελτίωση των δυνατοτήτων για αυτόνομη ανάπτυξη των περιφερειών, στην ύπαρξη κινήτρων για τη δημιουργία νέων

επιχειρήσεων και στην ανάπτυξη της τεχνικής υποδομής των βιομηχανικών περιοχών, των υπηρεσιών του τριτογενή τομέα, κ.λ.

6.5.3.2. Το μοντέλο ανάπτυξης που βασίζεται στην τεχνολογία-καινοτομία.

Η σύνδεση της έρευνας με την παραγωγή, η προώθηση δραστηριοτήτων καινοτομίας και η δημιουργία επιχειρήσεων υψηλής τεχνολογίας, αποτέλεσαν σημαντικά πεδία στα οποία προσανατολίστηκαν οι πρακτικές των ευρωπαϊκών χωρών μετά την κρίση του 1970 με στόχο τον εκσυγχρονισμό και την αναδιάρθρωση της παραγωγής. Μετά τη μεγάλη κρίση, που άρχισε στα μέσα της δεκαετίας του 1970 ο χαρακτήρας της μεταπολεμικής ανάπτυξης μεταβλήθηκε ριζικά. Το μοντέλο ανάπτυξης που στηριζόταν στις μεγάλες καθετοποιημένες επιχειρήσεις, στα τυποποιημένα προϊόντα μαζικής παραγωγής και στην αποειδίκευση της εργασίας, παραχώρησε τη θέση του σε στρατηγικές που εισάγουν τη διαφοροποίηση στο προϊόν, τη σύνδεση έρευνας με την παραγωγή, τη διεθνοποίηση των αγορών, την αναβάθμιση της εργασίας, την ανομοιογένεια και την τοπική διαφοροποίηση της ανάπτυξης. Στις νέες στρατηγικές ανάπτυξης η υψηλή οργάνωση, η δυνατότητα μεταβολής της παραγωγής, η τεχνολογία, η καινοτομία και η πληροφορία έγιναν οι κρίσιμες μεταβλητές του ανταγωνισμού και της ανάπτυξης.

Η εφαρμογή της επιστήμης και της τεχνολογίας μέσα από την οργάνωση δραστηριοτήτων έρευνας και ανάπτυξης είναι μια πολύ πρόσφατη εξέλιξη η οποία συνέβαλε θεαματικά στην επιτάχυνση της εφαρμογής και της δημιουργίας νέας γνώσης. Η τεχνολογική μεταβολή είναι μια σύνθετη διαδικασία η οποία ενσωματώνει ένα ευρύ φάσμα εξελίξεων, έως ιδιαίτερης σημασίας ανακαλύψεις. Στη δεκαετία του 1980 παρουσιάστηκαν σημαντικές μεταβολές στο χαρακτήρα της διεθνούς οικονομίας και στις στρατηγικές της ανάπτυξης που φυσικά δεν άφησαν ανεπηρέαστη την περιφερειακή ανάπτυξη. Σε αυτή τη δεκαετία η καινοτομική δραστηριότητα και η τεχνολογία επηρεάζουν άμεσα τις προσπάθειες των επιστημόνων που ασχολούνται με τον αστικό και τον περιφερειακό προγραμματισμό και θεωρούνται καθοριστικοί παράγοντες για την οικονομική επιτυχία. Επίσης κυριαρχούν οι νέες τεχνολογίες, προϊόν της ανάγκης διαρκούς ευέλικτης προσαρμογής των συνθηκών παραγωγής των επιχειρήσεων σε μεταβαλλόμενες καταστάσεις, καθώς η διαδικασία της τεχνολογικής αναβάθμισης

αναδείχθηκε στις χώρες του κέντρου σε βασικό στοιχείο για τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας.

Από θεωρητικής πλευράς, η διερεύνηση της σχέσης νέων τεχνολογιών και περιφερειακής ανάπτυξης εξελίχθηκε προς δύο κατευθύνσεις. Η πρώτη κατεύθυνση κατέγραφε με τη μορφή προϋποθέσεων τα χαρακτηριστικά των περιοχών που ανέπτυξαν δραστηριότητες υψηλής τεχνολογίας, θεωρώντας εμμέσως πλην σαφώς ότι αποτελούν και την ερμηνεία της επιτυχίας κάθε περιοχής. Η δεύτερη, ανέλυε τα δομικά (οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά) χαρακτηριστικά της διαδικασίας παραγωγής προϊόντων υψηλής τεχνολογίας και τα συνέδεσε με τα τοπικά γεωγραφικά στοιχεία συγκεκριμένων περιοχών. Η ανάλυση προχώρησε σε ερμηνείες που βασίστηκαν στα χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων, των διαδικασιών παραγωγής και των τοπικών αγορών εργασίας, στα δίκτυα υπεργολαβιών και στο ρόλο του κράτους στην έρευνα και ανάπτυξη. Οι υποστηρικτές των νέων τεχνολογιών προσπαθούν να ερμηνεύσουν και να δώσουν λύσεις σε μια σειρά μεταβιομηχανικά προβλήματα, όπως η μόλυνση του περιβάλλοντος, η οικολογική καταστροφή και η ποιότητα ζωής.

Η περιφερειακή θεωρία τόσο από την πλευρά των συντηρητικής προσέγγισης όσο και από την πλευρά της ριζοσπαστικής κριτικής ενσωμάτωσε με διαφορετικό βέβαια τρόπο και λογική τις νέες τεχνολογίες. Σε επίπεδο εφαρμογών το βασικό σημείο συνάντησης των νέων τεχνολογιών είναι τα τεχνολογικά πάρκα. Αυτές οι μορφές οργάνωσης της παραγωγής ποικίλουν από χώρα σε χώρα ανάλογα με τις τοπικές συνθήκες, με το είδος της τεχνολογίας, με το βαθμό συμμετοχής του κράτους, της τοπικής αυτοδιοίκησης ή ιδιωτικών φορέων αλλά έχουν ένα κοινό χαρακτηριστικό που αποτελεί το θεμελιώδη λίθο τους, δηλαδή τη σύνδεση της έρευνας με την παραγωγή. Τα τεχνολογικά πάρκα τείνουν στην ενεργοποίηση του καινοτομικού δυναμικού μιας περιοχής και η επιτυχία τους εντάσσεται στο πλαίσιο μιας ευρύτερης οργανωτικής λογικής όπου οι όροι συμπληρωματικότητα, αλληλεπίδραση, συνεργασία και δικτύωση αποτελούν τις λέξεις κλειδιά για την κατανόηση της ανάπτυξης. Τα τεχνολογικά πάρκα ως πολιτική, διαδόθηκαν ταχύτατα αναδεικνύοντας νέους βιομηχανικούς χώρους με παγκόσμια ακτινοβολία που δεν μοιάζουν σε καμία περίπτωση με τα παλιά βιομηχανικά κέντρα²².

6.6. Σκοποί-στόχοι της περιφερειακής πολιτικής.

Οι σκοποί της περιφερειακής ανάπτυξης είναι ποικίλοι: Οικονομικοί, κοινωνικοί, πολιτιστικοί. Οι σκοποί της περιφερειακής πολιτικής είναι δυνατό να

συγκρούονται²³. Το ίδιο φαινόμενο μπορεί να παρατηρείται ανάμεσα σε εθνικούς και περιφερειακούς σκοπούς²⁴. Όμως, αν υπάρχει σύγκρουση χρειάζεται εναρμόνιση των επιμέρους σκοπών. Ο προσδιορισμός των σκοπών της περιφερειακής πολιτικής και η ιεράρχηση αυτών, είναι σημαντικό πρόβλημα που ανακύπτει στην πράξη σε διάφορες χώρες²⁵. Ανάμεσα στους σκοπούς της περιφερειακής πολιτικής είναι η δημιουργία υποδομής σε ορισμένες περιφέρειες, η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, η συγκράτηση του πληθυσμού στην περιφέρεια, καθώς και η διατήρηση και ανάδειξη της τοπικής πολιτιστικής κληρονομιάς.

Το πενταετές πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης 1988-1992, αναγνωρίζοντας τις περιφερειακές ανισότητες ως ένα από τα βασικότερα προβλήματα, θέτει ως βασικούς στόχους οικονομικής πολιτικής τη σμίκρυνσή τους. Ειδικότερα, φροντίζει για την παράλληλη ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας όταν αυτή εμποδίζεται από στενά οικονομικά κριτήρια και θέτει σαν στόχο την περαιτέρω άμβλυνση των περιφερειακών και κοινωνικών ανισοτήτων μέσα από το σύστημα φορολογίας, τις εισοδηματικές ενισχύσεις και τις άλλες δημόσιες δαπάνες.

Το ΥΠ.ΕΘ.Ο.²⁶ προκρίνει τους εξής κύριους σκοπούς: Τόνωση πληθυσμιακής βάσης περιμετρικών, παραμεθόριων, ορεινών και νησιωτικών περιοχών. Μείωση ανισοτήτων στα κατά κεφαλήν Α.Ε.Π., δημιουργία θέσεων εργασίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Αξιοποίηση πόρων και τόνωση της μεταποιητικής δραστηριότητας των περιμετρικών περιφερειών. Αύξηση παραγωγικότητας και ενσωμάτωση σύγχρονης τεχνολογίας. Ανταγωνιστικότητα περιφερειών στο κοινοτικό περιβάλλον. Επίλυση προβλημάτων των μεγάλων αστικών κέντρων και ιδιαίτερα της Αθήνας.

6.7. Μέσα-μέτρα περιφερειακής πολιτικής.

Ο σαφής προσδιορισμός και η ιεράρχηση των σκοπών, διευκολύνει και την επιλογή των μέσων για την πραγμάτωση των σκοπών. Η καταλληλότητα ενός μέσου-μέτρου «εξαρτάται εκ των αντικειμενικών σκοπών της πολιτικής, εκ των οικονομικών συνθηκών και του θεσμολογικού περιβάλλοντος εις το οποίον αυτή εφαρμόζεται²⁷».

Ο Ν. Κόνσολας²⁸ ταξινομεί τα μέσα περιφερειακής πολιτικής σε παραδοσιακά και σε νέα μέσα. Σύμφωνα με την ταξινόμηση αυτή έχουμε κύρια και δευτερεύοντα παραδοσιακά μέσα, ως εξής: Κύρια παραδοσιακά μέσα είναι η κοινωνική και οικονομική υποδομή, οι επιδοτήσεις ή επιχορηγήσεις, τα φορολογικά κίνητρα, τα πιστωτικά κίνητρα, τα θεσμικά κίνητρα, καθώς επίσης οι έλεγχοι-αντικίνητρα.

Δευτερεύοντα παραδοσιακά μέσα είναι οι περιφερειακές επιδοτήσεις απασχόλησης που ενθαρρύνουν ειδικά τις βιομηχανίες εντάσεως εργασίας, οι ενισχύσεις για τη μετεγκατάσταση βιομηχανιών στις περιφέρειες, οι επιδοτήσεις κόστους μεταφοράς, οι επιδοτήσεις για τη βελτίωση της ποιότητας του εργατικού δυναμικού, οι κρατικές εγγυήσεις σε δάνεια επαρχιακών επιχειρήσεων. Επίσης, οι επιδοτήσεις για κατασκευή εγκαταστάσεων βιολογικού καθαρισμού και η ενθάρρυνση της συνεργασίας με τα τοπικά πανεπιστήμια. Νέα μέσα περιφερειακής πολιτικής είναι η τοπική ανάπτυξη, η μικρομεσαία επιχείρηση, οι νέες τεχνολογίες και οι τεχνοπόλεις.

Τα μέτρα περιφερειακής πολιτικής που εφαρμόζονται ή έχουν κατά καιρούς εφαρμοστεί στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι²⁹: Οικονομικά κινητά, μέτρα αποθάρρυνσης επενδύσεων σε κορεσμένες περιοχές, αποκέντρωση δημοσίων υπηρεσιών, περιφερειακή διαφοροποίηση εσόδων και δαπανών του δημοσίου, δημιουργικά υπηρεσιών περιφερειακής ανάπτυξης και τέλος, η περιφερειακή διαφοροποίηση μέτρων μακροοικονομικής πολιτικής.

6.8. Τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης (Κ.Π.Σ.) και η συμβολή τους στον τομέα της εκπαίδευσης.

Σύμφωνα με τον Ν. Κόνσολα³⁰, τα Κ.Π.Σ. αποτελούν ένα σύνολο παρεμβάσεων που εξυπηρετούν συγκεκριμένους στόχους και έχουν προβλέψιμες επιπτώσεις, με προσδιορισμένο κόστος και πηγές κάλυψής του, καθώς και χρονικά όρια εφαρμογής. Είναι αποτέλεσμα συντονισμού και σύζευξης της περιφερειακής πολιτικής που ακολουθεί το κράτος μέλος και η Ευρωπαϊκή Ένωση και υλοποιούνται με βάση τις αρχές της συγκέντρωσης, της εταιρικής σχέσης, του προγραμματισμού και της προσθετικότητας.

Η περιφερειακή πολιτική πραγματώνεται στις περιφέρειες του στόχου I³¹, ανάμεσα στις οποίες είναι και η Ελλάδα, με την εφαρμογή των Κ.Π.Σ. Η καθιέρωση των Κ.Π.Σ. έδωσε ουσιαστικότερο περιεχόμενο στην περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αύξησε την αποτελεσματικότητά της. Τα Κ.Π.Σ., επίσης ενίσχυσαν τις αποκεντρωτικές διαδικασίες και διευκόλυναν την επέκταση των ενισχυόμενων δράσεων και σε νέους τομείς κοινωνικής σπουδαιότητας, όπως ο πολιτισμός και η παιδεία³².

Ειδικότερα, κατά την εφαρμογή του Α' Κ.Π.Σ. από το συνολικό ποσό των 15,5 δις ECU (σε τιμές 1989) που διατέθηκε για την εφαρμογή του, το 10,2% αντιστοιχούσε

στον στόχο: ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού, βελτίωση της εκπαιδευτικής υποδομής, κ.λ., ενώ για το Β' Κ.Π.Σ. και με βάση τον άξονα 4: ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων και ενίσχυση της απασχόλησης, προβλέφθηκε³³ μεταξύ άλλων η ίδρυση των Ι.Ε.Κ., η προσαρμογή του εκπαιδευτικού συστήματος στην αγορά εργασίας, η αναβάθμιση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η σύνδεση εκπαίδευσης και παραγωγής, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος της συνεχιζόμενης εκπαίδευσης, η οργάνωση πιστοποιημένων κέντρων κατάρτισης και η ίδρυση παρατηρητηρίων ανεργίας.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 6

1. Βλ. Ρέππα Π.: Οικονομική Ανάπτυξη, Θεωρίες και Στρατηγικές. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1991, σελ. 31.
2. Βλ. Καββαδία Γ.: Εισαγωγή εις την κοινωνιολογία της αναπτύξεως. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1975, σελ.10 και Τσαούση Δ.: Χρηστικό λεξικό κοινωνιολογίας. Λήμμα ανάπτυξη, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1984.
3. Βλ. Τσαούση Δ.: Η ιδεολογία της ανάπτυξης. Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 1970, σελ. 70.
4. Βλ. Τσαούση Δ.: όπ. παρ., σελ. 95.
5. Βλ. Αγγελόπουλου Α.: Οικονομική Ανάπτυξη. Αθήνα, 1987, σελ. 37.
6. Βλ. Δεληθέου Β.: Το νομικό καθεστώς προστασίας ξένων κεφαλαίων και επενδύσεων αναπτυξιακού χαρακτήρα στην Ελλάδα. Αθήνα, 1996, σελ. 88.
7. Βλ. Kuznets S.: Σύγχρονος οικονομική ανάπτυξις. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 513.
8. Για περισσότερα βλ. Ρέππα Π.: όπ. παρ., σελ. 37.
9. Βλ. Kuznets S.: όπ. παρ., σελ. 409 και 417.
10. Βλ. Αθανασόπουλου Κ.: Τα χρηματοδοτικά κίνητρα στο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης. Γ' Έκδοση, Αθήνα 1993, σελ. 15-16.
11. Βλ. Κόνσολα Ν.: Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1997, σελ. 54-60. Στις σελίδες αυτές αναφέρονται αναλυτικά τα αίτια του περιφερειακού προβλήματος.
12. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 35. Για τα γνωστικά αντικείμενα της περιφερειακής επιστήμης βλ. σελ. 39-40.
13. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 42.
14. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 42.
15. Βλ. Hermansen T.: Spatial organization and economic development, the scope and task of regional planning. Paris and Hague, Mouton, 1975.
16. Βλ. Holland S.: Capital versus the regions. Macmillan Press, London, 1976.
17. Βλ. Βασιλόπουλου Γ., Μπιά Α.: Περιφερειακές ανισότητες και πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα. Έκδοση Κ.Ε.Π.Α. Ιερώνυμος Πίντος, Αθήνα, 1995, σελ. 33.
18. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 67.

19. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 166.
20. Βλ. Βλ. Βασιλόπουλου Γ., Μπιλά Α.: όπ. παρ., σελ. 40-43.
21. Βλ. Παπαδασκαλόπουλου Α.: Μέθοδοι περιφερειακής ανάλυσης. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1995.
22. Βλ. Βλ. Βασιλόπουλου Γ., Μπιλά Α.: όπ. παρ., σελ. 45-47.
23. Βλ. Σκούντζου Θ.: Περιφερειακή οικονομική ανάλυση και πολιτική. Εκδόσεις Σταμούλη, Πειραιάς, 1989, σελ. 104.
24. Βλ. Stilwell F.: Περιφερειακή οικονομική πολιτική. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 35.
25. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 191-192.
26. Βλ. ΥΠ.ΕΘ.Ο., Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής: Μελέτη για τους σκοπούς και τα μέσα της περιφερειακής πολιτικής. Έκδοση Ι.Π.Α., 1990, σελ. 38.
27. Βλ. Richardson H.: Περιφερειακή Οικονομική. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 505.
28. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 221-237.
29. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 225.
30. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 295.
31. Στόχος 1: Ανάπτυξη και διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.
32. Βλ. Κόνσολα Ν.: όπ. παρ., σελ. 297-298.
33. Οι παρεμβάσεις του Β'Κ.Π.Σ. (1994-1999), όπως αναφέρονται εδώ δίνουν μια γενική εικόνα. Από εκεί και πέρα, έχουν υλοποιηθεί ή δρομηλοποιηθεί, πολλά επιμέρους προγράμματα, όπως η επιμόρφωση εκπαιδευτικών, οι σχολικές βιβλιοθήκες, κ.λ. Πρέπει επίσης να διευκρινιστεί ότι δεν ήταν στους στόχους της παρούσης εργασίας να παρατεθούν αναλυτικά ποσοτικά στοιχεία για τις παρεμβάσεις των Κ.Π.Σ. στον τομέα της εκπαίδευσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΕ ΝΕΕΣ ΒΑΣΕΙΣ. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΑΥΤΟΥ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ.

7.1. Για μια ορθολογική διοίκηση του εκπαιδευτικού μας συστήματος.

Όπως αναφέρθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας, η εκπαίδευση είναι ένας πολύ σημαντικός παράγοντας για την ανάπτυξη μιας χώρας. Το ζητούμενο, λοιπόν, είναι να εξασφαλιστεί η οργάνωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος με τέτοιο τρόπο που να βοηθάει και να προωθεί την οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Χρειάζεται μια οργάνωση με δομές ευέλικτες και εύκαμπτες, η οποία θα λαμβάνει υπόψιν τις ανάγκες της οικονομίας σε επαγγελματικές ειδικότητες και εξειδικεύσεις. Ένα εκπαιδευτικό σύστημα που ταυτόχρονα θα εκπαιδεύει τους νέους και θα ακολουθεί την κοινωνία στην εξέλιξή της.

Η σημερινή μορφή οργάνωσης και διοίκησης του εκπαιδευτικού μας συστήματος χαρακτηρίζεται από έντονο συγκεντρωτισμό της εξουσίας στην κεντρική διοίκηση. Αυτό το φαινόμενο σχετίζεται άμεσα με το παθολογικό φαινόμενο της γραφειοκρατίας και καθίσταται έτσι το εκπαιδευτικό μας σύστημα πολυδάπανο, δύσκαμπτο, αναχρονιστικό και αναποτελεσματικό.

Βασική αρχή της περιφερειακής επιστήμης είναι η αποκέντρωση σημαντικών αρμοδιοτήτων προς τα χαμηλότερα κλιμάκια της διοικητικής ιεραρχίας και τα περιφερειακά όργανα, ώστε να έχουμε ταχύτερη και αντικειμενικότερη λήψη των αποφάσεων που αφορούν το περιφερειακό ή το τοπικό επίπεδο. Η αποκέντρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος αποτελεί την προϋπόθεση για μια ορθολογική οργάνωση και διοίκηση αυτού και μπορεί να πραγματοποιηθεί ουσιαστικά όχι μόνο με τη μεταφορά κάποιων αρμοδιοτήτων, αλλά με την ταυτόχρονη διασπορά υπαλλήλων από την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. προς τις έδρες των περιφερειών, των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των νέων δήμων. Αυτό σημαίνει πρακτικά ότι στην κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. θα παραμείνουν μόνο επιτελικού χαρακτήρα υπηρεσίες και οι αναγκαίοι για αυτές υπάλληλοι. Όσοι διασπαρθούν, θα πρέπει να

μεταταχθούν στην περιφερειακή διοίκηση ή τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Αυτό θα πρέπει να γίνει και για το εκπαιδευτικό προσωπικό. Δεν θα μπορέσουμε ποτέ να πραγματώσουμε μια ουσιαστική αποκέντρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος, αν το εκπαιδευτικό προσωπικό δεν μεταγαγεί στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Για να μπορέσει να προχωρήσει ομαλά μια τέτοια διαδικασία θα πρέπει να μελετηθούν όλες οι ασφαλιστικές δικλίδες οι οποίες θα διασφαλίζουν τα εργασιακά δικαιώματα των εκπαιδευτικών και θα τους προστατεύουν από τυχόν αυθαίρετες παρεμβάσεις κάποιων φορέων των τοπικών κοινωνιών, οι οποίοι πολλές φορές δρουν με βάση τα στενά τους συμφέροντα. Πρέπει επίσης να προηγηθεί διάλογος και να ακολουθηθούν άψογες θεσμικές διαδικασίες, που θα ξεφεύγουν, λ.χ. από τη λογική της ψήφισης νόμων στα τα θερινά τμήματα της Βουλής ή από τη λογική των νόμων-πλασίων, διότι αλλιώς δημιουργούνται προχειρότητες, αναβρασμός, παραπληροφόρηση και κίνδυνος για μη εφαρμογή των όποιων θετικών ρυθμίσεων προωθούνται, όπως έγινε για παράδειγμα και με την περίπτωση του Ν.2525/1997.

Σε πολλά σημεία της παρούσης εργασίας υποστηρίχθηκε ότι η αποκέντρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος είναι θέμα πολιτικής απόφασης. Μεχρι τώρα, δεν υπήρξε κάποιο σχέδιο ή κάποια δέσμη ιδεών για το είδος της αποκέντρωσης στην εκπαίδευση, καθώς και για τους στόχους και τις πολιτικές που αυτή θα υπηρετήσει. Το Υ.Π.Ε.Π.Θ., αλλά και το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης δεν παρουσίασαν κάποιο συγκεκριμένο πλαίσιο μέτρων. Όμως, ούτε και οι φορείς της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διατυπώσει πολιτικές για την εκπαίδευση και προτάσεις για την αποκέντρωση. Οι μοναδικές προτάσεις που έχουν διατυπωθεί αφορούν την εναρμόνιση των υφισταμένων ρυθμίσεων και αρμοδιοτήτων στη νέα διοικητική δομή των Ο.Τ.Α., τη νέα κατανομή των αρμοδιοτήτων και τη διεκδίκηση περισσότερων¹. Οι εκπαιδευτικοί από την πλευρά τους, διατυπώνουν επιφυλάξεις για δυσμενείς αλλαγές στο εργασιακό καθεστώς τους². Για το λόγο αυτό αντέδρασαν έντονα το 1995, όταν ο τότε Υπουργός Παιδείας Γ. Παπανδρέου έθεσε το ζήτημα της υπαγωγής του εκπαιδευτικού προσωπικού πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην τοπική αυτοδιοίκηση Β' βαθμού.

Από όλα αυτά, είναι φανερό ότι πρέπει να συσταθεί επιτροπή εμπειρογνομόνων του Υ.Π.Ε.Π.Θ. και του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης η οποία θα εξετάσει επισταμένως το θέμα. Θα πρέπει η επιτροπή αυτή να πραγματοποιήσει εκτεταμένο διάλογο με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και τις ενώσεις των εκπαιδευτικών και να υποβάλλει τις προτάσεις της στο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο θα πρέπει να λάβει την πολιτική απόφαση.

Μετά τη λήψη της πολιτικής απόφασης, στα πλαίσια της διαδικασίας αποκέντρωσης θεωρείται επιβεβλημένη η αναδιάρθρωση του θεσμικού πλαισίου σχεδιασμού, εφαρμογής και διοίκησης της εκπαίδευσης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Θα πρέπει να προχωρήσουμε γρήγορα σε μια αποκέντρωση της κεντρικής εκπαιδευτικής πολιτικής με την παράλληλη ενεργοποίηση και ενίσχυση του ρόλου των τοπικών κοινωνικών δυνάμεων. Η αναγκαιότητα αυτή απορρέει και από τις πολλαπλές λειτουργίες του θεσμού της εκπαίδευσης στη σύγχρονη αστική κοινωνία, που η υλοποίησή τους απαιτεί μεγάλο βαθμό αυτονομίας των επί μέρους μονάδων με αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα στις ταχύτατα μεταβαλλόμενες συνθήκες. Αν αναλογιστούμε τις τεράστιες προσπάθειες που καταβάλλονται σήμερα για να λειτουργήσει η εκπαίδευση και ταυτόχρονα τα πενιχρά αποτελέσματα από τη λειτουργία του συστήματος, θα καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι μόνο αν διευρυνθεί ο κύκλος των αρμοδιοτήτων των τοπικών κοινωνιών, αλλά και των ίδιων των φορέων της εκπαιδευτικής διαδικασίας, θα μπορέσουμε να δώσουμε λύσεις στα πολύπλοκα εκπαιδευτικά μας προβλήματα.

Με τη διαδικασία αποκέντρωσης της διοίκησης της εκπαίδευσης και μέσα στα πλαίσια της αναδιάρθρωσης του θεσμικού πλαισίου, θα πρέπει επίσης να καθοριστούν οι μηχανισμοί εκείνοι που θα κρατούν σε κατάσταση ισορροπίας τις επιμέρους δυνάμεις, δηλαδή το Υπουργείο Παιδείας, την τοπική αυτοδιοίκηση, τους εκπαιδευτικούς, τους γονείς, τους μαθητές, κ.λ. Πάντα υπάρχει ο κίνδυνος επιβολής κάποιας δύναμης σε βάρος των ρόλων κάποιας άλλης. Επομένως, θα πρέπει να δημιουργηθεί μια λειτουργική για το σύστημα δομή, η οποία θα εξασφαλίσει την αποτελεσματικότερη λειτουργία του.

7.2. Οι επιπτώσεις της αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού μας συστήματος στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

Η αποκέντρωση των δομών του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος θα συμβάλλει στην τόνωση των τοπικών δραστηριοτήτων και θα επιφέρει αλλαγές στη φυσιογνωμία πολλών περιοχών της χώρας μας, αφού: Θα ενισχυθεί η εσωτερική μετανάστευση από το κέντρο προς την περιφέρεια καθότι σημαντικός αριθμός υπαλλήλων θα μεταχθεί στις περιφερειακές αρχές και νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας. Η εσωτερική μετανάστευση θα δημιουργήσει με τη σειρά της κίνητρο για τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας, της οικοδομικής δραστηριότητας και της αύξησης καταναλωτικών αγαθών, αφού θα πρέπει ο νέος πληθυσμός να εξασφαλίσει στέγη και να προμηθεύεται αγαθά από την περιοχή.

Παράλληλα, θα αυξηθούν οι απαιτήσεις για παροχή υπηρεσιών, θα τονωθεί το εμπόριο και γενικά θα αυξάνεται το περιφερειακό εισόδημα, πράγμα που θα έχει πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στην ευρύτερη περιοχή. Οι υπηρεσίες στήριξης της εκπαίδευσης που θα δημιουργηθούν στις έδρες των περιφερειών θα συντονίζουν τις εκπαιδευτικές δραστηριότητες, οι οποίες θα προωθούν ερευνητικές και καινοτόμες πρωτοβουλίες στα πλαίσια ενός σχεδιασμού που θα λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες της περιφέρειας και των τοπικών κοινωνιών. Έτσι, θα υπάρξει η αίσθηση της μακροχρόνιας συναινετικής εκπαιδευτικής πολιτικής η οποία θα προωθεί τα μελλοντικά συμφέροντα και τις ανάγκες της παραγωγής στο εσωτερικό της περιφέρειας, με την επιλογή των ειδικοτήτων της τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης που θεωρούνται κατάλληλες για την ανταγωνιστική παρουσία της περιφέρειας στο εσωτερικό της χώρας και στο διεθνές περιβάλλον. Με την έννοια αυτή, η αποκέντρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο για την υποβοήθηση της εγκατάστασης βιομηχανικών επιχειρήσεων στην περιφέρεια, αφού αυτές θα έχουν εξασφαλισμένο ειδικευμένο εργατικό δυναμικό. Επιπρόσθετα, κάθε περιφέρεια θα αναπτύξει τα δικά της ερευνητικά κέντρα στους τομείς που την ενδιαφέρουν, αφού η σύνδεση της έρευνας με την παραγωγή θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική στη διαδικασία της περιφερειακής της ανάπτυξης.

Το γεγονός ότι κάθε περιφέρεια βρίσκεται σε διαφορετικό βαθμό ανάπτυξης σε σχέση με άλλες, θα συμβάλλει και θα δημιουργήσει κίνητρα στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες να εκπαιδεύσουν και να καταρτίσουν το δυναμικό τους, πράγμα που θα δημιουργήσει συγκριτικά πλεονεκτήματα. Επακόλουθθ θα είναι και η αύξηση της απασχόλησης σε μορφές που συνάδουν με τη φυσιογνωμία και τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής, δημιουργώντας κίνητρο για την παραμονή του πληθυσμού στα χωριά και τις πόλεις της υπαίθρου.

Η τεκμηρίωση και η πληροφόρηση των εκπαιδευτικών, η διαρκής επιμόρφωσή τους, η ανάπτυξη της έρευνας εντός της περιφέρειας και η εισαγωγή νέων γνωστικών αντικειμένων θα δημιουργήσουν τοπικές δομές οι οποίες θα διευκολύνουν τη συλλογικότητα, την αποτελεσματικότητα και την καλύτερη αξιοποίηση των οικονομικών πόρων.

Οι δραστηριότητες οι οποίες θα αναπτυχθούν στα σχολεία με βάση αναλυτικά προγράμματα περιφερειακού χαρακτήρα ή προγράμματα σπουδών που θα αναπτύσσονται σε τοπικό επίπεδο θα συμβάλλουν στη σύνδεση των σχολείων με την τοπική κοινότητα και την παραγωγή. Έτσι, κάθε σχολική μονάδα θα μπορεί να λειτουργήσει σαν φορέας πολιτισμού και ανάπτυξης. Τα σχολικά κτίρια θα μπορούν να χρησιμοποιούνται από τις τοπικές κοινωνίες για άλλες χρήσεις κοινωνικής ωφέλειας και πολιτισμού κατά τις ώρες που δεν λειτουργούν τα σχολεία. Βεβαίως, στο πενταετές πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης 1983-1987 προβλέπεται δυνατότητα χρήσης των σχολικών κτιρίων από την τοπική κοινότητα.

Σήμερα όμως, αυτό δεν εφαρμόζεται στην πράξη καθώς προσκρούει σε γραφειοκρατικές λογικές, αλλά και στο γεγονός ότι οι μεν εκπαιδευτικοί ανήκουν στη διοικητική διάρθρωση του Υπουργείου Παιδείας, τα δε σχολικά κτίρια και η σχολική περιουσία στην τοπική αυτοδιοίκηση. Με την υπαγωγή όμως και του εκπαιδευτικού προσωπικού στην τοπική αυτοδιοίκηση το πρόβλημα θα επιλυθεί αφού όλα θα ανήκουν στον ίδιο φορέα, ο οποίος θα μπορέσει να υλοποιήσει έναν προγραμματισμό προς το συμφέρον των τοπικών κοινωνιών.

Τα οφέλη ενός τέτοιου προγραμματισμού μπορεί να είναι σημαντικά, αφού θα μπορέσει να ανοίξει ο χώρος του σχολείου και για τις τοπικές επιχειρήσεις, οι οποίες με διεξαγωγή επιμορφωτικών σεμιναρίων σε συνεργασία με μαθητές και εκπαιδευτικούς θα μπορέσουν να εξυπηρετήσουν έναν διπλό στόχο: Στο ατομικό επίπεδο την ικανοποίηση των αναγκών των μετεχόντων και σε κοινωνικό επίπεδο την ενίσχυση της τοπικής κοινωνίας στη μετάδοση αξιών, παραδόσεων, στην αλλαγή στάσεων και νοοτροπιών, στην κατάρτιση του εργατικού δυναμικού με τη διαρκή επιμόρφωση, στην ενημέρωση σε θέματα νέων τεχνολογιών, κ.λ.

Στα πλαίσια αυτά, θα μπορέσει να αναπτυχθεί ο θεσμός των χορηγιών στα σχολεία από επιχειρήσεις και η επιλεγμένη διαφήμιση στους χώρους των σχολείων³. Τα σχολεία θα έχουν τη δυνατότητα να αποκτούν έσοδα τα οποία θα διαθέτουν για την απόκτηση σύγχρονων εποπτικών μέσων και ηλεκτρονικών υπολογιστών ή όπου κρίνουν σκόπιμο, επιβαρύνοντας έτσι λιγότερο τον κρατικό προϋπολογισμό και τις δημόσιες δαπάνες. Αντίστοιχα, θα αυξηθεί η ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης ανάλογα με τις δραστηριότητες κάθε σχολείου. Αυτό μπορεί να αποτελέσει αιτία συναγωνισμού ανάμεσα στα σχολεία κάθε περιοχής που θα πρέπει να καινοτομήσουν και να γίνουν εφευρετικά σε νέες δραστηριότητες, γεγονός που θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας στο χώρο της εκπαίδευσης.

7.3. Η πραγμάτωση της αποκέντρωσης-προτάσεις.

7.3.1. Θεσμοθέτηση οργάνων κοινωνικής και επιστημονικής παρέμβασης.

Για να είναι η αποκέντρωση ουσιαστική και να μην περιοριστεί σε μια ανακατανομή εξουσιών ανάμεσα στα όργανα της διοίκησης πρέπει να θεσμοθετηθούν όργανα κοινωνικής και επιστημονικής παρέμβασης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο. Τα όργανα αυτά μπορεί να είναι η Εθνική Επιτροπή Παιδείας (Ε.Ε.Π.) σε κεντρικό επίπεδο και οι Περιφερειακές Επιτροπές Παιδείας (Π.Ε.Π.), μια σε κάθε έδρα περιφέρειας. Η Ε.Ε.Π. θα έχει συμβουλευτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες απέναντι στην Κυβέρνηση. Η επιτροπή αυτή θα πρέπει να είναι μη κυβερνητική και να έχει ευρεία πολιτική αποδοχή και σύνθεση υψηλού

κύρους. Το Ε.ΣΥ.Π. που υπάρχει τώρα είναι ένα δύσκαμπτο και αναποτελεσματικό όργανο, που δεν έχει ουσιαστικές αρμοδιότητες και είναι υποταγμένο στον Κυβερνητικό συγκεντρωτισμό⁴. Οι Π.Ε.Π. πρέπει να έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε περιφερειακό επίπεδο και σε επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Πρέπει να απαρτίζονται από μέλη επιλεγμένα για τις ειδικές γνώσεις τους που θα προέρχονται από τα τοπικά πανεπιστήμια, την τοπική αυτοδιοίκηση, τους εκπαιδευτικούς, τα επιμελητήρια, τις επιχειρήσεις και τα ερευνητικά κέντρα της περιφέρειας. Οι Π.Ε.Π. πρέπει να υπάγονται στην τοπική αυτοδιοίκηση⁵. Έργο των επιτροπών αυτών πρέπει να αποτελέσει η καταγραφή των γενικών δεδομένων σχετικά με το εκπαιδευτικό δυναμικό της περιφέρειας, την υλικοτεχνική υποδομή, τις παιδαγωγικές σχέσεις, τις εκπαιδευτικές πρακτικές, τη διοίκηση, οργάνωση και λειτουργία των σχολικών μονάδων.

Θα πρέπει επίσης οι Π.Ε.Π. να είναι επιφορτισμένες με τη συνολική αποτίμηση του εκπαιδευτικού έργου σε όλες τις σχολικές μονάδες της περιφέρειας. Θα μεριμνούν για την ανάπτυξη και εφαρμογή ποσοτικών και ποιοτικών ερευνητικών εργαλείων και την εκτίμηση της λειτουργικότητας αυτών για τον προγραμματισμό του εκπαιδευτικού έργου σε επίπεδο περιφέρειας και με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες και τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα. Θα μεριμνούν επίσης για την ηλεκτρονική διασύνδεση των σχολικών μονάδων και θα επιτηρούν την καλή λειτουργία του θεσμού της χορηγίας και της επιλεκτικής διαφήμισης σε αυτές ώστε να αποφεύγονται ακρότητες, ενώ παράλληλα θα εκπονούν τα αναλυτικά προγράμματα για τα σχολεία της περιφέρειας με βάση τις προτάσεις ειδικών επιτροπών που θα έχουν ορίσει.

7.3.2. Το περιεχόμενο της αποκέντρωσης.

Στο πλαίσιο μιας πραγματικής διαδικασίας αποκέντρωσης, θα έπρεπε οι γενικοί στόχοι της εκπαιδευτικής πολιτικής και ο μακροχρόνιος σχεδιασμός της εκπαίδευσης να καθορίζονται από την Εθνική Επιτροπή Παιδείας. Η εκάστοτε κυβέρνηση θα έχει υποχρέωση να κινείται στις κατευθύνσεις αυτού του σχεδιασμού, ώστε να εκλείψει το φαινόμενο των μεταρρυθμίσεων-αντιμεταρρυθμίσεων. Οι Περιφερειακές Επιτροπές Παιδείας θα πρέπει να ενεργούν στα πλαίσια αυτού του σχεδιασμού, και να σχεδιάζουν στο επίπεδο της περιφέρειάς τους, ενώ την εφαρμογή του σχεδιασμού σε επίπεδο των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων των νομών να αναλαμβάνουν οι επιτροπές παιδείας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, χωρίς να καταργούνται τα απαραίτητα όρια πρωτοβουλίας ή αυτονομίας.

Σε περιφερειακό επίπεδο στα πλαίσια της αποκέντρωσης, οι διευθύνσεις και τα γραφεία εκπαίδευσης πρέπει να μετεξελιχθούν από απλά διοικητικά όργανα και ιμάντες

κυβερνητικής υλοποίησης στόχων, σε κυρίαρχα επιστημονικά και παιδαγωγικά όργανα στα δεδομένα της τοπικής κοινωνίας και των αναγκών της και με βάση το όραμα να ξεπεραστούν τα στεία και αναξιοκρατικά κομματικά πλαίσια επιλογών των στελεχών της εκπαίδευσης που ισχύουν σήμερα. Έμπειροι εκπαιδευτικοί, σχολικοί σύμβουλοι και ειδικευμένοι στα θέματα διοίκησης της εκπαίδευσης σε συνεργασία με τις Π.Ε.Π. θα πρέπει να διεξάγουν έρευνες σε τοπικό επίπεδο και θα υποβάλουν μελέτες.

Η σχολική μονάδα θα πρέπει να αποκτήσει ένα ευρύτερο πολιτιστικό και διαμορφωτικό χαρακτήρα για τη ζωή και το μέλλον των νέων. Αυτό σημαίνει ουσιαστική αναβάθμιση και αυτονομία της.⁶ Στα πλαίσια αυτής της αυτονομίας θα πρέπει οι σχολικές μονάδες να έχουν γραμματειακή υποστήριξη. Το θέμα της γραμματειακής υποστήριξης σήμερα πάσχει διότι με βάση το ισχύον θεσμικό πλαίσιο οι γραμματείς θα έπρεπε να είναι τακτικοί μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, πράγμα που καθιστά αδύνατη το διορισμό γραμματέων σε όλες τις σχολικές μονάδες. Το θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να τροποποιηθεί και αντί του διορισμού τακτικών μονίμων δημοσίων υπαλλήλων, να καθιερωθεί ο θεσμός των γραμματέων μερικής απασχόλησης, οι οποίοι θα προσφέρουν τις υπηρεσίες τους για μερικές ώρες την ημέρα και ανάλογα με τη βαθμίδα, τον τύπο και το μέγεθος της σχολικής μονάδας. Οι υποψήφιοι γραμματείς θα πρέπει να έχουν τίτλο σπουδών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και στοιχειώδεις γνώσεις ηλεκτρονικών υπολογιστών⁷. Πρόσωπα με τέτοια προσόντα μπορούν να βρεθούν στις έδρες των νέων δήμων, ακόμα και στα μικρά χωριά. Έτσι, θα μειωθεί ακόμα περισσότερο η ανεργία, θα συγκρατηθεί πληθυσμός στην περιοχή του και θα αυξηθεί το περιφερειακό εισόδημα και η απασχόληση.

Επιπρόσθετα, επιβάλλεται η ύπαρξη ενός εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας, κάτι που σήμερα δεν συμβαίνει, ο οποίος θα ρυθμίζει όλα τα θέματα που προκύπτουν από τις ιδιαίτερες συνθήκες μέσα στις οποίες λειτουργεί η σχολική μονάδα. Ο εσωτερικός αυτός κανονισμός θα πρέπει να είναι σύμφωνος με το γενικό πλαίσιο αρχών που θέτει η κεντρική διοίκηση. Έτσι, θα αποφεύγονται συγκρούσεις που πηγάζουν από νομοθετικές ασάφειες και οργανωτικές αδυναμίες. Μέσα στα πλαίσια της αυτονόμησης αυτής θα πρέπει επίσης κάθε σχολική μονάδα να καταρτίζει ετήσιο προϋπολογισμό, διότι αλλιώς δεν θα μπορέσει να προγραμματίζει εύκολα η ίδια τις δραστηριότητες που επιθυμεί. Ο προϋπολογισμός θα υποβάλλεται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, η οποία θα πρέπει να βρει και τους μηχανισμούς ελέγχου και διαφάνειας που είναι απαραίτητοι για την ομαλή λειτουργία του θεσμού.

7.4. Η ανάγκη για σαφέστερο νομοθετικό πλαίσιο και για βελτίωση της

ποιότητας στην εκπαίδευση και η ανάγκη για αλλαγές στη διάρθρωση

της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ.

Η εξυγίανση του επί χρόνια νοσούντος τομέα της δημόσιας διοίκησης απαιτεί ευρύτερα πεδία δράσης για αυτήν και για τη διοίκηση της εκπαίδευσης, τα οποία πρέπει να κατοχυρωθούν νομοθετικά σε συνδυασμό με την προτεινόμενη αποκέντρωση, ώστε στην πράξη η πολιτική ηγεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. να περιορίζεται στην έκδοση γενικών πράξεων εκπαιδευτικής πολιτικής⁸. Προς την κατεύθυνση αυτή πρέπει να προωθηθεί ο καθορισμός ενός νομοθετικού πλαισίου που θα καθορίζει ένα σημείο διοικητικής ισορροπίας ανάμεσα στο Υ.Π.Ε.Π.Θ., τις Π.Ε.Π., την τοπική αυτοδιοίκηση και τις ενώσεις των εκπαιδευτικών.

Το Υ.Π.Ε.Π.Θ. θα προγραμματίζει και θα συντονίζει τις εκπαιδευτικές αρχές μέσα σε ένα πλαίσιο γενικών αρχών και κατευθύνσεων. Επίσης θα αναλαμβάνει τους ετήσιους διορισμούς εκπαιδευτικών, στις περιφέρειες της χώρας. Όλα τα άλλα ζητήματα μέχρι και την εκπόνηση των αναλυτικών προγραμμάτων, θα καθορίζονται από τις Π.Ε.Π. Έτσι, αυτονομείται η δράση και η ανάπτυξη πρωτοβουλιών των φορέων της εκπαίδευσης μέσα στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Θα πρέπει επίσης να προωθηθεί η κωδικοποίηση της εκπαιδευτικής νομοθεσίας από ειδική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. και να δημιουργηθούν δομές οι οποίες θα παρέχουν συνεχή ενημέρωση σε κάθε ενδιαφερόμενο και κυρίως στα διευθυντικά στελέχη της εκπαίδευσης, προκειμένου αυτά να ανταποκριθούν στους ρόλους τους. Με απλοποιημένη νομοθεσία θα αποφευχθεί η σύγχυση που προκαλείται εξ' αιτίας της πολυνομίας και θα περιοριστεί η σπατάλη σε χρόνο, χρήμα και ανθρώπινη θυσία που γίνεται σήμερα για μια χαμηλής ποιότητας παρεχόμενη εκπαίδευση. Η ανάγκη ύπαρξης σαφέστερου νομοθετικού πλαισίου κρίνεται αναγκαία ακόμα και αν το εκπαιδευτικό σύστημα παραμείνει στον σημερινό δύσκαμπτο, συγκεντρωτικό και αναχρονιστικό του χαρακτήρα.

Θα πρέπει παράλληλα, να προωθηθούν αλλαγές στην εσωτερική διάρθρωση και οργάνωση της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ., όπως λόγω χάριν ελαχιστοποίηση των διευθύνσεων με εκτελεστικές αρμοδιότητες και βελτίωση στις μεθόδους διοικητικής εργασίας, ενώ πρέπει επίσης να προωθηθεί η δημιουργία μονάδων σχεδιασμού εκπαιδευτικής πολιτικής ώστε να εξετάζονται σφαιρικά τα θέματα της εκπαιδευτικής πολιτικής. Για να αποφεύγονται συνεχείς αλλαγές στις ομάδες αυτές, τα μέλη των διαφόρων συλλογικών οργάνων θα πρέπει

να ορίζονται από τον Υπουργό μετά από πρόταση των φορέων που ανήκουν τα μέλη και να ισχύουν για σημαντικό χρονικό διάστημα. Με τον τρόπο αυτόν θα αυξηθεί το επιστημονικό και εξειδικευμένο προσωπικό και θα ελαχιστοποιηθεί το διοικητικό προσωπικό, κυρίως των κατηγοριών Τ.Ε. και Δ.Ε. στις διευθύνσεις της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ. Και αυτή η ρύθμιση είναι αναγκαία, ανεξάρτητα από το αν θα παραμείνουμε στη σημερινό συγκεντρωτικό σύστημα, η αν θα μεταβούμε σε μια διαδικασία αποκέντρωσης. Διότι ούτως ή άλλως πρέπει το Υ.Π.Ε.Π.Θ. να είναι στελεχωμένο από ειδικούς επιστήμονες και εκπαιδευτικούς με αυξημένα τυπικά προσόντα.

Επειδή όμως τέτοιες ριζικές αλλαγές είναι δύσκολο να γίνουν μόνο στο Υπουργείο Παιδείας, παρόμοιες θα πρέπει να γίνουν και σε άλλα Υπουργεία. Το Κοινοβούλιο θα πρέπει να ψηφίσει νόμους, με σκοπό να διευκολύνει τη μεταρρύθμιση σε όλο το δημόσιο τομέα. Διότι λόγω του υπερβολικού συγκεντρωτισμού της εξουσίας, της γραφειοκρατίας, της νομοθετικής πολυπλοκότητας και της διατήρησης αναχρονιστικών μεθόδων εργασίας, η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι αναποτελεσματική. Επίσης, η νομοθεσία για τις προσλήψεις και προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να εκσυγχρονιστεί. Για το σκοπό αυτό απαιτείται ομοφωνία και συναίνεση όλων των κομμάτων. Αν λάβουμε υπόψιν ότι η ευημερία ενός κράτους επηρεάζεται από την ποιότητα των ηγετικών στελεχών του, ο διορισμός και η προαγωγή των πιο ικανών υπαλλήλων και η χρησιμοποίηση αυτών σε θέσεις ανάλογες με τις γνώσεις τους, αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση⁹ και την εκπαίδευση. Πιστεύω δε, ότι δύσκολα θα δούμε να υλοποιείται μια πραγματική και ουσιαστική διαδικασία αποκέντρωσης στην εκπαίδευση, αν δεν γίνει και μια πραγματική διοικητική μεταρρύθμιση στο δημόσιο τομέα.

Τέλος, πρέπει να προωθηθεί η εισαγωγή των σύγχρονων αρχών του management στον τομέα της εκπαίδευσης προκειμένου να αυξηθεί η παραγωγικότητα σε αυτόν, καθώς και ο σαφής προσδιορισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών οργάνων της εκπαίδευσης.

7.5. Προτάσεις για την εκπόνηση των αναλυτικών προγραμμάτων και τη συμμετοχή των διαφόρων φορέων στη λήψη αποφάσεων.

Με δεδομένο το καθεστώς εκπόνησης των αναλυτικών προγραμμάτων, όπως αυτό περιγράφηκε στο Κεφάλαιο 5, φαίνεται ότι η θεσμοθέτηση και η ουσιαστική λειτουργία της αποκέντρωσης και της ευρύτερης συμμετοχής των διαφόρων φορέων στη λήψη αποφάσεων για το περιεχόμενο των αναλυτικών προγραμμάτων δεν είναι εύκολο εγχείρημα. Αυτό

επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι και σε διεθνές επίπεδο δεν υπάρχουν γενικά αποδεκτά πρότυπα συμμετοχικών διαδικασιών στη λήψη αποφάσεων για την εκπαίδευση και το περιεχόμενό της¹⁰.

Στα πλαίσια της αποκέντρωσης και της δημιουργίας ευέλικτων δομών στην εκπαίδευση, οι οποίες θα προάγουν την τοπική ανάπτυξη, προτείνονται τα εξής: Τα αναλυτικά προγράμματα να εκπονούνται στις έδρες των περιφερειών, από τις Π.Ε.Π. Συγκεκριμένα, να ορίζεται από αυτές ειδική επιτροπή τεχνοκρατικού χαρακτήρα που θα αποτελείται από εξειδικευμένους επιστήμονες και προσοντούχους εκπαιδευτικούς. Αυτή η επιτροπή θα υποβάλλει τις προτάσεις της στην Π.Ε.Π., η οποία θα λαμβάνει και τις τελικές αποφάσεις για το περιεχόμενο των αναλυτικών προγραμμάτων. Αυτό, θα πρέπει να είναι σύμφωνο με τους γενικούς στόχους και τον μακροχρόνιο σχεδιασμό της εκπαίδευσης, όπως αυτοί καθορίζονται από την Ε.Ε.Π. Η Π.Ε.Π. πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις προτάσεις των συλλόγων διδασκόντων των σχολικών μονάδων της περιφέρειας και να παρέχει σε αυτές τη δυνατότητα να προσδιορίζουν μόνες τους το πρόγραμμα σπουδών και τη μέθοδο με την οποία θα επιτελέσουν το έργο της μόρφωσης και διαπαιδαγώγησης των μαθητών.

Οι εξειδικευμένοι επιστήμονες οι οποίοι θα στελεχώσουν τις ειδικές επιτροπές θα εξοικονομηθούν με μετάθεσή τους από το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο στις έδρες των περιφερειών και από πρόσθετους διορισμούς αν κριθεί αναγκαίο. Στη σημερινή του μορφή, το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο αδυνατεί να χαράζει την εκπαιδευτική πολιτική στα πλαίσια που του παρέχει ο Ν.1566/1985 αφού δέχεται οδηγίες και κατευθύνσεις από τον Υπουργό Παιδείας, ενώ η μέση διάρκεια παραμονής ενός Υπουργού στο Υ.Π.Ε.Π.Θ. την τελευταία εικοσαετία δεν υπερβαίνει τους δεκαέξι μήνες.

Το εθνικό επίπεδο διοικητικής οργάνωσης δεν θα πρέπει να εμπλέκεται καθόλου στη διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής των αναλυτικών προγραμμάτων. Τον έλεγχο για την εφαρμογή αυτών θα πρέπει να έχει η τοπική αυτοδιοίκηση και ειδικότερα οι σχολικοί σύμβουλοι, οι οποίοι θα αναφέρονται απευθείας στις Π.Ε.Π. και την ειδική προς το θέμα επιτροπή, ώστε να διορθώνονται οι δυσλειτουργίες. Παράλληλα, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα επιφορτίζονται με το έργο της υποβολής προτάσεων για τις μελλοντικές ανάγκες της παραγωγής και της τοπικής οικονομίας, ώστε να δημιουργούνται οι απαιτούμενες ειδικότητες και το εξειδικευμένο προσωπικό μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα της περιφέρειας. Για παράδειγμα, σε μια περιοχή η οποία ειδικεύεται στην παραγωγή γαλακτοκομικών προϊόντων, θα πρέπει το εκπαιδευτικό σύστημα να προετοιμάζει τους νέους με τις απαιτούμενες γνώσεις και να προμηθεύει με αντίστοιχες ειδικότητες, να παρέχει ευκαιρίες για συνεχή ενημέρωση γύρω από τις πρόσφατες εξελίξεις με διεξαγωγή σεμιναρίων, κ.λ. Έτσι, τα αναλυτικά προγράμματα θα είναι ευέλικτα και θα υποβοηθούν τον ευρύτερο

προγραμματισμό. Αποτέλεσμα αυτής της ευελιξίας θα είναι να μπορούν να στρέφονται οι νέοι, ακόμα και σε επίπεδο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε ειδικότητες που έχουν ζήτηση στην αγορά εργασίας. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα να εκλείψει σταδιακά το φαινόμενο που υπάρχει σήμερα στη χώρα μας, δηλαδή από τη μια μεριά να υπάρχει υπερπαραγωγή πτυχιούχων που οι ειδικότητές τους δεν έχουν ζήτηση στην αγορά εργασίας και από την άλλη να καταγράφεται σημαντική έλλειψη ειδικευμένων επιστημόνων σε τομείς που στη χώρα μας αναπτύσσονται. Αυτό βεβαίως θα πρέπει να γίνει με την αρμονική σύζευξη των απόψεων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των περιφερειακών Α.Ε.Ι., αλλά πρωτίστως πρέπει οι ίδιες οι δομές του εκπαιδευτικού μας συστήματος και το περιεχόμενο της εκπαίδευσης να υποβοηθούν αυτή την προσπάθεια. Με την ευελιξία αυτή των αναλυτικών προγραμμάτων, θα έχουμε βελτίωση της εικόνας της περιφέρειας και προώθηση της περιφερειακής της ανάπτυξης.

Σχετικά με την ευρύτερη συμμετοχή των διαφόρων φορέων στη λήψη αποφάσεων για το περιεχόμενο των αναλυτικών προγραμμάτων, θα πρέπει να τονιστεί ότι ενώ όλοι έχουν το δικαίωμα να εκφράζουν τις απόψεις τους και να λαμβάνονται αυτές υπόψιν, η τελική ευθύνη για την εξισορρόπηση και σύνθεση των διαφόρων απόψεων θα πρέπει να ανήκει στις Π.Ε.Π. Πρέπει επίσης να συνειδητοποιηθεί πως ένα ουσιαστικώς αποκεντρωμένο σύστημα εκπαίδευσης, δεν ταυτίζεται με την αυθαιρεσία των φορέων. Και το η ουσιαστική και αποτελεσματική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων για το περιεχόμενο της εκπαίδευσης, δεν επιτυγχάνεται αυτομάτως και κατά τρόπο μαγικό με τη θεσμοθέτηση συμμετοχικών διαδικασιών, αλλά απαιτεί το άμεσο ενδιαφέρον και τις πρωτοβουλίες από τους φορείς, που συνεπάγονται θυσίες σε χρόνο, καταβολή προσπαθειών και πιθανές απογοητεύσεις. Οι συμμετοχικές διαδικασίες δεν είναι δυνατόν να αποδώσουν σε ένα σύστημα στο οποίο η κυρίαρχη φιλοσοφία συνοψίζεται στην αρχή της ήσσονος προσπάθειας και στην απάθεια για τα κοινά, ακόμα και αν το σύστημα αυτό είναι το αποκεντρωμένο.

7.6. Προτάσεις για τη βελτιστοποίηση της χρήσης του ανθρώπινου δυναμικού της εκπαίδευσης.

7.6.1. Προτάσεις για την επιλογή των στελεχών της εκπαίδευσης.

Είναι φανερό ότι τα υπάρχοντα κριτήρια επιλογής στελεχών της εκπαίδευσης πρέπει να αλλάξουν ριζικά. Στα πλαίσια μιας ουσιαστικής διαδικασίας αποκέντρωσης πρέπει να καθιερωθεί ένα αντικειμενικό και αξιοκρατικό σύστημα επιλογής στελεχών εκπαίδευσης. Πρέπει επίσης να καταρτιστεί σε συνεχή βάση ένα εκπαιδευτικό πρόγραμμα ανάπτυξης

στελεχών της εκπαίδευσης για όσους κατέχουν ηγετικές θέσεις και για εκείνους που φιλοδοξούν να αναλάβουν. Αυτό το πρόγραμμα πρέπει να είναι: Μεθοδικό, δηλαδή να ακολουθεί προκαθορισμένη διαδικασία ως προς το περιεχόμενο της διδασκόμενης ύλης, το χρόνο και τη σύνθεση των εκπαιδευόμενων. Προσαρμοσμένο στις διοικητικές ανάγκες των επιμορφούμενων. Και τέλος πρακτικό, με την έννοια ότι πρέπει να περιλαμβάνει πρακτικές ασκήσεις και υποχρέωση για εκπόνηση κάποιας εργασίας.

Για να πετύχει ένα τέτοιο πρόγραμμα, θα πρέπει να σχεδιαστεί και να λειτουργήσει σε επίπεδο περιφέρειας από τα Α.Ε.Ι. της περιφέρειας, σε συνεργασία με τις Π.Ε.Π. Το πρόγραμμα πρέπει να οδηγεί στην απόκτηση ενός διπλώματος, το οποίο θα επηρεάζει τη βαθμολογική και μισθολογική εξέλιξη των εκπαιδευτικών και θα αναγνωρίζεται από το κράτος. Οι εκπαιδευτικοί που επιθυμούν να γίνουν στελέχη της εκπαίδευσης θα πρέπει να έχουν ήδη αποκτήσει το δίπλωμα αυτό πριν από την προαγωγή τους. Με τη θεσμοθέτηση αυτών των διαδικασιών θα έχουμε βελτίωση της ποιότητας των στελεχών της εκπαίδευσης και αύξηση της παραγωγικότητας στο χώρο της εκπαίδευσης.

Τα στελέχη θα πρέπει να επιλέγονται από το υπάρχον δυναμικό της περιφέρειας και να μπορούν να μετατίθενται μόνο μέσα στα όρια της περιφέρειας και όχι σε άλλες περιφέρειες. Έτσι θα ειδικευτούν στις ιδιαιτερότητες της περιφέρειας και τις ανάγκες που αυτή έχει, ενώ με την πείρα που θα αποκτήσουν θα συμβάλουν στη βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης.

7.6.2. Προτάσεις για τους διορισμούς, τις μεταθέσεις, τις αποσπάσεις και την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών.

Μέσα στα πλαίσια της αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού μας συστήματος, το σύστημα διορισμού, μεταθέσεων και αποσπάσεων του διδακτικού προσωπικού πρέπει να επανεξεταστεί. Προς την κατεύθυνση αυτή προτείνεται οι διορισμοί των εκπαιδευτικών να γίνονται ανά περιφέρεια ύστερα από διαγωνισμούς που θα διενεργεί κάποιο όργανο της κεντρικής διοίκησης, π.χ. το Α.Σ.Ε.Π., ώστε να εξασφαλίζεται το αδιάβλητο και να αποφεύγονται οι αδικίες και οι συγκρούσεις. Οι εκπαιδευτικοί που θα διορίζονται σε κάποια περιφέρεια, δεν θα μπορούν να έχουν δικαίωμα μετάθεσης έξω από τα όριά της.

Οι διορισμοί θα πρέπει να ανακοινώνονται το τελευταίο δεκαήμερο του Ιουνίου, ώστε οι εκπαιδευτικές υπηρεσίες της περιφέρειας να μπορούν να καλύπτουν έγκαιρα τα κενά που τυχόν θα υπάρξουν αν κάποιοι δεν αποδεχθούν τον διορισμό τους, αλλά και οι νεοδιόριστοι

εκπαιδευτικοί να έχουν επαρκή χρόνο να ετοιμαστούν οικογενειακώς, οικονομικώς και κοινωνικώς για να επιδοθούν στη συνέχεια απερίσπαστοι στα καθήκοντά τους. Ο αριθμός των διοριζομένων θα προκύπτει από τις πραγματικές ανάγκες της περιφέρειας και θα υποβάλλεται για έγκριση στο Υ.Π.Ε.Π.Θ. για λόγους δημοσιονομικής σκοπιμότητας, αλλά και για να αποφεύγεται η κατάχρηση εξουσίας ή η εξυπηρέτηση συμφερόντων με δημιουργία πλασματικών αναγκών σε εκπαιδευτικό προσωπικό.

Οι μεταθέσεις των εκπαιδευτικών θα πρέπει να επιτρέπονται μόνο στα όρια της περιφέρειας και να μην θεμελιώνεται δικαίωμα μετάθεσης πριν τη συμπλήρωση τριετίας, για λόγους αποτελεσματικότερης λειτουργίας των σχολικών μονάδων και για ανάλογους λόγους με αυτούς που αναφέρθηκαν και για τις μεταθέσεις στελεχών. Η σημερινή δυνατότητα που δίνεται στους εκπαιδευτικούς να παίρνουν μετάθεση από το σχολείο που υπηρετούν κάθε χρόνο, αλλοιώνει την ομοιογένεια του ανθρώπινου δυναμικού στα σχολεία. Οι συνέπειες του φαινομένου αυτού είναι πολλές, με κυριότερη αυτήν της έλλειψης συνεργασίας και κατανόησης ανάμεσα στα μέλη του διδακτικού προσωπικού. Επίσης, περιορίζεται το ενδιαφέρον των εκπαιδευτικών για την ανάπτυξη εξωδιδακτικών δραστηριοτήτων και προκαλούνται ευκολότερα προστριβές και συγκρούσεις, αφού όλοι γνωρίζουν ότι η παραμονή τους στο συγκεκριμένο σχολείο είναι προσωρινή. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η επί τριετία παραμονή του εκπαιδευτικού στο σχολείο πρώτου διορισμού του και η επί πενταετία όταν μετατίθεται με δική του αίτηση. Για λόγους δικαιοσύνης, όμως πρέπει να εξαιρείται η περίπτωση κατά τη οποία κάποιος εκπαιδευτικός μετατίθεται σε σχολείο για ανάγκη της υπηρεσίας και χωρίς δικιά του αίτηση.

Οι αποσπάσεις των εκπαιδευτικών προτείνεται να επιτρέπονται μόνο μέσα στα όρια της περιφέρειας και μόνο για σχολικές μονάδες, πλην εκπαιδευτικών κατόχων μεταπτυχιακών και διδακτορικών διπλωμάτων οι οποίοι θα μπορούν να υπηρετήσουν τις ανάγκες της περιφέρειας ή της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ. σε έρευνα παιδαγωγικών θεμάτων, σε συμμετοχή στις ειδικές επιτροπές εκπόνησης των αναλυτικών προγραμμάτων, σε συγγραφή βιβλίων, σε συμμετοχή σε συνέδρια, σε επιμόρφωση εκπαιδευτικών και σε διδακτικό προσωπικό σε Α.Ε.Ι. της περιφέρειας. Ο θεσμός των αναπληρωτών πρέπει να καταργηθεί αφού οι πραγματικές ανάγκες της περιφέρειας θα είναι γνωστές και συγκεκριμένες. Σε πολύ έκτακτες περιπτώσεις ας προσλαμβάνονται ωρομίσθιοι εκπαιδευτικοί.

Ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην επιμόρφωση όλων των εκπαιδευτικών, αλλά και των στελεχών της εκπαίδευσης που για οποιοδήποτε λόγο επιστρέφουν στα διδακτικά τους καθήκοντα. Οι βασικοί στόχοι των επιμορφωτικών προγραμμάτων πρέπει να είναι η αύξηση των ικανοτήτων των εκπαιδευτικών για βελτίωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας, η προσαρμογή της συμπεριφοράς των εκπαιδευτικών στη νέα πραγματικότητα, η

γνώση των προβλημάτων και των κατευθύνσεων γύρω από την ανάπτυξη της περιφέρειας, τις ανάγκες της παραγωγής της περιφέρειας και την εξέλιξη των βασικών μεγεθών που αφορούν την ανταγωνιστικότητά της, τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα και τέλος, η βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης.

7.7. Το ζήτημα των ολιγοθέσιων σχολείων μέσα στα πλαίσια της λειτουργίας των νέων δήμων, που προέκυψαν από την εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας».

Σύμφωνα με τον Ν. Κόνσολα¹¹, «το πρόγραμμα Καποδίστριας είναι μόνο η αρχή μιας πραγματικής διοικητικής μεταρρύθμισης. Η διαδικασία της διοικητικής αναδιάρθρωσης και εκσυγχρονισμού πρέπει να είναι συνεχής όπως είναι και εκείνη της περιφερειακής ανάπτυξης, αφού τελούν σε πλήρη αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση. Σήμερα έχουμε τη νέα διοικητική διάρθρωση, πρέπει να προβλέψουμε με επιστημονικές μεθόδους την προοπτική της και να εντοπίσουμε τα προβλήματα που θα προκύψουν...».

Η νέα πραγματικότητα που ανοίγεται με την εφαρμογή του «Καποδίστριας» επαναφέρει το ζήτημα της συνένωσης των ολιγοθέσιων σχολείων και αφορά την πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Τα ολιγοθέσια σχολεία είναι μειονεκτικά σε σχέση με τα πολυθέσια διότι: Στην ίδια σχολική αίθουσα συνυπάρχουν μαθητές δυο έως έξι τάξεων. Ο εκπαιδευτικός εργάζεται παράλληλα με μαθητές περισσότερων τάξεων. Διδάσκεται η διδακτέα ύλη μιας τάξης, π.χ. της Γ', σε δυο (Γ' και Δ'). Η διδακτέα ύλη διδάσκεται συμπυκνωμένα. Το ωρολόγιο πρόγραμμα συρρικνώνεται για να προσαρμοστεί στη διδασκαλία δυο έως έξι τάξεων ταυτόχρονα. Το αναλυτικό πρόγραμμα περικόπτεται. Στα σχολεία αυτά δεν υπάρχουν εκπαιδευτικοί ειδικότητας, δηλαδή ξένης γλώσσας και γυμναστικής. Δεν μπορούν να αναπτυχθούν οι δραστηριότητες εκείνες που εμπλουτίζουν τη σχολική ζωή και δεν μπορούν να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες που προσφέρονται από ιδρύματα, οργανισμούς, μουσεία, πολιτιστικούς φορείς και τέλος, δεν μπορούμε σε καμία περίπτωση να ομιλούμε για ποιοτικώς παρεχόμενη εκπαίδευση.

Οι παράγοντες αυτοί συνδέονται άμεσα με αποτελέσματα ερευνών, σύμφωνα με τις οποίες οι μαθητές των ολιγοθέσιων σχολείων εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά εγκατάλειψης του σχολείου. Εμφανίζουν επίσης τη χαμηλότερη βαθμολογία στο δημοτικό και το γυμνάσιο και κυρίως στα νέα ελληνικά και τα μαθηματικά.

Ως εκ τούτου, η πολιτεία πρέπει να προχωρήσει στη διαμόρφωση μιας συνολικής πολιτικής για την αλλαγή του σχολικού χάρτη σε κάθε νομό της χώρας. Η πολιτική αυτή πρέπει να χρησιμοποιήσει σαν βάση τον «Καποδίστρια». Προτείνεται, λοιπόν, η κατάργηση των ολιγοθέσιων δημοτικών σχολείων που υπάρχουν διάσπαρτα σε παρά πολλά χωριά της υπαίθρου και η ίδρυση πολυθέσιων στις έδρες των νέων δήμων. Το πρόβλημα της μεταφοράς των μαθητών θα πρέπει να λυθεί από τους δήμους, το δε ζήτημα των υποδομών σε συνεργασία με το Υ.Π.Ε.Π.Θ.

Με την οριστική παύση της λειτουργίας των ολιγοθέσιων σχολείων θα προκύψει ορθολογική διαχείριση των πραγματικών αναγκών σε διδακτικό προσωπικό. Σήμερα σε πολλούς νομούς τα ολιγοθέσια σχολεία εμφανίζονται ως λειτουργούντα, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολλαπλάσιες οι ανάγκες σε διδακτικό προσωπικό. Στη διατήρηση αυτού του φαινομένου πρωτίστως συμβάλλουν οι κάτοικοι των μικρών χωριών, οι οποίοι δεν δέχονται την κατάργηση του δημοτικού σχολείου, ακόμα και όταν δεν υπάρχουν μαθητές, διότι θεωρούν ότι υποβαθμίζονται με τον τρόπο αυτό. Στη συνέχεια, αυτό το εκμεταλλεύεται η γραφειοκρατία των γραφείων εκπαίδευσης, με τη σιωπηρή αποδοχή του φαινομένου από το Υ.Π.Ε.Π.Θ., με αποτέλεσμα να αποσπώνται σε άλλους νομούς δάσκαλοι που δεν καλύπτουν πραγματικές ανάγκες της εκπαίδευσης, αλλά προσωπικές τους.

Στο νομό Πέλλας για παράδειγμα, τα ολιγοθέσια σχολεία αντιπροσωπεύουν το 51% του συνόλου των δημοτικών σχολείων, ενώ ολιγοθέσια σχολεία υπάρχουν όσο και αν αυτό ακούγεται παράδοξο και στην Αττική. Από αυτό καταλαβαίνει κανείς ότι το πρόβλημα που ανακύπτει στο σύνολο της χώρας είναι τεράστιο. Το ζήτημα μπορεί να λυθεί με συμφωνία των κατοίκων και της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσα στα πλαίσια της λειτουργίας των νέων δήμων. Είναι ορισμένα ζητήματα που μόνες τους οι τοπικές κοινωνίες μπορούν να λύνουν, ζητήματα για τα οποία η κεντρική διοίκηση δεν μπορεί εύκολα να επιβάλει λύσεις. Με την προτεινόμενη αναδιάρθρωση των ολιγοθέσιων σχολείων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης θα εμφανιστούν ευκρινώς τα πραγματικά κενά σε εκπαιδευτικούς πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, τα οποία τώρα κανείς δεν μπορεί να υπολογίσει. Αυτή η εξέλιξη, θα υποβοηθήσει τον προγραμματισμό και θα αυξήσει την ποιότητα στο χώρο της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Οι συγχωνεύσεις δημοτικών σχολείων, πρέπει να λαμβάνουν υπόψιν τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής, ενώ θα μειωθούν οι περιφερειακές ανισότητες που προκαλούνται από τη διαφορά της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης στα ολιγοθέσια σχολεία σε σχέση με τα πολυθέσια, πράγμα που αποτελεί αντικειμενικό σκοπό της άσκησης περιφερειακής οικονομικής πολιτικής.

7.8. Διαπιστώσεις.

Από όλα όσα αναφέρονται στο παρόν Κεφάλαιο, διαπιστώνεται ότι η βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού μας συστήματος και η αποτελεσματικότητα της διοίκησης αυτού με σκοπό τη μέγιστη συμβολή του στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας προϋποθέτει αναθεώρηση του τρόπου χάραξης της εκπαιδευτικής πολιτικής και αλλαγή των δομών και διαδικασιών εκείνων που έχουν την έννοια του κεκτημένου. Για το σκοπό αυτό πρέπει να συνεργαστούν όλοι οι περί την εκπαίδευση εμπλεκόμενοι φορείς αποβάλλοντας οι μεν εκπαιδευτικοί τα στενά συντεχνιακά τους συμφέροντα οι δε πολιτικοί την διαίωνιση ενός συστήματος που ευνοεί τη συνέχιση των πελατειακών σχέσεων, αλλά να αποβάλλουν και το φόβο του πολιτικού κόστους. Γιατί πρωτίστως το ζήτημα της αποκέντρωσης των δομών του εκπαιδευτικού μας συστήματος, προϋποθέτει πολιτική απόφαση. Η δε μετάβαση της εκπαίδευσης από τη συγκεντρωτική της μορφή στην αποκεντρωμένη πρέπει γίνει με προσοχή, με σχεδιασμό, με έρευνα, με αξιοκρατία, με γνώμονα τη μη ανατροπή των εργασιακών σχέσεων των εκπαιδευτικών και με τη δημιουργία όλων εκείνων των προϋποθέσεων που θα μετατρέψουν το αντιπαραγωγικό, δυσλειτουργικό και κακής ποιότητας εκπαιδευτικό σύστημα σε ευέλικτο, ποιοτικό και ικανό να συμβάλλει στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 7

1. Βλ. Υ.Π.Ε.Π.Θ.: Αρμοδιότητες Νομαρχών σε θέματα Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Έκδοση Ο.Ε.Δ.Β., Αθήνα, 1978.
2. Βλ. Περιοδικά: Διδακταλικό Βήμα, τεύχη 1073, 1075, 1076 και Πληροφοριακό Δελτίο Ο.Λ.Μ.Ε., τεύχος 645.
3. Σύμφωνα με έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που χρηματοδοτήθηκε από την Ε.Ε. εντοπίζεται πρόσφορο το διαφημιστικό έδαφος στα σχολεία και τα εκπαιδευτήρια των χωρών-μελών της Ε.Ε. Δίνεται πράσινο φως στους διευθυντές των εν λόγω εκπαιδευτικών ιδρυμάτων να επιτρέπουν κάποιας μορφής διαφήμιση με τη μορφή έντυπου υλικού, χορηγιών και διανομή διαφημιστικής ύλης. Η έρευνα έγινε αντικείμενο σφοδρών συζητήσεων κατά την εξέλιξή της. Η έρευνα αυτή εξέτασε σαν πιθανά διαφημιστικά μέσα τις αφίσες, τη χορηγούμενη ύλη, τους αυτόματους πωλητές, τα οπτικοακουστικά μέσα και αλλά μέσα ένταξης προϊόντων στα θρανία.
Στην Ελλάδα, η νομοθεσία δεν είναι σαφής και συχνά μέσα και έξω από τις πύλες των σχολείων συναντώνται διανομείς φυλλαδίων, στελέχη προώθησης προϊόντων, διαφημιστές φροντιστηρίων, εκπαιδευτικού υλικού όπως τα «λυσάρια», κ.λ. Για περισσότερα βλ. Εφημερίδα Επενδυτής, Σάββατο 13-Κυριακή 14 Μαρτίου 1999, σελ 92.
4. Βλ. Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου: Θέσεις για την Παιδεία. Τμήμα Παιδείας, Αύγουστος 1996.
5. Ουσιαστικό ρόλο θα μπορούσαν να διαδραματίσουν οι προτεινόμενες Περιφερειακές Επιτροπές Παιδείας με τη θεσμοθέτηση Γ' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Προς το παρόν όμως, που δεν υπάρχει η πολιτική βούληση ή δεν έχει ωριμάσει ως αίτημα κάτι τέτοιο, θα μπορούσαν αυτές να εποπτεύονται από μια επιτροπή που θα απαρτίζεται από τους Νομάρχες της περιφέρειας, ώστε να αποτελεί αποκεντρωμένο όργανο.
6. Βλ. Λούμπου Β.: Εκπαιδευτική Πολιτική και Αποκέντρωση. Περιοδικό Λόγος και Πράξη, τεύχος 57, 1994.
7. Βλ. Λαϊνά Θ.: Η διοικητική υποστήριξη των σχολικών μονάδων. Περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, σελ. 49-63.
8. Βλ.: Σαϊτή Χ., Σουρτζή Ε., Τουρτούνη Γ.: Νομοθετικά κενά-ασάφειες και οι επιπτώσεις τους στη λειτουργία των σχολικών μονάδων. Περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 4, σελ. 87-95.

9. Βλ. Σαίτη Χ.: Σκέψεις για την αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών στήριξης της εκπαίδευσης. Περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 6, σελ. 47.
10. Βλ. Σοφιανού Χ.: Η λήψη αποφάσεων στην εκπαίδευση. Θέματα-προβλήματα-προοπτικές. Ε.Μ.Ο. Κύπρου, Λευκωσία, 1985.
11. Βλ. Κόνσολα Ν.: Το πρόγραμμα Καποδίστριας. Περιοδικό Βήμα Διεθνών Σχέσεων, ομιλία στο Πάντειο Πανεπιστήμιο στις 20-10-1997 με θέμα πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. και ανάπτυξη.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ανάλυση που προηγήθηκε στην παρούσα εργασία οδηγεί σε ορισμένες βασικές έννοιες που επιτρέπουν την κατανόηση του ρόλου της εκπαίδευσης στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών. Η εκπαίδευση είναι βασικός συντελεστής τεχνολογικής και οικονομικής ανάπτυξης, η δε αναγνώριση του οικονομικού ρόλου της εκπαίδευσης οδήγησε τις χώρες στη δημιουργία καλά οργανωμένων εκπαιδευτικών συστημάτων δημόσιου χαρακτήρα. Η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου οδήγησε μεταπολεμικά στην αντίληψη ότι η οικονομική ανάπτυξη εξασφαλίζεται με την τεχνολογική πρόοδο, η οποία προϋποθέτει τη δημιουργία και τον πολλαπλασιασμό των ειδικών. Με τη συνεχή ανάπτυξη της τεχνολογίας και την εφαρμογή της στην παραγωγική διαδικασία αυξήθηκε η ζήτηση για τεχνικούς και επιστήμονες και περιορίστηκε σημαντικά ο αριθμός των χειρωνακτικώς εργαζομένων. Σήμερα που η οικονομική ανάπτυξη στηρίζεται στη συνεχή μεταβολή της εργασιακής νοοτροπίας και των μεθόδων εργασίας, χρειάζονται περισσότερο παρά ποτέ εργαζόμενοι που να μπορούν να προσαρμόζονται στις νέες συνθήκες, ενώ η εξειδίκευση από τη νεαρή ηλικία χωρίς γενική εκπαίδευση δεν είναι πια επιθυμητή διότι δεν βοηθάει τους εργαζόμενους να προσαρμόζονται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, μιας και είναι πιο δύσκολο στους ενήλικες να κινούνται έξω από το πεδίο της εξειδίκευσης την οποία έχουν αποκτήσει όταν αλλάζουν οι συνθήκες παραγωγής.

Επίσης, αναφέρθηκαν στην παρούσα εργασία τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που παρουσιάζουν οι θεωρίες διοίκησης και τα διοικητικά συστήματα. Έμφαση στο μοντέλο διοίκησης με βάση τη θεωρία των ανθρωπίνων σχέσεων και προσπάθεια μεγαλύτερου βαθμού διοικητικής αποκέντρωσης στην εκπαίδευση επιχειρήθηκε στη χώρα μας από το 1981 και μετά. Κατόπιν, παρουσιάστηκε η διοικητική οργάνωση των δυο πρώτων βαθμίδων της εκπαίδευσης, η οποία περιλαμβάνει κεντρικά και περιφερειακά όργανα και ασκείται σε τρία επίπεδα διοίκησης: Το εθνικό επίπεδο, το οποίο περιλαμβάνει την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ., το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, τα κεντρικά υπηρεσιακά συμβούλια πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, τα πειθαρχικά και γνωμοδοτικά συμβούλια και τους βοηθητικούς οργανισμούς. Το επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, το οποίο περιλαμβάνει τις διευθύνσεις και τα γραφεία εκπαίδευσης, τα περιφερειακά υπηρεσιακά συμβούλια πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, και τα νομαρχιακά συμβούλια.

Και τέλος, το επίπεδο της σχολικής μονάδας, το οποίο περιλαμβάνει τον διευθυντή, τον υποδιευθυντή, το σύλλογο διδασκόντων και τα όργανα λαϊκής συμμετοχής.

Τον κύριο λόγο στις αποφάσεις για τα θέματα της εκπαίδευσης έχει η κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ., ενώ τα νομαρχιακά και σχολικά όργανα περιορίζονται σε καθαρά εκτελεστικό ρόλο. Στην παρούσα εργασία αυτό ερμηνεύεται στα πλαίσια του φαινομένου της γραφειοκρατίας. Στο σύγχρονο κράτος έχει ενισχυθεί η εκτελεστική εξουσία και ο κρατικοδιοικητικός μηχανισμός. Το Κοινοβούλιο, χωρίς να έχει καταργηθεί, έχει χάσει τη βασική και κύρια λειτουργία του να νομοθετεί πρωτογενώς. Παραπέμπει την ουσιαστική νομοθέτηση στην εκτελεστική εξουσία και από θεσμός συνεξουσίας συρρικνώθηκε σε απλή βαθμίδα πολιτικής διαδικασίας στο επίπεδο του κράτους. Αυτό το φαινόμενο παρατηρείται βεβαίως σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες, όπου το Κοινοβούλιο έπαψε να ασκεί μια ουσιαστική νομοθετική εξουσία, το δε βάρος της εξουσίας έχει μετατοπιστεί στο εκτελεστικό πεδίο.

Έτσι, οι μακροπρόθεσμοι σχεδιασμοί και προγραμματισμοί, οι εξειδικεύσεις, κ.λ., αποφασίζονται στα γραφειοκρατικά κλιμάκια και στα επιτελεία διοίκησης. Οι μηχανισμοί αυτοί δεσπόζουν στο σύνολο της πολιτικής ζωής και έχουν αναλάβει το ρόλο της οργανώτριας δύναμης των κοινωνικών σχέσεων και του κοινωνικού προγραμματισμού. Ο περιορισμός της λειτουργίας του Κοινοβουλίου να νομοθετεί πρωτογενώς και η ενίσχυση των γραφειοκρατικών κλιμακίων, των επιτελείων διοίκησης και της εκτελεστικής εξουσίας παίρνει ουσιαστική μορφή με τη διαμόρφωση νόμων-πλαίσίων από το Κοινοβούλιο και την παραπομπή της εξειδίκευσης και υλοποίησής τους με Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις, διοικητικές πράξεις, εγκυκλίους και πάσης φύσεως οδηγίες. Στη χώρα μας, όλες οι μεταρρυθμίσεις στο χώρο της εκπαίδευσης μεταπολιτευτικά υλοποιούνται με νόμους-πλαίσια. Αυτοί είναι ο Ν.309/1976, ο Ν.1566/1985 και ο πολυσυζητημένος Ν.2525/1997. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι η υπερδιόγκωση του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας, η διαμόρφωση μιας απόρρητης και αδιαφανούς κατάστασης στα κλιμάκια των επιτελείων διοίκησης, καθώς και η διαμόρφωση μιας πολυνομίας με αντιφάσεις και επικαλύψεις που ενισχύει περισσότερο το ρόλο του διοικητικού μηχανισμού. Η παραπομπή για εξειδίκευση και προγραμματισμό στα γραφειοκρατικά κλιμάκια, ενισχύθηκε ιδιαίτερα κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο.

Βασικό χαρακτηριστικό του διοικητικού συστήματος που στηρίζει την εκπαίδευση, είναι ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός, αφού και οι πιο ασήμαντες εγκρίσεις δίνονται από την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. Έτσι, στο Ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα υπάρχει μία αντίθεση ανάμεσα στην υπάρχουσα νομοθεσία και στις διαδικασίες που στην πράξη ακολουθούνται. Από τη μια πλευρά το κράτος δημιουργεί περιφερειακές υπηρεσίες για μια

ρίζοσπαστική αποκέντρωση της εξουσίας και από την άλλη όλα σχεδόν τα εκπαιδευτικά ζητήματα απαιτούν Υπουργική έγκριση. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. πρέπει να παρέχει οδηγίες και κατευθύνσεις για τη δράση όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης. Επομένως, ο ρόλος της θα έπρεπε να είναι επιτελικός και όχι εκτελεστικός, όπως αποδεικνύεται στην πράξη. Αυτό ενισχύεται και από το γεγονός ότι στην κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ., οι υπάλληλοι δεν μπορούν να προσφέρουν αρκετά στην προώθηση στρατηγικών εκπαιδευτικής πολιτικής, διότι λόγω του υπερβολικού συγκεντρωτισμού καταναλώνουν όλο το χρόνο τους σε τυπικές υποθέσεις, ασήμαντες για έναν επιτελικό οργανισμό, όπως για παράδειγμα τον διορισμό καθαριστριών και επιστατών στα σχολεία. Επιπρόσθετα, τα προσόντα των εργαζομένων στην κεντρική υπηρεσία υπαλλήλων είναι τέτοια, που δεν τους επιτρέπουν να προβούν σε έρευνα πάνω σε εκπαιδευτικά και διοικητικά θέματα ή να κάνουν εισηγήσεις για ζητήματα εκπαιδευτικής πολιτικής.

Αλλά ούτε και το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο μπορεί να επιτελέσει το έργο για το οποίο προβλέπεται η λειτουργία του, αφού δέχεται κατευθύνσεις και οδηγίες από τον Υπουργό Παιδείας. Συνεργάζεται, βεβαίως, με το Ε.Σ.Υ.Π., τα Α.Ε.Ι. και τα Τ.Ε.Ι., τα γνωμοδοτικά συμβούλια και με οργανισμούς ερευνών μέσα και έξω από την Ελλάδα, αλλά ενεργεί μόνο κατόπιν εντολής του Υπουργού. Ειδικότερα, στο θέμα της εκπόνησης των αναλυτικών προγραμμάτων η κατάσταση παραμένει η ίδια. Ο νόμος πλαίσιο για τη δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις οι οποίες να προσδιορίζουν το περιεχόμενο της εκπαίδευσης και τα αναλυτικά προγράμματα, αλλά δίνει νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό για την πρόταση έκδοσης σχετικών Προεδρικών Διαταγμάτων. Κατά την προετοιμασία των αναλυτικών προγραμμάτων ο Υπουργός έχει ως κύριο σύμβουλό του το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο. Ο Υπουργός διορίζει την ηγεσία του, ενώ το ίδιο στελεχώνεται από εκπαιδευτικούς με αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, συνήθως μέσα από ειδικές επιτροπές καταρτίζει και προτείνει στον Υπουργό Παιδείας τα ωρολόγια και αναλυτικά προγράμματα, αλλά δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο να παρακάμπτεται ουσιαστικά το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο για τα θέματα αυτά και να συγκροτούνται *ad hoc* επιτροπές, έξω από αυτό. Μέσα στις διαδικασίες αυτές, ο ρόλος των στελεχών της εκπαίδευσης σε επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στο ζήτημα των αναλυτικών προγραμμάτων, είναι ανύπαρκτος.

Σε επίπεδο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τα καθήκοντα των διευθύνσεων και γραφείων εκπαίδευσης, σήμερα κυρίως αναφέρονται στην αλληλογραφία με την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. για θέματα διδακτικού και διοικητικού προσωπικού, οργανωτικά, μαθητικά, οικονομικά, καθώς και θέματα που σχετίζονται με την εύρυθμη λειτουργία των σχολείων. Από τη ρουτίνα της καθημερινής τους ενασχόλησης αυτών των υπηρεσιών, γίνεται φανερό ότι ο

Υπουργός Παιδείας δεν μεταβίβασε στους Νομάρχες και τους προϊσταμένους γραφείων και διευθύνσεων εκπαίδευσης σημαντικές αρμοδιότητες, από το οποίο απορρέει ότι η Συνταγματική επιταγή για αποκέντρωση δεν έχει ακόμα πραγματοποιηθεί. Έτσι, οι διευθύνσεις και τα γραφεία εκπαίδευσης αποτελούν πράγματι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υ.Π.Ε.Π.Θ., αλλά χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Π.Δ.45/1993, με βάση το οποίο ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων περιορίστηκε σε όργανο ειδικής αρμοδιότητας, ενώ ο Νομάρχης αναδείχθηκε σε όργανο γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας στα εκπαιδευτικά πράγματα του νομού του. Στην πράξη, ωστόσο, το σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης παρέμεινε αμετάβλητο, αφού στους Νομάρχες μεταβιβάστηκαν τελικά δυο μόνο δευτερεύουσες αρμοδιότητες. Επίσης, ούτε οι Νομαρχιακές και Επαρχιακές επιτροπές παιδείας έχουν σημαντικές αρμοδιότητες, ενώ ούτε και σε επίπεδο σχολικής μονάδας ο διευθυντής έχει ουσιαστικές αρμοδιότητες. Αλλά ούτε και με τον Ν.2525/1997 βελτιώθηκε η κατάσταση στη διοίκηση της εκπαίδευσης, παρά το γεγονός ότι επιχειρήθηκε με αυτόν ένα σημαντικό βήμα για τον εκσυγχρονισμό του εκπαιδευτικού μας συστήματος. Ο τομέας της διοίκησης της εκπαίδευσης δεν εκσυγχρονίστηκε, αφού δεν συνδέθηκε με την απλούστευση των διαδικασιών και την αποκέντρωση.

Έτσι, βασικό χαρακτηριστικό του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος είναι ο συγκεντρωτισμός. Με τη συγκεντρωτική μορφή οργάνωσης της διοίκησης της εκπαίδευσης, αυτή γίνεται δύσκαμπτη ενώ τα κεντρικά όργανα αποφασίζουν για θέματα για τα οποία δεν έχουν άμεση αντίληψη. Ένα άλλο βασικό χαρακτηριστικό του εκπαιδευτικού μας συστήματος αφορά την πολυπλοκότητα που προκαλείται από τις παραδοσιακές μεθόδους εργασίας και από την πολυνομία. Αν εξετάσουμε από διοικητικής πλευράς το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο των δυο πρώτων βαθμίδων της εκπαίδευσης, βλέπουμε ότι μεταβάλλεται πολύ συχνά και εύκολα. Παρατηρούμε επίσης, ότι το νομοθετικό αυτό πλαίσιο διευρύνεται με γρήγορο ρυθμό, δηλαδή υπάρχει το φαινόμενο της πολυνομίας. Ανάμεσα στα προβλήματα που συμβάλλουν στην αύξηση της πολυνομίας είναι ο τρόπος οργάνωσης της νομοθετικής λειτουργίας, η υπερβολική χρήση και το εύρος των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων και η ανεξέλεγκτη έκδοση κανονιστικών Υπουργικών Αποφάσεων. Παράλληλα, το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο παρουσιάζει δείγματα νομοτεχνικής δυσαρμονίας, αφού στους νόμους της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης συμπεριλαμβάνονται και διατάξεις άσχετες προς τις βαθμίδες αυτές. Σε άλλα σημεία των νόμων γίνεται λεπτομερής περιγραφή των θεμάτων, ενώ θέματα ζωτικής σημασίας παραπέμπονται σε έκδοση Προεδρίων Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων.

Τα αποτελέσματα των χαρακτηριστικών αυτών είναι: Η νομοθετική πληθοπαραγωγή που λόγω ρύθμισης ποικίλων θεμάτων είναι δύσκολο να κωδικοποιηθεί. Η δημιουργία φαύλου γραφειοκρατικού κύκλου, αφού τα νομοθετικά κενά και οι ασάφειες που προκύπτουν αναγκάζουν τη διοίκηση της εκπαίδευσης όλων των επιπέδων να καταφεύγει σε ερωτήματα προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και να εκδίδει ερμηνευτικές εγκυκλίους, οδηγίες, κ.λ. προς τις σχολικές μονάδες. Και τέλος, η κακή ποιότητα που επηρεάζει τη διάρκεια ζωής των νομοθετημάτων και σύντομα οδηγεί στην ανάγκη για αναπροσαρμογή, η οποία πρέπει και πάλι να γίνει με νέα νομοθετήματα. Έτσι, όχι μόνο ο απλός εκπαιδευτικός είναι αδύνατο να γνωρίζει τι ακριβώς ισχύει και τι καταργήθηκε ή τροποποιήθηκε, αλλά και αυτά ακόμη τα στελέχη της εκπαίδευσης δεν έχουν πλήρη γνώση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου. Η πολυνομία, οι αντιφάσεις της νομοθεσίας και οι επικαλύψεις που παρήχθησαν από τη λογική των νόμων πλαισίων έχουν δημιουργήσει μια κατάσταση χάους στην εκπαιδευτική νομοθεσία και επομένως στη διοίκηση της εκπαίδευσης. Ο ρόλος της εκτελεστικής εξουσίας, όπως αναφέρθηκε, έχει υπερμεγεθυνθεί, αφού αυτή καλείται να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που δημιουργούνται.

Η κατάσταση αυτή έχει συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην αδιαφάνεια, στην ενίσχυση των πελατειακών σχέσεων, στην ενίσχυση της ευνοιοκρατίας και της συναλλαγής και στην ενίσχυση του συγκεντρωτισμού στη διοίκηση του εκπαιδευτικού μας συστήματος. Ως εκ τούτου, προβάλλει επιτακτική η ανάγκη κωδικοποίησης της εκπαιδευτικής νομοθεσίας, πράγμα που θα έχει ευεργετικές συνέπειες στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης και στο γεγονός ότι μπορεί να υπηρετήσει μια αποτελεσματική διοικητική αποκέντρωση. Αλλά ούτε και το σύστημα επιλογής στελεχών της εκπαίδευσης θεωρείται δίκαιο και αξιοκρατικό, αφού συμβάλλει στην ενίσχυση της ευνοιοκρατίας και του κομματισμού στην εκπαίδευση. Επιπρόσθετα, ο θεσμός των αναπληρωτών περιπλέκει τα προβλήματα και υποβαθμίζει την ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Αυτό συμβαίνει και με το θεσμό των αποσπάσεων των εκπαιδευτικών, αφού κάθε χρόνο τρεις περίπου χιλιάδες εκπαιδευτικοί βρίσκονται σε θέσεις που δεν έχουν σχέση με την εκπαίδευση, ενώ ο θεσμός αυτός αλλοιώνει και την ομοιογένεια του ανθρώπινου δυναμικού στα σχολεία.

Από όλα όσα αναφέρθηκαν, προκύπτει ότι οι υπάρχουσες δομές της διοικητικής οργάνωσης του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος δεν είναι ικανοποιητικές. Θα πρέπει, λοιπόν να τεθεί το ζήτημα της οργάνωσης και διοίκησης της εκπαίδευσης σε νέες βάσεις δια μέσου μιας πραγματικής διαδικασίας αποκέντρωσης που θα στηρίζεται σε κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, γεγονός που θα έχει ευεργετικές επιπτώσεις στην ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης και στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

Βασική αρχή της περιφερειακής επιστήμης είναι η αποκέντρωση σημαντικών αρμοδιοτήτων προς τα χαμηλότερα κλιμάκια της διοικητικής ιεραρχίας και τα περιφερειακά όργανα, ώστε να έχουμε ταχύτερη και αντικειμενικότερη λήψη των αποφάσεων που αφορούν το περιφερειακό ή το τοπικό επίπεδο. Η αποκέντρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος αποτελεί την προϋπόθεση για μια ορθολογική οργάνωση και διοίκηση αυτού και μπορεί να πραγματοποιηθεί ουσιαστικά όχι μόνο με τη μεταφορά κάποιων αρμοδιοτήτων, αλλά με την ταυτόχρονη διασπορά υπαλλήλων από την κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. προς τις έδρες των περιφερειών, των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των νέων δήμων. Αυτό σημαίνει πρακτικά ότι στην κεντρική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. θα παραμείνουν μόνο επιτελικού χαρακτήρα υπηρεσίες και οι αναγκαίοι για αυτές υπάλληλοι. Όσοι διασπαρθούν, θα πρέπει να μεταταχθούν στην περιφερειακή διοίκηση ή τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Αυτό θα πρέπει να γίνει και για το εκπαιδευτικό προσωπικό. Δεν θα μπορέσουμε ποτέ να πραγματώσουμε μια ουσιαστική αποκέντρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος, αν το εκπαιδευτικό προσωπικό δεν μεταγαγεί στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Σε πολλά σημεία της παρούσης εργασίας υποστηρίχθηκε ότι η αποκέντρωση του εκπαιδευτικού μας συστήματος είναι θέμα πολιτικής απόφασης. Μετά τη λήψη της πολιτικής απόφασης, στα πλαίσια της διαδικασίας αποκέντρωσης θεωρείται επιβεβλημένη η αναδιάρθρωση του θεσμικού πλαισίου σχεδιασμού, εφαρμογής και διοίκησης της εκπαίδευσης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Θα πρέπει να προχωρήσουμε γρήγορα σε μια αποκέντρωση της κεντρικής εκπαιδευτικής πολιτικής με την παράλληλη ενεργοποίηση και ενίσχυση του ρόλου των τοπικών κοινωνικών δυνάμεων. Αυτό απορρέει και από τις πολλαπλές λειτουργίες του θεσμού της εκπαίδευσης στη σύγχρονη κοινωνία, που η υλοποίησή τους απαιτεί μεγάλο βαθμό αυτονομίας των επί μέρους μονάδων με αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα στις ταχύτατα μεταβαλλόμενες συνθήκες. Αν αναλογιστούμε τις τεράστιες προσπάθειες που καταβάλλονται σήμερα για να λειτουργήσει η εκπαίδευση και ταυτόχρονα τα πενιχρά αποτελέσματα από τη λειτουργία του συστήματος, θα καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι μόνο αν διευρυνθεί ο κύκλος των αρμοδιοτήτων των τοπικών κοινωνιών, αλλά και των ίδιων των φορέων της εκπαιδευτικής διαδικασίας, θα μπορέσουμε να δώσουμε λύσεις στα πολύπλοκα εκπαιδευτικά μας προβλήματα.

Η αποκέντρωση των δομών του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος θα συμβάλλει στην τόνωση των τοπικών δραστηριοτήτων και θα επιφέρει αλλαγές στη φυσιογνωμία πολλών περιοχών της χώρας μας, αφού: Θα ενισχυθεί η εσωτερική μετανάστευση από το κέντρο προς την περιφέρεια καθότι σημαντικός αριθμός υπαλλήλων θα μεταχθεί στις περιφερειακές αρχές και νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας. Η εσωτερική μετανάστευση θα δημιουργήσει με τη σειρά της κίνητρο για τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας, της οικοδομικής

δραστηριότητας και της αύξησης καταναλωτικών αγαθών. Παράλληλα, θα αυξηθούν οι απαιτήσεις για παροχή υπηρεσιών, θα τονωθεί το εμπόριο και γενικά θα αυξάνεται το περιφερειακό εισόδημα, πράγμα που θα έχει πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στην ευρύτερη περιοχή. Οι υπηρεσίες στήριξης της εκπαίδευσης που θα δημιουργηθούν στις έδρες των περιφερειών θα συντονίζουν τις εκπαιδευτικές δραστηριότητες, οι οποίες θα προωθούν ερευνητικές και καινοτόμες πρωτοβουλίες στα πλαίσια ενός σχεδιασμού που θα λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες της περιφέρειας και των τοπικών κοινωνιών. Έτσι, θα υπάρξει η αίσθηση της μακροχρόνιας συναινετικής εκπαιδευτικής πολιτικής η οποία θα προωθεί τα μελλοντικά συμφέροντα και τις ανάγκες της παραγωγής στο εσωτερικό της περιφέρειας, με την επιλογή των ειδικοτήτων της τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης που θεωρούνται κατάλληλες για την ανταγωνιστική παρουσία της περιφέρειας στο εσωτερικό της χώρας και στο διεθνές περιβάλλον. Με την έννοια αυτή, η αποκέντρωση των δομών του εκπαιδευτικού μας συστήματος μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο για την υποβοήθηση της εγκατάστασης βιομηχανικών επιχειρήσεων στην περιφέρεια, αφού αυτές θα έχουν εξασφαλισμένο ειδικευμένο εργατικό δυναμικό. Επιπρόσθετα, κάθε περιφέρεια θα αναπτύξει τα δικά της ερευνητικά κέντρα στους τομείς που την ενδιαφέρουν, αφού η σύνδεση της έρευνας με την παραγωγή θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική στη διαδικασία της περιφερειακής της ανάπτυξης.

Σε περιφερειακό επίπεδο στα πλαίσια της αποκέντρωσης, οι διευθύνσεις και τα γραφεία εκπαίδευσης πρέπει να μετεξελεγχθούν από απλά διοικητικά όργανα και ιμάντες κυβερνητικής υλοποίησης στόχων, σε κυρίαρχα επιστημονικά και παιδαγωγικά όργανα στα δεδομένα της τοπικής κοινωνίας και των αναγκών της και με βάση το όραμα να ξεπεραστούν τα στεία και αναξιοκρατικά κομματικά πλαίσια επιλογών των στελεχών της εκπαίδευσης που ισχύουν σήμερα. Έμπειροι εκπαιδευτικοί, σχολικοί σύμβουλοι και ειδικευμένοι στα θέματα διοίκησης της εκπαίδευσης σε συνεργασία με τις προτεινόμενες Περιφερειακές Επιτροπές Παιδείας θα πρέπει να διεξάγουν έρευνες σε τοπικό επίπεδο και να υποβάλουν μελέτες.

Η σχολική μονάδα θα πρέπει να αποκτήσει ένα ευρύτερο πολιτιστικό και διαμορφωτικό χαρακτήρα για τη ζωή και το μέλλον των νέων. Αυτό σημαίνει ουσιαστική αναβάθμιση και αυτονομία της. Προς την κατεύθυνση αυτή, επιβάλλεται η σύσταση ενός εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας της, κάτι που σήμερα δεν υφίσταται, ο οποίος θα ρυθμίζει όλα τα θέματα που προκύπτουν από τις ιδιαίτερες συνθήκες μέσα στις οποίες λειτουργεί η σχολική μονάδα. Ο εσωτερικός αυτός κανονισμός θα πρέπει να είναι σύμφωνος με το γενικό πλαίσιο αρχών που θέτει η κεντρική διοίκηση. Έτσι, θα αποφεύγονται συγκρούσεις που πηγάζουν από νομοθετικές ασάφειες και οργανωτικές αδυναμίες. Μέσα στα πλαίσια της αυτονομίας αυτής θα πρέπει επίσης οι σχολικές μονάδες να καταρτίζουν ετήσιους

προϋπολογισμούς, διότι αλλιώς δεν θα μπορούσαν να προγραμματίζουν εύκολα οι ίδιες τις δραστηριότητες που επιθυμούν.

Ο ρόλος του Υ.Π.Ε.Π.Θ. μέσα στα πλαίσια της αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού μας συστήματος θα είναι να συντονίζει τις εκπαιδευτικές αρχές μέσα σε ένα πλαίσιο γενικών αρχών και κατευθύνσεων. Θα πρέπει επίσης να προωθηθεί η κωδικοποίηση της εκπαιδευτικής νομοθεσίας από ειδική υπηρεσία του Υ.Π.Ε.Π.Θ. και να δημιουργηθούν δομές οι οποίες θα παρέχουν συνεχή ενημέρωση σε κάθε ενδιαφερόμενο και κυρίως στα στελέχη της εκπαίδευσης, προκειμένου αυτά να ανταποκριθούν στους ρόλους τους. Με απλοποιημένη νομοθεσία θα αποφευχθεί η σύγχυση που προκαλείται εξ' αιτίας της πολυνομίας και θα περιοριστεί η σπάταλη σε χρόνο, χρήμα και ανθρώπινη θυσία που γίνεται σήμερα για μια χαμηλής ποιότητας παρεχόμενη εκπαίδευση. Η ανάγκη ύπαρξης σαφέστερου νομοθετικού πλαισίου κρίνεται αναγκαία ακόμα και αν το εκπαιδευτικό σύστημα παραμείνει στον σημερινό δύσκαμπτο, συγκεντρωτικό και αναχρονιστικό του χαρακτήρα. Θα πρέπει παράλληλα, να προωθηθούν αλλαγές στην εσωτερική διάρθρωση και οργάνωση της κεντρικής υπηρεσίας του Υ.Π.Ε.Π.Θ., όπως λόγω χάριν ελαχιστοποίηση των διεθνύσεων με εκτελεστικές αρμοδιότητες και βελτίωση στις μεθόδους διοικητικής εργασίας, ενώ πρέπει επίσης να προωθηθεί η δημιουργία μονάδων σχεδιασμού εκπαιδευτικής πολιτικής ώστε να εξετάζονται σφαιρικά τα θέματα της εκπαιδευτικής πολιτικής. Προς την κατεύθυνση αυτή θα πρέπει να αυξηθεί το επιστημονικό και εξειδικευμένο προσωπικό και θα ελαχιστοποιηθεί το διοικητικό προσωπικό, κυρίως των κατηγοριών Τ.Ε. και Δ.Ε. στις διεθνύσεις της κεντρικής υπηρεσίας. Το Υ.Π.Ε.Π.Θ. θα πρέπει να είναι στελεχωμένο από ειδικούς επιστήμονες και εκπαιδευτικούς με αυξημένα τυπικά προσόντα.

Στα πλαίσια της αποκέντρωσης και της δημιουργίας ευέλικτων δομών στην εκπαίδευση, οι οποίες θα προάγουν την τοπική ανάπτυξη, προτείνεται τα αναλυτικά προγράμματα να εκπονούνται στις έδρες των περιφερειών, από τις Π.Ε.Π. Συγκεκριμένα, να ορίζεται από αυτές ειδική επιτροπή τεχνοκρατικού χαρακτήρα που θα αποτελείται από εξειδικευμένους επιστήμονες και προσοντούχους εκπαιδευτικούς. Το περιεχόμενο των αναλυτικών προγραμμάτων θα πρέπει να είναι σύμφωνο με τους γενικούς στόχους και τον μακροχρόνιο σχεδιασμό της εκπαίδευσης, όπως αυτοί καθορίζονται από την Εθνική Επιτροπή Παιδείας.

Οι εξειδικευμένοι επιστήμονες οι οποίοι θα στελεχώσουν τις ειδικές επιτροπές θα εξοικονομηθούν με μετάθεσή τους από το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο στις έδρες των περιφερειών και από πρόσθετους διορισμούς αν κριθεί αναγκαίο. Στη σημερινή του μορφή, όπως αναφέρθηκε, το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο αδυνατεί να χαράξει την εκπαιδευτική πολιτική στα πλαίσια που του παρέχει ο Ν.1566/1985 αφού δέχεται οδηγίες και κατευθύνσεις από τον

Υπουργό Παιδείας, ενώ η μέση διάρκεια παραμονής ενός Υπουργού στο Υ.Π.Ε.Π.Θ. δεν υπερβαίνει τους δεκαέξι μήνες.

Το εθνικό επίπεδο διοικητικής οργάνωσης δεν θα πρέπει να εμπλέκεται καθόλου στη διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής των αναλυτικών προγραμμάτων. Τον έλεγχο για την εφαρμογή αυτών θα πρέπει να έχει η τοπική αυτοδιοίκηση και ειδικότερα οι σχολικοί σύμβουλοι, οι οποίοι θα αναφέρονται απευθείας στις Π.Ε.Π. και την ειδική προς το θέμα επιτροπή, ώστε να διορθώνονται οι δυσλειτουργίες. Παράλληλα, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα επιφορτίζονται με το έργο της υποβολής προτάσεων για τις μελλοντικές ανάγκες της παραγωγής και της τοπικής οικονομίας, ώστε να δημιουργούνται οι απαιτούμενες ειδικότητες και το εξειδικευμένο προσωπικό μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα της περιφέρειας. Για παράδειγμα, σε μια περιοχή η οποία ειδικεύεται στην παραγωγή γαλακτοκομικών προϊόντων, θα πρέπει το εκπαιδευτικό σύστημα να προετοιμάζει τους νέους με τις απαιτούμενες γνώσεις και να προμηθεύει με αντίστοιχες ειδικότητες, να παρέχει ευκαιρίες για συνεχή ενημέρωση γύρω από τις πρόσφατες εξελίξεις με διεξαγωγή σεμιναρίων, κ.λ. Έτσι, τα αναλυτικά προγράμματα θα είναι ευέλικτα και θα υποβοηθούν τον ευρύτερο προγραμματισμό. Αποτέλεσμα αυτής της ευελιξίας θα είναι να στρέφονται οι νέοι, ακόμα και σε επίπεδο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε ειδικότητες που έχουν ζήτηση στην αγορά εργασίας. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα να εκλείψει σταδιακά το φαινόμενο που υπάρχει σήμερα στη χώρα μας, δηλαδή από τη μια μεριά να υπάρχει υπερπαραγωγή πτυχιούχων που οι ειδικότητές τους δεν έχουν ζήτηση στην αγορά εργασίας και από την άλλη να καταγράφεται σημαντική έλλειψη ειδικευμένων επιστημόνων σε τομείς που στη χώρα μας αναπτύσσονται. Αυτό βεβαίως θα πρέπει να γίνει με την αρμονική σύζευξη των απόψεων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των περιφερειακών Α.Ε.Ι., αλλά πρωτίστως πρέπει οι ίδιες οι δομές του εκπαιδευτικού μας συστήματος και το περιεχόμενο της εκπαίδευσης να υποβοηθούν αυτή την προσπάθεια. Με την ευελιξία αυτή των αναλυτικών προγραμμάτων, θα έχουμε βελτίωση της εικόνας της περιφέρειας και προώθηση της περιφερειακής της ανάπτυξης.

Οι διορισμοί, οι αποσπάσεις και οι μεταθέσεις εκπαιδευτικών θα πρέπει να επιτρέπονται μόνο μέσα στα όρια της περιφέρειας για λόγους αποτελεσματικότερης λειτουργίας των σχολείων, ενώ ο θεσμός των αναπληρωτών θα πρέπει να καταργηθεί, δεδομένου ότι θα είναι εύκολο να εκτιμηθούν τα κενά σε επίπεδο περιφέρειας και να γίνει ένας σωστός προγραμματισμός και εξορθολογικοποίηση της χρήσης του διδακτικού δυναμικού. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα πρέπει να αντιμετωπιστεί και το ζήτημα των ολιγοθέσιων σχολείων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσα στα πλαίσια της λειτουργίας των νέων δήμων, που προέκυψαν από την εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας». Το πρόβλημα αυτό είναι πολύ μεγάλο σε πανελλήνια βάση, αφού με την οριστική παύση της

λειτουργίας των θα προκύψει ορθολογική διαχείριση των πραγματικών αναγκών σε διδακτικό προσωπικό. Σήμερα σε πολλούς νομούς τα ολιγοθέσια σχολεία εμφανίζονται ως λειτουργούντα, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολλαπλάσιες οι ανάγκες σε διδακτικό προσωπικό. Στη διατήρηση του φαινομένου πρωτίστως συμβάλουν οι κάτοικοι των μικρών χωριών, οι οποίοι δεν δέχονται να κλείσουν τα σχολεία αυτά, επειδή θεωρούν ότι έτσι υποβαθμίζονται. Οι συγχωνεύσεις δημοτικών σχολείων, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής, ενώ με την οριστική παύση της λειτουργίας τους θα μειωθούν οι περιφερειακές ανισότητες που προκαλούνται από τη διαφορά της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης στα ολιγοθέσια σχολεία σε σχέση με τα πολυθέσια, πράγμα που αποτελεί αντικειμενικό σκοπό της άσκησης περιφερειακής οικονομικής πολιτικής. Τέλος, θα πρέπει να αλλάξει ριζικά το σύστημα επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών με την καθιέρωση ευέλικτων μορφών επιμόρφωσης τοπικού και περιφερειακού χαρακτήρα-σε συνεργασία με τα Α.Ε.Ι. της περιφέρειας- που θα ενημερώνουν τους εκπαιδευτικούς στα ιδιαίτερα ζητήματα που αφορούν την ανάπτυξη της περιφέρειας, αλλά και θα αυξάνουν τις ικανότητές τους για βελτίωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας, με αποτέλεσμα τη βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης.

Το ζήτημα της αποκέντρωσης των δομών του εκπαιδευτικού μας συστήματος, είναι πρωτίστως πολιτικό. Η δε μετάβαση της εκπαίδευσης από τη συγκεντρωτική της μορφή στην αποκεντρωμένη πρέπει να γίνει με προσοχή, με σχεδιασμό, με έρευνα, με αξιοκρατία, με γνώμονα τη μη ανατροπή των εργασιακών σχέσεων των εκπαιδευτικών και με τη δημιουργία όλων εκείνων των προϋποθέσεων και δομών που θα μετατρέψουν το αντιπαραγωγικό, δυσλειτουργικό και κακής ποιότητας εκπαιδευτικό σύστημα σε ευέλικτο, ποιοτικό και ικανό να συμβάλλει στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

ΒΑΣΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγγελόπουλος Α.: Οικονομική Ανάπτυξη. Αθήνα, 1987.
- Αθανασόπουλος Κ.: Τα χρηματοδοτικά κίνητρα στο Θεσμικό Πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης. Γ' Έκδοση, Αθήνα 1993.
- Αθανασόπουλος Κ.: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Α', Δ' έκδοση, Αθήνα, 1999.
- Αθανασόπουλος Κ.: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Β', Δ' έκδοση, Αθήνα, 1998.
- Ανδρέου Α.: Ζητήματα διοίκησης της εκπαίδευσης. Εκδόσεις Βιβλιογονία, Αθήνα, 1998.
- Ανδρέου Α., Παπακωνσταντίνου Γ.: Οργάνωση και Διοίκηση του Εκπαιδευτικού Συστήματος. Θεωρητική προσέγγιση και ιστορική επισκόπηση. Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα, 1990.
- Βαβαρέτος Γ.: Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1952. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1974.
- Βασιλακάκη-Ανθογαλίδου Θ.: Η γραφειοκρατία στην Εκπαίδευση. Αντί, τεύχος 127.
- Βασιλόπουλος Γ., Μπιάς Α.: Περιφερειακές ανισότητες και πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα. Έκδοση Κ.Ε.Π.Α. Ιερώνυμος Πίντος, Αθήνα, 1995.
- Bohler W.: Εκπαιδευτική πολιτική. Μεγάλη Παιδαγωγική Εγκυκλοπαίδεια. Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα-HERDER. Τόμος Β', Αθήνα, 1968, σελ. 419.
- Βολένσκυ Μ.: Η νομενκλατούρα. Εκδόσεις Νεοκριτική, Αθήνα, 1981.
- Γέρου Θ.: Εκπαιδευτική πολιτική (1975-1981). Αθήνα, 1981.
- Getrels J, Liphan M and Campbell R.: Educational Administrations as a Social Process. Harper and Row, New York, 1968.
- Γληνός Δ.: Ένας άταφος νεκρός. Αθήνα, 1925.
- Γληνός Δ.: Ο σκοπός της Παιδαγωγικής Ακαδημίας. Αθήνα, 1924.
- Griffiths D.: Administrative Theory and change in organizations. Innovation in education. Teachers College Press, New York, 1964.
- Δάρρας Μ.: Η συμβολή του management στην επιλογή των ηγετικών στελεχών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Αθήνα, 1994.
- Δεδουσόπουλος Α.: Οικονομική της εργασίας, η προσφορά της εργασίας. Εκδόσεις Πολίτης, Αθήνα, 1995.
- Δελιθέου Β.: Το Νομικό Καθεστώς προστασίας Ξένων Κεφαλαίων και Επενδύσεων Αναπτυξιακού Χαρακτήρα στην Ελλάδα. Αθήνα, 1996.
- Δενδρινού-Αντωνάκη Ν.: Παιδεία. Λήμμα στην Μεγάλη Παιδαγωγική Εγκυκλοπαίδεια. Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Τόμος Δ', Αθήνα, 1989.

- Δημαράς Α.: Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε.: Τεκμήρια ιστορίας. Τόμος Α' - Β', Αθήνα, 1973-1974.
- Δουκάκης Ν., Βεργέτης Μ.: Η ιστορία του θεσμού της Τεχνικής και Επαγγελματικής εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Σύγχρονη Εκπαίδευση, τεύχη 25,26.
- Ευαγγελόπουλος Σ.: Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης. Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης. Έκδοσης Δανά., Τόμος Α', Αθήνα, 1989.
- Εφημερίδα Συζητήσεων Β' Αναθεωρητικής Βουλής: Α', σελ. 991.
- Ζαβλανός Μ.: Οργάνωση και Διοίκηση. Εκδόσεις Παπαζήση, Τόμος Α', Αθήνα, 1984.
- Ζάχαρης Ε.: Ιστορία, οργάνωση και διοίκηση Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαίδευσης. Εκδόσεις Σ.Ε.Λ.Ε.Τ.Ε., Αθήνα, 1981.
- Hermansen T.: Spatial organization and economic development, the scope and task of regional planning. Paris and Hague, Mouton, 1975.
- Holland S.: Capital versus the regions. Macmillan Press, London, 1976.
- Καββαδίας Γ.: Εισαγωγή εις την Κοινωνιολογία της Αναπτύξεως. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1975.
- Καλαφάτης Ε.: Τα σχολικά κτίρια της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης 1821-1929. Από τις προδιαγραφές στον προγραμματισμό. Έκδοση Ιστορικού Αρχείου Ελληνικής Νεολαίας-Γ.Γ. Νέας Γενιάς. Αθήνα, 1988.
- Katz R.: Skillw of an Effective Administration. Hatvard Business Review, Sept.-Oct. 1974.
- Κόκκοτας Π.: Ο ρόλος της παιδείας στην οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας. Εκδόσεις Τούντα, Αθήνα, 1987.
- Κόνσολας Ν.: Το πρόγραμμα Καποδίστριας. Βήμα Διεθνών Σχέσεων, ομιλία στο Πάντειο Πανεπιστήμιο στις 20-10-1997 με θέμα πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. και ανάπτυξη.
- Κόνσολας Ν.: Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1997.
- Κούρτης Κ.: Προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης εν Ελλάδι. Αθήνα, 1964.
- Κούρτης Κ.: Ιστορία των Διοικητικών Θεωριών. Αθήνα, 1979.
- Κυριαζή-Γιουβέλη Δ.: Τα Ελληνικά Συντάγματα. Νομική Βιβλιοθήκη. Αθήνα, 1991.
- Kuznets S.: Σύγχρονος οικονομική ανάπτυξις. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1987.
- Κώτσης Κ.: Εκπαιδευτική νομοθεσία. Εκδόσεις Κλειδά, Αθήνα, 1996.
- Λαϊνός Θ.: Η διοικητική υποστήριξη των σχολικών μονάδων. Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 2.
- Λαϊνός Θ.: Διοίκηση της εκπαίδευσης και αναλυτικά προγράμματα. Παιδαγωγική Επιθεώρηση, τεύχος 19, 1993.

- Λούμπος Β.: Εκπαιδευτική Πολιτική και Αποκέντρωση. Λόγος και Πράξη, τεύχος 57, 1994.
- Λυμπεράκη Α.: Ευέλικτη εξειδίκευση; Κρίση και αναδιάρθρωση στη μικρή βιομηχανία. Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 1991.
- Μαυρογιώργος Γ.: Παιδαγωγική έρευνα, εκπαιδευτική αλλαγή και κοινωνική αλλαγή. Σύγχρονη Εκπαίδευση, τεύχος 30-31.
- Μελέτες Κέντρου Μαρξιστικών Σπουδών. Θέματα παιδείας, σελ. 170-172.
- Μηλιός Γ.: Εκπαίδευση και εξουσία. Εκδόσεις Αγώνας, Αθήνα, 1984.
- Miliband R.: Parliametary Socialism. Merlin Press, London, 1973.
- Μπάρκας Ν.: Εκπαιδευτική Εποπτεία και Διοίκηση. Λήμμα στη Μεγάλη Παιδαγωγική Εγκυκλοπαίδεια. Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Τόμος Β', Αθήνα, 1989.
- Μπουζάκης Σ.: Νεοελληνική εκπαίδευση 1821-1985. Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1991.
- Μωραΐτης Δ.: Ιστορία της Παιδαγωγικής. Γ' Έκδοση, Αθήνα 1953.
- Νταλάκας Θ.: Εισαγωγή στην Κοινωνιολογία-θέματα της Κοινωνιολογίας της παιδείας. Ιωάννινα 1982.
- Ξωχέλλης Π.: Θέματα εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης. Εκδόσεις Δίπτυχο, Αθήνα, 1981.
- Παναγιωτόπουλος Ρ.: Εισαγωγή στην κοινωνιολογία της οργάνωσης. Αθήνα, 1992.
- Παπαδασκαλόπουλος Α.: Μέθοδοι περιφερειακής ανάλυσης. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1995.
- Παπαμανώλης Κ.: Οι Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις στη Μεταπολεμική Ελλάδα (1941-1988). Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 1989.
- Παπανούτσος Ε.: Αγώνες και αγωνία για την Παιδεία. Εκδόσεις Ίκαρος, 1965.
- Παπούλιας Δ., Τσούκας Χ.: Η δυστυχία της μεταρρύθμισης. Γιατί οι μεγάλες κοινωνικές μεταρρυθμίσεις δεν είναι εύκολες. Δημόσιος Τομέας, τεύχος 95.
- Παπαχατζής Γ.: Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου. 6^η έκδοση, 1983.
- Παπαχατζής Γ.: Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού δικαίου. Έκδοση 4^η, Αθήνα, 1965.
- Πάσχος Γ.: Κράτος δικαίου και πολιτική. Εκδόσεις Πολίτης, Αθήνα, 1991.
- Πολυχρονόπουλος Π.: Παιδεία και πολιτική. Εκδόσεις Καστανιώτη. Τόμος Α', Αθήνα, 1980.
- Ράπτης Π.: Οι Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις του Μεσοπολέμου στην Ελλάδα (1917-1949). Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 1997.
- Ρέππα-Αθανασούλα Α.: Η Δευτεροβάθμια Τεχνικοεπαγγελματική Εκπαίδευση και η Περιφερειακή της διάσταση στην Ελλάδα. Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο. Αθήνα, 1992.
- Ρέππας Π.: Οικονομική Ανάπτυξη, Θεωρίες και Στρατηγικές. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1991.

- Richardson H.: Περιφερειακή Οικονομική. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 505.
- Ρούσσης Γ.: Εισαγωγή στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης. Αθήνα, 1984, Εκδόσεις Gutenberg.
- Σαΐτης Χ.: Οργάνωση και Διοίκηση. Αθήνα, 1992, σελ. 19-20.
- Σαΐτης Χ.: Βασικά θέματα της Σχολικής Διοίκησης. Αθήνα, 1994.
- Σαΐτης Χ.: Σκέψεις για την αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών στήριξης της εκπαίδευσης. Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 3, Αθήνα, 1995.
- Σαΐτης Χ.: Σκέψεις για την ανάπτυξη ηγετικών στελεχών στην εκπαίδευση. Δημόσιος Τομέας, τεύχος 127.
- Σαΐτη Χ.: Βασικά θέματα της Σχολικής Διοίκησης. Αθήνα, 1994.
- Σαΐτης Χ., Σουρτζής Ε., Τουρτούνης Γ.: Νομοθετικά κενά και οι επιπτώσεις τους στην εύρυθμη λειτουργία των σχολικών μονάδων. Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 4, Ιανουάριος 1996.
- Saitis C.: Management in the Civil Service: The Greek University System. Liverpool, 1983, Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου: Θέσεις για την Παιδεία. Τμήμα Παιδείας, Αύγουστος 1996.
- Σαΐτης Χ.: Σκέψεις για την αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών στήριξης της εκπαίδευσης. Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 6, σελ. 47.
- Σακέλλης Γ.: Η αναπαραγωγή των οικονομικών ανισοτήτων-Μια θεώρηση. Έκδοση Ι.
- Σκούντζος Θ.: Περιφερειακή οικονομική ανάλυση και πολιτική. Εκδόσεις Σταμούλη, Πειραιάς, 1989.
- Σοφιανός Χ.: Η λήψη αποφάσεων στην εκπαίδευση. Θέματα-προβλήματα-προοπτικές. Ε.Μ.Ο. Κύπρου, Λευκωσία, 1985.
- Σπηλιωτόπουλος Ε.: Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου. Τόμοι Ι και ΙΙ, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα, 1991.
- Σταματάκης Ν., Βασιλείου Θ.: Λεξικό Επιστημών του Ανθρώπου. Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1992.
- Στασινόπουλος Μ.: Μαθήματα διοικητικού δικαίου. Αθήνα, 1957.
- Stilwell F.: Περιφερειακή οικονομική πολιτική. Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα, σελ. 35.
- Taylor: The Principles of Scientific Management. Oxford University press, New York, 1974.
- Τομπαΐδης Δ.: Η ισότητα των ευκαιριών στην Εκπαίδευση. Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα, 1982.
- Τσαούσης Δ.: Χρηστικό λεξικό κοινωνιολογίας. Λήμμα ανάπτυξη, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1984.
- Τσαούσης Δ.: Η ιδεολογία της ανάπτυξης. Διδακτορική διατριβή, Αθήνα 1970.
- Τσάτσος Δ.: Συνταγματικό Δίκαιο. Αθήνα, 1981.

ΥΠ.ΕΘ.Ο., Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής: Μελέτη για τους σκοπούς και τα μέσα της περιφερειακής πολιτικής. Έκδοση Ι.Π.Α., 1990.

Υ.Π.Ε.Π.Θ.: Προτάσεις του Υπουργού Παιδείας για τα επείγοντα θέματα της εκπαίδευσης, Αθήνα, 1991.

Υ.Π.Ε.Π.Θ.: Αρμοδιότητες Νομαρχών σε θέματα Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Έκδοση Ο.Ε.Δ.Β., Αθήνα, 1978.

Fayol H.: General and Industrial management. 1974.

Follet P.M. και Henry C. Metcalf.: Dynamic Administration. New York, 1940.

Φραγκουδάκη Α.: Κοινωνιολογία της εκπαίδευσης Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Φραγκουδάκη Α.: Εκπαιδευτική μεταρρύθμιση και οι φιλελεύθεροι διανοούμενοι- άγονοι αγώνες και ιδεολογικά αδιέξοδα στο μεσοπόλεμο. Αθήνα, 1977.

Χολέβα Ι.Κ.: Οργάνωση και Διοίκηση επιχειρήσεων Θεωρία και πράξη management. Αθήνα, 1989.

Χάρη Κ.: Εγκυκλοπαιδικό σύστημα. Λήμμα στην Παιδαγωγική-Ψυχολογική Εγκυκλοπαίδεια. Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 1989, Τόμος 3^{ος}.

Weber M.: The theory of social and economic organization», New York, 1974.

