



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Τμήμα Φιλοσοφίας, Παιδαγωγικής και Ψυχολογίας

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών:

«Θεωρία, Πράξη και Αξιολόγηση του Εκπαιδευτικού Έργου»

Κατεύθυνση: Εκπαιδευτική Πολιτική και Διοίκηση της Εκπαίδευσης

Διπλωματική Εργασία

με Θέμα

«Σχέση Σχολικής Μονάδας και Σχολικής Επιτροπής

στο πλαίσιο του Ν. 3852/2012 (Πρόγραμμα Καλλικράτης)»

Επιβλέπων Καθηγητής: Κουτούζης Εμμανουήλ

Επιμέλεια: Μπίσιλα Αγγελική

A.M.: 214064

Αθήνα

Ιούνιος 2017

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	5
1. Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση	6
1.1. Συστήματα Δημόσιας Διοίκησης	9
1.1.1. το Συγκεντρωτικό Σύστημα	10
1.1.2. το Αποκεντρωτικό Σύστημα	11
1.1.3. Αποκέντρωση και Δημοκρατία	13
1.2. Συγκεντρωτικό και Αποκεντρωτικό Σύστημα στην Εκπαίδευση	14
1.2.1. το Συγκεντρωτικό Σύστημα στην Ελληνική Εκπαίδευση	16
1.2.2. η Αποκέντρωση στην Ελληνική Εκπαίδευση	18
1.3. Σύγκριση Συγκεντρωτικού και Αποκεντρωτικού Συστήματος	21
1.4. Δομή και Λειτουργία του Ελληνικού Εκπαιδευτικού Συστήματος	25
2. Το Σχολείο ως Ανοικτό Σύστημα	29
2.1. Το Εκπαιδευτικό Σύστημα ως Ανοικτό Σύστημα	29
2.2 Το Περιβάλλον του Σχολείου	31
2.3 Αποτελέσματα της Αλληλεπίδρασης με το εξωτερικό περιβάλλον – Διατήρηση της Ισορροπίας στο εσωτερικό του συστήματος	36
3. Το Ζήτημα της Χρηματοδότησης	40
4. Παιδεία και Τοπική Αυτοδιοίκηση	44
4.1. Ιστορική Αναδρομή	44
4.2. Όργανα Λαϊκής Συμμετοχής	44
4.3. Σχολική Επιτροπή	47
4.3.1. η Συμμετοχή του Διευθυντή στη Σχολική Επιτροπή	50
4.3.2. Σχολική Επιτροπή και Συμμετοχική Διοίκηση	50
4.3.3. Περαιτέρω Δράσεις Σχ. Επιτροπής – Τομέα Παιδείας των Δήμων	51
4.3.4. Προβλήματα στη λειτουργία των Σχολικών Επιτροπών	52
5. ο Νόμος 3852/2010 – «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»	54

5.1. Αιτιολογική Έκθεση ν. 3852/2010: η βούληση του Νομοθέτη και η επίδραση του λόγου των Υπερεθνικών Οργανισμών	55
5.1.1. Συνταγματικό Πλαίσιο	55
5.1.2. Εναρμόνιση με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας	57
5.2. Το άρθρο 94, Αρμοδιότητες του τομέα Παιδείας, οι οποίες μεταβιβάζονται στους Δήμους	58
6. Μεθοδολογία Έρευνας	61
6.1. Γενικός Σκοπός και Στόχοι	61
6.2. Μεθοδολογικό Πλαίσιο – Συλλογή Δεδομένων	
Ερευνητική Τεχνική	62
6.3. Εγκυρότητα και Αξιοπιστία	62
6.4. Περιγραφή του υπό μελέτη Δήμου	63
7. Αποτελέσματα της Έρευνας	65
7.1. Παρουσίαση των Δεδομένων	65
7.2. Κωδικοποίηση Ερωτηθέντων Προσώπων	66
7.3. Κατανομή και Επάρκεια των Πιστώσεων	66
7.4. Τομείς Συνεργασίας	68
7.4.1. Κτίρια και Υλικοτεχνική Υποδομή	68
7.4.2. Φύλαξη	68
7.4.3. Διάθεση Διδακτηρίου για χρήσεις κοινής ωφέλειας	69
7.4.4. Ελλιπής Φοίτηση Μαθητών	70
7.5. Συνεργασία με τους Συλλόγους και την Ένωση Γονέων	71
7.6. Προτάσεις περαιτέρω συνεργασίας	72
Συμπεράσματα	74
Ζητήματα για περαιτέρω διερεύνηση	75
Βιβλιογραφικές Αναφορές	76

Περίληψη

Στη συγκεκριμένη εργασία ερευνάται η σχέση Σχολικής Μονάδας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτή εκπροσωπείται από την Ενιαία Σχολική Επιτροπή. Αφορμή για προβληματισμό αποτέλεσε ο ν.3852/2010 και οι αυξημένες αρμοδιότητες που προβλέπει για τους ΟΤΑ στον τομέα της Παιδείας. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντάσσεται στο ευρύτερο σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία λειτουργεί συγκεντρωτικά στον τομέα της Εκπαίδευσης, αν και οι αυξημένες αρμοδιότητες των ΟΤΑ συνδέονται περισσότερο με την αποκέντρωση. Παράλληλα, επειδή οι ΟΤΑ εντάσσονται στο άμεσο περιβάλλον της σχολικής μονάδας, εξετάζονται οι παράγοντες που επηρεάζουν τη σχολική μονάδα ως «ανοιχτό σύστημα» και η αρμονική της συνεργασία με αυτούς στην αντιμετώπιση καινοφανών και σύνθετων προβλημάτων. Η επίδραση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην εκπαίδευση εξετάζεται διαχρονικά από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους και τα όργανα λαϊκής συμμετοχής του ν.1566/1985 έως τη βούληση του σύγχρονου νομοθέτη και την επίδραση του λόγου των Υπερεθνικών Οργανισμών. Μέσα από τη Μελέτη Περίπτωσης του Δήμου Φυλής εξετάζεται η ποιότητα και οι τομείς συνεργασίας, καθώς και οι προτάσεις περαιτέρω δράσεων από τη σκοπιά των «μετόχων» στην εκπαιδευτική διαδικασία, δηλ. του Κράτους, των γονέων και των Διευθυντών των σχολικών μονάδων. Τα καθαρά εκπαιδευτικά ζητήματα πέρασαν σε δεύτερη μοίρα, μπροστά στη σοβαρότητα των κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων, τα οποία καλούνται να αντιμετωπίσουν τα σχολεία και ο Δήμος υπό την πίεση της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας, καταδεικνύοντας την κομβική σημασία του ρόλου τους στο μέλλον.

This paper refers to the interaction between the School and the Local Authorities as far as the new legal frame (law 3852/2010) is concerned. The Local Authorities are examined as a part of Public Management, which, especially in educational matters, works in a centralized way, although the decentralization of the State is a constant challenge. In addition, the local government is an important part of the immediate surroundings of schools, who are concerned to be “open systems” in cooperation with the environment, in order to solve novel or compound problems. The effect of Local Authorities on Education is examined from the beginning of 19th century and the educational reform of the 80’s, which included the unsuccessful enactment of “popular participation bodies”, to the will of the legislature and the impact of International Organizations. Through the Case Study of Municipality of Fyli is examined the quality and the sectors of cooperation, as well as potential for further actions from the views of the main educational “stake-holders”, i.e. State, Parents and School Principals. The alarming fact was that educational matters were supplanted by social and economic problems, which Education and State will be called to solve in the future under dramatic circumstances by playing a critical role.

Εισαγωγή

Στη συγκεκριμένη εργασία γίνεται προσπάθεια να καταδειχθεί η σχέση ανάμεσα στη σχολική μονάδα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι εκπροσωπούνται στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα από την Ενιαία Σχολική Επιτροπή. Πιο συγκεκριμένα, αφορμή για προβληματισμό αποτέλεσε ο ν. 3852/2010 και οι αυξημένες αρμοδιότητες που προβλέπει για τους ΟΤΑ στον τομέα της παιδείας.

Αρχικά γίνεται αναφορά στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ ταυτόχρονα η αναφορά στη Διοίκηση της Εκπαίδευσης επικεντρώνεται στις διαφορές μεταξύ συγκεντρωτικού και αποκεντρωμένου συστήματος, όπως αυτές εντοπίζονται στην ελληνική πραγματικότητα. Ο διευρυμένος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνδέεται περισσότερο με το αποκεντρωμένο σύστημα, καθώς αυτό επιτρέπει την αμεσότερη επίλυση τοπικών προβλημάτων, τα οποία και μέσω συνταγματικής κατοχύρωσης θεωρούνται αρμοδιότητα των ΟΤΑ.

Παράλληλα, επειδή οι ΟΤΑ εντάσσονται στο άμεσο περιβάλλον της σχολικής μονάδας, εξετάζεται το σχολείο ως ανοιχτό σύστημα, το οποίο βρίσκεται σε συνεχή αλληλεπίδραση με το περιβάλλον του. Ωστόσο, επειδή τα τελευταία χρόνια το ευρύτερο περιβάλλον χαρακτηρίζεται από συνεχώς αυξανόμενη ρευστότητα και αβεβαιότητα, οι σχολικές μονάδες θα κληθούν να αντιμετωπίσουν ποικίλα ζητήματα, σε αρκετές περιπτώσεις καινοφανή και σύνθετα. Κατά συνέπεια, θα καταστεί αναγκαία όχι μόνο η μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων σε τοπικό επίπεδο, αλλά και η αρμονική συνεργασία με το περιβάλλον. Είναι αυτονόητο ότι το εξωτερικό περιβάλλον της σχολικής μονάδας συναποτελεί μια πλειάδα παραγόντων, οι οποίοι αναφέρονται συνοπτικά, καθώς η διεξοδική ανάλυσή τους θα ξεπερνούσε το θέμα της παρούσας εργασίας.

Η επίδραση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντοπίζεται διαχρονικά, από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους και τα όργανα λαϊκής συμμετοχής που προέβλεπε ο ν. 1566/1985 έως τον διευρυμένο ρόλο της, όπως προκύπτει από τις

αρμοδιότητες του ν. 3852/2010. Παράλληλα, γίνεται προσπάθεια να αναλυθεί η βούληση του νομοθέτη, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση, καθώς και η επίδραση του λόγου των Υπερεθνικών Οργανισμών, η οποία εμφανίζεται στο ίδιο κείμενο.

Τα ερωτήματα που προκύπτουν αφορούν τόσο στην ποιότητα της συνεργασίας μεταξύ σχολικής μονάδας και ΟΤΑ όσο και στη φύση των ζητημάτων που αντιμετωπίζονται. Έμφαση θα δοθεί και στις νέες αρμοδιότητες, καθώς παρουσιάζει ενδιαφέρον να εξετασθεί κατά πόσο αυτές απέκτησαν πραγματική ισχύ ή έμειναν στο επίπεδο των προθέσεων. Πιο συγκεκριμένα, το είδος της έρευνας που ακολουθήθηκε ήταν η Μελέτη Περίπτωσης, η οποία επικεντρώθηκε στο Δήμο Φυλής.

Τα δεδομένα συγκεντρώθηκαν με τυποποιημένες συνεντεύξεις ανοικτού τύπου, στις οποίες συμμετείχαν ο Πρόεδρος της Ενιαίας Σχολικής Επιτροπής Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Πρόεδροι Συλλόγων Γονέων και Κηδεμόνων Γυμνασίων και Λυκείων της περιοχής αλλά και γονείς, καθώς και Διευθυντές Σχολικών Μονάδων Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης. Τα θέματα που ερευνήθηκαν προέκυψαν τόσο από το υπάρχον νομικό πλαίσιο, όσο και από τις απαντήσεις των συμμετεχόντων στις συνεντεύξεις και αφορούν στην κατανομή των πιστώσεων, στους τομείς συνεργασίας, στη συνεργασία Δήμου – Σχολικής Μονάδας – Γονέων, καθώς και σε προτάσεις για περαιτέρω συνεργασία. Σε κάθε περίπτωση δεν ήταν δυνατό να αγνοηθούν οι ιδιομορφίες της περιοχής, περιβαλλοντικές και δημογραφικές, με τις συνακόλουθες προεκτάσεις τους στον οικονομικό τομέα, έναν τομέα ο οποίος ούτως ή άλλως τονίστηκε λόγω των συνεπειών της συνεχιζόμενης οικονομικής κρίσης.

Κεφάλαιο 1. Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η «Δημόσια Διοίκηση» ορίζεται ως «*η δραστηριότητα του κράτους προς πραγματοποίηση των σκοπών του στο πλαίσιο της έννομης τάξεως*» (Δαγτόγλου, 2014: 6). Στη διοικητική επιστήμη η έννοια της δημόσιας διοίκησης ουσιαστικά δηλώνει τον κρατικό μηχανισμό σε συνδυασμό με τη δικαστική και τη νομοθετική εξουσία, ως φορέα υλοποίησης κυβερνητικών πολιτικών. Ο συγκεκριμένος μάλιστα μηχανισμός θεωρείται ένα σύστημα υποστηρικτικό για

την κρατική εξουσία, ενώ ως ειδοποιός διαφορά από την διοίκηση των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα προβάλλεται η απουσία της παραμέτρου του κέρδους για τον διοικητικό φορέα που υλοποιεί την δημόσια κρατική πολιτική. Η δημόσια διοίκηση ως θεσμός είναι θεμελιώδης για την κρατική λειτουργία, ωστόσο ενώ συνδέεται με την εκτελεστική εξουσία δεν πρέπει να ταυτίζεται με αυτή, καθώς στα καθήκοντα των στελεχών της δεν περιλαμβάνεται αποκλειστικά και μόνο η εφαρμογή των νόμων (Μπαμπούνης, 2007: 12). Μέσα από τις λειτουργίες της συντελεί στη συστηματική οργάνωση των κοινωνικών δραστηριοτήτων, εκφράζοντας φυσικά στην πολιτική της υπόσταση τη βούληση και την ευθύνη της Κυβέρνησης. Ωστόσο, η λειτουργία της περιλαμβάνει ενίοτε και μεσολαβητικό ρόλο ανάμεσα σε αντικρουόμενα πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα, υπηρετώντας την αρχή της ουδετερότητας έναντι πολιτικών κομμάτων κατά την υλοποίηση της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής (Δαγτόγλου, 2014: 19-20).

Το σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης χαρακτηρίζεται «εξουσιαστικό, γραφειοκρατικό και αδρανειακό», καλούμενο να υπηρετήσει τα συμφέροντα νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων, αν και η έννοια που κυριαρχεί σε όλες τις προσπάθειες ορισμού της είναι το δημόσιο συμφέρον, η ικανοποίηση των αναγκών ει δυνατόν του συνόλου των πολιτών (Σαΐτης, 1992: 81-3). Στο επίπεδο της γραφειοκρατικής διαδικασίας παρουσιάζει τάσεις αυτονόμησης και λειτουργίας εντός του πλαισίου που ορίζουν οι νόμοι, ενώ σε επίπεδο οργάνωσης διοικείται με βάση τη διοικητική συγκέντρωση ή αποκέντρωση, της οποίας πρωταρχική μορφή αποτελεί η αυτοδιοίκηση.

Δεν πρέπει να συγχέονται οι όροι αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση: σύμφωνα με τον Σαΐτη (1992:103), η αποκέντρωση αφορά τη λήψη σημαντικών αποφάσεων σε τοπικό – περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο συγκεκριμένου συστήματος κρατικής διοίκησης, ενώ η αυτοδιοίκηση προϋποθέτει τη δημιουργία οργανισμών, οι οποίοι μεταβάλλονται σε αυτοτελείς φορείς δημόσιας διοίκησης, είτε τοπικά, όπως οι Δήμοι ή οι Περιφέρειες, είτε καθ' ύλην, όπως λ.χ. τα αυτοδιοικούμενα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, και λαμβάνουν αποφάσεις ανεξάρτητα και με δική τους ευθύνη. Η ειδική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση «συνίσταται στην πρόσδοση από τον νόμο ενός βαθμού αυτοτέλειας σε έναν

οργανισμό με ορισμένο αντικείμενο δραστηριότητας», το οποίο στις περισσότερες περιπτώσεις εκτείνεται σε όλη την Επικράτεια (Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου στο Μπαμπούνης, 2007:13). Η τοπική αυτοδιοίκηση αφορά στη διαχείριση ή αυτοδιαχείριση και λύση τοπικών προβλημάτων, όπως αυτά οριοθετούνται από τις ειδικές γνώσεις σχετικά με τις τοπικές ιδιαιτερότητες, τον πληθυσμό, το περιβάλλον, την απασχόληση, την εκπαίδευση και τον πολιτισμό.

Όσον αφορά στην ελληνική πραγματικότητα, σε τοπικό επίπεδο η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και η ικανοποίηση αναγκών καλύπτεται από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος *«η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων»*.

Επίσης, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 101 του Συντάγματος, *«τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει»*. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι η κρατική εποπτεία εξαντλείται στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των αιρετών μονομελών ή συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ.

Κράτος και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν ένα κοινό χαρακτηριστικό, την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Ωστόσο η εξουσία που ασκείται από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα, είναι δοτή ή παράγωγη, αποτελεί παραχώρηση εκ μέρους της κεντρικής εξουσίας. Το κράτος παραχωρεί τη συγκεκριμένη εξουσία για ορισμένα θέματα, κατά ένα ορισμένο τμήμα και σύμφωνα με τους περιορισμούς που θέτει η νομοθεσία. Έτσι, το κράτος μπορεί να αυξήσει, να μειώσει ή και να άρει από τα συγκεκριμένα νομικά πρόσωπα την εξουσία που τους έχει παραχωρήσει, λαμβάνοντας βέβαια υπόψη τους περιορισμούς του άρθρου 102 του Συντάγματος. Βασικό κριτήριο για την προαναφερθείσα μεταβολή αποτελεί – ή θα έπρεπε να αποτελεί – η πρακτική σκοπιμότητα: αρμοδιότητα των ΟΤΑ

πρέπει να αποτελεί κάθε υπόθεση, η διαχείριση της οποίας γίνεται ορθολογικότερα στο πλαίσιο ενός δήμου, όπως λ.χ. η σύσταση και στελέχωση ενός δημοτικού νοσηλευτικού ιδρύματος. Επίσης, η παραχώρηση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από το κράτος συρρικνώθηκε, καθώς κρίθηκε σκόπιμο «κρίσιμες πολεοδομικές αρμοδιότητες να παραμείνουν κρατικές» (Δαγτόγλου, 2014: 573).

Στους ΟΤΑ ανατίθεται η διαχείριση υποθέσεων που προδήλως έχουν επίπτωση σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιφέρεια, στενότερη ή ευρύτερη. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να διευκρινιστεί ότι ο όρος «τοπικές υποθέσεις» δεν αναφέρεται πλέον σε γεωγραφικά, επικοινωνιακά, συγκοινωνιακά και πολιτιστικά αυτοτελείς ή απομονωμένες περιοχές, όπως συνέβαινε στο παρελθόν. Η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη, η κινητικότητα του πληθυσμού και οι οικονομικές εξελίξεις εντάσσουν τις «τοπικές» υποθέσεις σε ευρύτερα αναπτυξιακά προγράμματα. Ελάχιστες είναι πλέον οι υποθέσεις που ενδιαφέρουν έναν ΟΤΑ και είναι άσχετες προς έναν αντίστοιχο τομέα κρατικής πολιτικής ή και πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δαγτόγλου, 2014: 571).

1.1.Συστήματα Δημόσιας Διοίκησης

Με τον όρο «*σύστημα οργάνωσης*» νοείται, σύμφωνα με τους Σαΐτη&Σαΐτη (2011: 123), το σύνολο των μέτρων που λαμβάνει ο υπεύθυνος του οργανωτικού σχεδιασμού για να συγκροτήσει τη δομή μιας τυπικής οργάνωσης. Το σύστημα έχει ως βασικό στόχο τη μεγιστοποίηση και αριστοποίηση της αποτελεσματικότητάς του και περιλαμβάνει τόσο την εξωτερική συγκρότηση όσο και το πλέγμα των εσωτερικών σχέσεων και λειτουργιών, δηλαδή τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, την επικοινωνία και τη σύνδεση μεταξύ των υπηρεσιών κτλ. Ο τρόπος οργάνωσης του συστήματος επηρεάζει αναπόφευκτα το σύνολο και την ποιότητα των λειτουργιών του (Μπόμπας, χ.χ).

Ουσιαστικά πρόκειται για μέθοδο άσκησης της δημόσιας διοίκησης, η οποία εξαρτάται άμεσα από το ιδεολογικό πλαίσιο της εξουσίας, τους εκάστοτε επιδιωκόμενους σκοπούς, με απώτερο όλων τον έλεγχο της εξέλιξης της κοινωνίας. Η δομή της διοίκησης μορφοποιείται ανάλογα με την κατανομή των διοικητικών λειτουργιών και τη δομή των διοικητικών οργάνων, ενώ αναφορικά με τη δημόσια διοίκηση είναι απαραίτητο να τονιστεί ότι αποτελεί βασικό μέσο

για τη διάδοση της κυρίαρχης ιδεολογίας, την άσκηση εξουσίας, την οργάνωση της παραγωγής και την αναπαραγωγή του συστήματος (Ανδρέου – Παπακωνσταντίνου, ό.π.: 111-2).

Ανάλογα με το βαθμό συγκέντρωσης, τα συστήματα δημόσιας διοίκησης (Ρούσης, 1984· Κόντης, 2001β στο Παπακωνσταντίνου – Αναστασίου, 2013: 29) – που μπορούν να εφαρμοστούν και στο χώρο της εκπαίδευσης - είναι το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό, το σύστημα αυτοδιοίκησης και το ομοσπονδιακό σύστημα διοίκησης. Οι όροι συγκεντρωτικό και αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης αποτελούν περιγραφή του τρόπου με τον οποίο κατανέμεται η εξουσία, οι αρμοδιότητες και η ευθύνη μέσα στο πλαίσιο ενός οργανισμού (Σαΐτης, 2005· Γεωργιάδου & Καμπουρίδης, 2005· Koontz & Weihrich, 2007 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013).

1.1.1. Το Συγκεντρωτικό Σύστημα

Το συγκεντρωτικό σύστημα μελετήθηκε περισσότερο σε αντιδιαστολή με το αποκεντρωμένο, ενώ πρόκειται για μια διάκριση με ιδιαίτερο εννοιολογικό και πολιτικό φορτίο. Πρόκειται για την ύπαρξη μίας μόνο εξουσίας, μίας νομοθεσίας και μίας κεντρικά ελεγχόμενης διοίκησης. Ουσιαστικά η αρμοδιότητα για τη λήψη αποφάσεων εντοπίζεται μόνο στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας (Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, ό.π. 30, Σαΐτης & Σαΐτη, ό.π. 124). Οι εξαρτώμενες δομές του συστήματος δεν έχουν κάποια εξουσία, περιορίζονται στην εκτέλεση των αποφάσεων των ανωτέρων τους, χωρίς περιθώρια αυτονομίας. Το γεγονός αυτό προσδίδει στο συγκεκριμένο σύστημα αυταρχικό χαρακτήρα, ενώ από νομική άποψη το κράτος λειτουργεί ως το μοναδικό νομικό πρόσωπο – φορέας εξουσίας. Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές, όπως και η τοπική αυτοδιοίκηση, διορίζονται από το κράτος και βρίσκονται σε σχέση απόλυτης εξάρτησης και ιεραρχικής υποταγής στην κεντρική εξουσία.

Όσον αφορά στις εσωτερικές ιεραρχικές δομές, το συγκεντρωτικό σύστημα μπορεί να είναι συμπυκνωμένο ή αποσυμπυκνωμένο (Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, 1994: 114). Η διαίρεση αυτή οφείλεται στην πολυπλοκότητα του περισσότερων πια διοικητικών συστημάτων, η οποία δημιούργησε την ανάγκη αποσυμφόρησης των κεντρικών υπηρεσιών. Οι συγκεκριμένες κινήσεις αποσυγκέντρωσης της διοίκησης παραχωρούν στις

περιφερειακές δομές εξουσία και ευθύνη, ωστόσο πρέπει να καταστεί σαφές ότι η διαδικασία της συμπύκνωσης δεν αφήνει στις κατώτερες ιεραρχικές δομές άλλη εξουσία πέρα από την εκτελεστική, ενώ η αποσυμπύκνωση επιτρέπει και τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων από τοπικά ή περιφερειακά όργανα, τα οποία βέβαια σε κάθε περίπτωση παραμένουν εξαρτημένα από την κεντρική διοίκηση. Η έννοια της «αποσυγκέντρωσης» κατά τον Ανδρέου (1998: 75) εντάσσεται σε συγκεντρωτικά συστήματα σε επίπεδο γεωγραφικό ή σε επίπεδο εξειδικευμένων υπηρεσιών. Δεν μπορεί να συνδεθεί με την αποκέντρωση, καθώς αφορά παραχώρηση εξουσιών σε περιφερειακά όργανα μεν, εξαρτημένα ιεραρχικά δε από την κεντρική διοίκηση.

1.1.2. Το Αποκεντρωτικό Σύστημα

Η αποκέντρωση δημιουργεί το κατάλληλο πλαίσιο για περισσότερη ανεξαρτησία των ιεραρχικά κατώτερων διοικητικών μορφών, για ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών στην αντιμετώπιση τοπικών προβλημάτων και στη διοίκηση του κράτους. Σε καμία περίπτωση το αποκεντρωμένο σύστημα δεν μπορεί να νοηθεί έξω από τα πλαίσια της οργανωμένης διοίκησης, ωστόσο τα διοικητικά όργανα έχουν πλέον χαρακτήρα τοπικό. Η συμμετοχή του κοινωνικού συνόλου εξασφαλίζεται από το γεγονός ότι τα τοπικά διοικητικά όργανα έχουν αιρετό χαρακτήρα, σε αντίθεση με τον απευθείας διορισμό τους στα πλαίσια του συγκεντρωτικού συστήματος. Έτσι, ανοίγεται ένα ευρύτερο πεδίο συμμετοχής για το λαό στην κρατική διοίκηση με άμεση συμμετοχή στις αποφάσεις και τις κοινές υποθέσεις (Ανδρέου – Παπακωνσταντίνου, ό.π.: 111-5). Σύμφωνα με τον Σαΐτη (2005) το πλαίσιο του αποκεντρωτικού συστήματος επιτρέπει την εκχώρηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, εξουσιών, ευθυνών και ελευθεριών σε περιφερειακά όργανα διοίκησης, ενώ η διοικητική αποκέντρωση μπορεί να αφορά τόσο υπηρεσίες που εκτείνονται σε όλη την επικράτεια, όσο και εσωτερικές δομές και υπηρεσίες συγκεκριμένων οργανισμών (Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, ό.π.:30).

Γενικότερα η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση αποτελούν τμήματα του ευρύτερου θεσμικού πλαισίου της δημοκρατίας, τα οποία μπορούν να αλληλεξαρτώνται ή να συντρέχουν, αλλά δεν πρέπει να συγχέονται ή να ταυτίζονται. Στην Ελλάδα αυτός ο διαχωρισμός ιστορικά δεν κατέστη απόλυτα

σαφής. Το συγκεντρωτικό κράτος του 1830 διατήρησε την κοινότητα ως υπόβαθρο αυτοδιοίκησης, ωστόσο έως το 1912 οι δήμοι εμφανίζονταν σαν «προέκταση της ισχύος και επιβολής του κέντρου πάνω στην περιφέρεια» (Μπέσιλα – Βήκα, 2004). Ο κατακερματισμός σε χιλιάδες κοινότητες ουσιαστικά στέρησε από την τοπική αυτοδιοίκηση τη δυνατότητα να επιτελέσει έστω και τα πιο στοιχειώδη έργα. Ο Χαρίλαος Τρικούπης και ο Ελευθέριος Βενιζέλος συνειδητοποίησαν το έλλειμμα που υπήρχε στη δημοκρατική ολοκλήρωση και τη λαϊκή συμμετοχή στα κοινά, καθώς και το ότι το σύστημα των κοινοτήτων δε θα μπορούσε να αντεπεξέλθει στον κυβερνητικό συγκεντρωτισμό χωρίς την ένταξή του σε ανώτερες βαθμίδες εδαφικής αυτοδιοίκησης.

Οι πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών οδηγούν αναγκαστικά και τις δύο μορφές οργάνωσης της διοίκησης σε μετασχηματισμό. Έτσι, η αλλαγή στο ρόλο του κράτους, από το απολυταρχικό κράτος – επιχειρηματία στο καπιταλιστικό κράτος – ελεγκτή, οδήγησε τις δημόσιες υπηρεσίες σε σχετική οικονομική και διοικητική αυτονόμηση (λ.χ. περιφέρειες, αποκεντρωμένες διοικήσεις, διευθύνσεις εκπαίδευσης, πολεοδομίες), η οποία όσον αφορά τις εξελίξεις στην Ελλάδα μπορεί να εντοπιστεί χρονικά στις νομοθετικές ρυθμίσεις της περιόδου 1994 (ν. 2218) – 2010 (ν. 3852), τις οποίες ο Δαγτόγλου (2014: 548) χαρακτηρίζει «*ριζική αυτοσυρρίκνωση των κρατικών εξουσιών*». Βέβαια, ουσιαστικά πρόκειται για αποσυμπύκνωση ενός συγκεντρωτικού συστήματος, αφού η ουσιαστική αποκέντρωση προϋποθέτει την ύπαρξη ομαλών και ισορροπημένων σχέσεων μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικών αρχών, οι οποίες θα αποκτήσουν ξεχωριστή νομική προσωπικότητα.

Τα συγκεκριμένα νομικά πρόσωπα ασκούν δημόσια εξουσία σε συγκεκριμένα αντικείμενα και εντάσσονται γεωγραφικά μέσα στα όρια του κράτους, όμως ως υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων διαχωρίζονται από τη νομική του προσωπικότητα. Το γεγονός αυτό τους επιτρέπει να έχουν ξεχωριστά περιουσιακά δικαιώματα και έννομες υποχρεώσεις, ικανότητα σύναψης συμβάσεων και δικαίωμα παράστασης ενώπιον δικαστηρίων. Η απόσπαση αυτή από το νομικό πρόσωπο του κράτους έχει ως στόχο την ευλυγισία και την αποτελεσματικότητα στην επιδίωξη κρατικών σκοπών, καθώς σύμφωνα με νεότερες θεωρίες η ξεχωριστή νομική προσωπικότητα θεωρείται αναγκαία

προϋπόθεση της αυτοδιοίκησης (Μπέσιλα – Βήκα, 2004: 8). «Αυτοδιοίκηση χωρίς ξεχωριστό νομικό πρόσωπο δεν υπάρχει» (Παντελής, 2016: 45).

1.1.3. Αποκέντρωση και Δημοκρατία

Το αποκεντρωτικό σύστημα, ιδιαίτερα η «αυτοκυβέρνηση», υπήρξε συνάρτηση της αυξημένης οικονομικής ισχύος της αστικής τάξης και της συνακόλουθης πολιτικής ελευθερίας που κατάφεραν οι κάτοικοι των μεγάλων εμπορικών κέντρων της δύσης να εξασφαλίσουν έναντι των ηγεμόνων, του κλήρου και των ευγενών. Στην επικράτησή του έπαιξε σπουδαίο ρόλο η δημοκρατική αρχή, ωστόσο πρέπει να καταστεί σαφές ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένα σύστημα «πολιτικά ουδέτερο» (Μπέσιλα-Βήκα, 2004 I: 13), το οποίο μπορεί να συμβιβαστεί με οποιοδήποτε πολίτευμα. Απλώς από τη φύση της συμβιβάζεται καλύτερα με τη δημοκρατία, καθώς η ιστορική εξέλιξη δείχνει ότι τα μη δημοκρατικά πολιτεύματα τείνουν να συγκεντρώνουν την κρατική εξουσία στα κεντρικά όργανα, ενώ έχουν επιφυλακτική στάση απέναντι στη δημοκρατική αυτοδιοίκηση. Δε λείπουν βέβαια και οι εξαιρέσεις δημοκρατικών καθεστώτων τα οποία αγνόησαν την τοπική αυτοδιοίκηση ή αυταρχικών, στα οποία ο θεσμός γνώρισε αξιόλογη ανάπτυξη (λ.χ. ο θεσμός των ελληνικών κοινοτήτων στα πλαίσια της οθωμανικής αυτοκρατορίας). Επιπλέον, έχει υποστηριχθεί ότι η ακραία προώθηση τοπικών ιδιαιτεροτήτων καταστρατηγεί τη δημοκρατική αρχή της ισότητας.

Πάντως σε κάθε περίπτωση η τοπική αυτοδιοίκηση μολονότι δεν μπορεί να ταυτιστεί με τη δημοκρατία, βρίσκεται σε συνάρτηση με αυτήν, ανάλογα με τις ευρύτερες κοινωνικές συνθήκες, χωρίς ωστόσο να πρέπει να αγνοηθούν και οι εξαιρέσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Γαλλία, η οποία δεν έχει θεσμούς πολιτικής αποκέντρωσης, ωστόσο σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί χώρα μη δημοκρατική. Εντός του πλαισίου της δημοκρατίας υπάρχει και η δυνατότητα επιλογής του μοντέλου διοίκησης που θα υιοθετηθεί. Συνεπώς, η δημοκρατικότητα μιας χώρας εξαρτάται από τη λειτουργία των θεσμών της και την αντιπροσωπευτικότητα που εξασφαλίζεται, όχι από την οργανωτική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης. Τα περιφερειακά διοικητικά όργανα, όταν έχουν αιρετό χαρακτήρα, λειτουργούν ως φορείς δημοκρατικής διαπαιδαγώγησης, ωστόσο δεν πρέπει να διαφεύγει την προσοχή μας το γεγονός ότι και η κεντρική

κυβέρνηση έχει προέλθει από τη δημοκρατική διαδικασία της μυστικής καθολικής ψηφοφορίας (Λαΐνας, 1993:263).

1.2.Συγκεντρωτικό και Αποκεντρωτικό Σύστημα στην Εκπαίδευση

Παρά το γεγονός ότι η διάκριση μεταξύ συγκεντρωτικού και αποκεντρωμένου συστήματος χαρακτηρίζεται και από πολιτική διάσταση, όσον αφορά στο εκπαιδευτικό σύστημα παρατηρείται μία αντίφαση: φιλελεύθερα κράτη, κατεξοχήν η Αγγλία αλλά και η Γερμανία, αφήνουν μεγάλα περιθώρια αυτονομίας στις σχολικές μονάδες, οι οποίες βέβαια αντιμετωπίζονται ως επιχειρήσεις, υποχρεωμένες σε δημόσια λογοδοσία για το τελικό «προϊόν» που παράγουν, δηλαδή για τους αποφοίτους τους. Έτσι, στα πλαίσια της λογοδοσίας και της επιδίωξης της αποτελεσματικότητας, οι σχολικές μονάδες οφείλουν να καθορίσουν και να επιλέξουν οι ίδιες τη μορφή οργάνωσης και διοίκησης που θεωρούν πιο αποτελεσματική. Στην πράξη όμως, ο εκπαιδευτικός σχεδιασμός είναι κεντρικός, η κεντρική κυβέρνηση διαδραματίζει ενεργό ρόλο στη λήψη αποφάσεων που αφορούν την εκπαίδευση, ενώ η ομοσπονδιακή διοίκηση δεν αποτρέπει τον συγκεντρωτισμό στο εσωτερικό των ομόσπονδων κρατών (Νόβα-Καλτσούνη, 2010: 137-8).

Πάντως τα τελευταία χρόνια παρατηρείται το φαινόμενο κράτη με συγκεντρωτικά εκπαιδευτικά συστήματα – Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία αλλά και η Ελλάδα – να υλοποιούν αλλαγές με αποκεντρωτική κατεύθυνση, ενώ στην περίπτωση κρατών με αποκεντρωτικά συστήματα, όπως η Γερμανία ή η Βρετανία, ο κρατικός έλεγχος κερδίζει έδαφος, προκειμένου να περιοριστούν ανομοιομορφίες ή φαινόμενα αποσυντονισμού.

Στο χώρο της εκπαίδευσης η διάκριση μεταξύ συγκεντρωτικού και αποκεντρωμένου συστήματος όσον αφορά στην οργάνωση και τη λειτουργία τους, βασίζεται στο ρόλο του κράτους. Έτσι, ο κρατικός έλεγχος στα αποκεντρωμένα συστήματα περιορίζεται και παραχωρείται στις περιφερειακές δομές μεγαλύτερη αυτονομία. Στον αντίποδα η διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος αποτελεί κρατικό μονοπώλιο, όταν το σύστημα χαρακτηρίζεται συγκεντρωτικό, ενώ η κρατική κυριαρχία αντικατοπτρίζεται στον υποχρεωτικό

χαρακτήρα των πρώτων βαθμίδων της εκπαίδευσης, στη χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό, στην αποκλειστική διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής από τα ανώτατα ιεραρχικά κλιμάκια, εφόσον το αναλυτικό πρόγραμμα, οι διδακτικές μέθοδοι και το εκπαιδευτικό υλικό είναι ομοιόμορφα και καθορίζονται με βάση κρατικές οδηγίες (Νόβα – Καλτσούνη, 2010: 137-8). Η κρατική πολιτική δεν επηρεάζει μόνο τους γενικούς και ειδικούς σκοπούς, τη σχολική ζωή και το εκπαιδευτικό κλίμα. Η επιρροή της επεκτείνεται και στην παιδαγωγική κατάρτιση αλλά και το περιεχόμενο της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών (Κωτσίκης, 1998: 80).

Στον αντίποδα του συγκεντρωτικού συστήματος η αποκεντρωμένη εκπαιδευτική διοίκηση περιλαμβάνει τη χάραξη βασικών πολιτικών σε κεντρικό επίπεδο, καθώς ο εκπαιδευτικός σχεδιασμός παραμένει στα χέρια του κράτους, ωστόσο η υλοποίησή τους εναπόκειται στα τοπικά όργανα, λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές ιδιαιτερότητες και αφήνοντας ευρύτερα περιθώρια δράσης τόσο στους προϊσταμένους των περιφερειακών υπηρεσιών όσο και στους διευθυντές των σχολικών μονάδων. Η διαμόρφωση εκπαιδευτικής πολιτικής αποτελεί ειδοποιό διαφορά μεταξύ αποκεντρωμένων συστημάτων: εάν αυτή διαμορφώνεται κεντρικά και υλοποιείται από αυτόνομες περιφερειακές και τοπικές δομές, το σύστημα χαρακτηρίζεται διοικητικά αποκεντρωμένο. Εάν όμως τα περιφερειακά όργανα δεν περιορίζονται στην εφαρμογή προειλημμένων αποφάσεων, αλλά έχουν τη δυνατότητα χάραξης εκπαιδευτικής πολιτικής, το σύστημα χαρακτηρίζεται πολιτικά αποκεντρωμένο (Λαΐνας, 2000 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013). Στην περίπτωση της ευρείας αποκέντρωσης (Μπουζάκης, 2005 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013) η σχολική μονάδα είναι πλήρως αυτοτελής, ώστε να έχει τη δυνατότητα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της, καθορισμού του προγράμματος της διδασκαλίας, καθώς και της οικονομικής διαχείρισης. Η μορφή αυτή απαντάται ως επί το πλείστον στα αποκεντρωμένα συστήματα των αγγλοσαξονικών χωρών.

Η βασική αυτή διάκριση μεταξύ συγκέντρωσης και αποκέντρωσης στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης είναι πολύ δύσκολο να εφαρμοστεί σε απόλυτα αμιγή μορφή. Σύμφωνα με τους Τύπα και Κατσαρό (2003 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013), όπου έχει υιοθετηθεί ένα σύστημα διοίκησης, είναι δεδομένο ότι θα εντοπιστούν στην υλοποίησή του και στοιχεία

που χαρακτηρίζουν το αντίθετο. Ο διαχωρισμός προκύπτει από τον τρόπο κατανομής αρμοδιοτήτων σε ιεραρχικό αλλά και χωροταξικό επίπεδο, ωστόσο σύμφωνα με τον Banks (1987:215 στο Νόβα – Καλτσούνη, 2010) σε ένα συγκεντρωτικό εκπαιδευτικό σύστημα μπορούν να εντοπιστούν στοιχεία αποκέντρωσης, ενώ ο κρατικός έλεγχος δεν απουσιάζει εντελώς από συστήματα αποκεντρωμένα.

Άλλωστε οι μορφές σύστασης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης γενικά και η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων ποικίλλουν, καθώς υπάρχει πληθώρα μεθόδων διοικητικής οργάνωσης, οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν και συνδυαστικά. Ωστόσο, σε όλα μπορεί να εντοπιστεί ένα κοινό χαρακτηριστικό: όπου επικρατεί ένα συγκεκριμένο διοικητικό σύστημα, απαντώνται και στοιχεία που θεωρητικά εντάσσονται στην εφαρμογή του αντίθετου (Μπέσιλα-Βήκα: 2004 I:4).

Σε κάθε μορφή συστήματος διαφορετικοί φορείς και κοινωνικές ομάδες προσπαθούν να ελέγξουν την κατανομή της εξουσίας και της εφαρμογής των εκπαιδευτικών διαδικασιών (Broadfoot, 1996 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013). Σε ένα τέτοιο διοικητικό και κοινωνικό πλαίσιο σύμφωνα με τους Χατζηπαναγιώτου (2003) και Σαΐτη (2005, στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013), θεωρείται θετικό στοιχείο η επίτευξη ισόρροπης ανάθεσης ευθυνών, εξουσιών και αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διαφορετικά ιεραρχικά επίπεδα.

1.2.1. Το Συγκεντρωτικό Σύστημα στην Ελληνική Εκπαίδευση

Όσον αφορά το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, μολονότι προβάλλεται η αναγκαιότητα για αποκεντρωμένη δημόσια διοίκηση, το Υπουργείο Παιδείας είναι υπεύθυνο για το σύνολο της λειτουργίας του συστήματος. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 101, παρ.1 του Συντάγματος: «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα», ενώ σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου «τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των

περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει». Στον αντίποδα όμως, «η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους» (άρθρο 16).

Στην Ελλάδα λοιπόν, ενώ στην κρατική διοίκηση εφαρμόζεται – τουλάχιστον σε κάποια έκταση – το αποκεντρωμένο σύστημα, το εκπαιδευτικό σύστημα είναι κατά το μεγαλύτερο μέρος του συγκεντρωτικό, ενώ χαρακτηρίζεται «πολύπλοκο, λόγω μεγέθους και πλήθους δομών, οργανωμένων σύμφωνα με τα γραφειοκρατικά μοντέλα» (Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, ό.π.: 136). Άλλωστε η συγκέντρωση εξουσίας στα ανώτερα ιεραρχικά κλιμάκια αποτελεί χαρακτηριστική εκδήλωση του γραφειοκρατικού μοντέλου στο χώρο της εκπαίδευσης. Ωστόσο, είναι ανάγκη να τονιστεί ότι η μόνη αποκεντρωμένη δομή στη διοίκηση της εκπαίδευσης παραμένει σταθερά η οικονομική διαχείριση (Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, ό.π.: 151), αν και οι δαπάνες εντάσσονται στον κρατικό προϋπολογισμό αποδυναμώνοντας ιστορικά την τοπική εξουσία.

Στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα λοιπόν, κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζει το Υπουργείο Παιδείας, το οποίο ως κεντρική υπηρεσία καθορίζει ολόπλευρα τις διοικητικές λειτουργίες, ενώ οι περιφερειακές δομές περιορίζονται σε δράσεις καθαρά εκτελεστικού χαρακτήρα, καθοριζόμενες από το εκάστοτε ισχύον πολυδαίδαλο νομικό πλαίσιο, καθώς βασικό χαρακτηριστικό του συγκεντρωτικού εκπαιδευτικού συστήματος συνιστά η πολυνομία, σε συνδυασμό με την έκδοση συγκεκριμένων οδηγιών, που δεν αφήνουν περιθώρια παρέκκλισης ή αυτενέργειας. Δεν έχει σημασία η διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου σχολείου, καθώς και στις δύο περιπτώσεις η λειτουργία τους είναι «κρατική». Πιο συγκεκριμένα, από τη στιγμή που το κράτος ορίζει, όπως προαναφέρθηκε, στόχους, περιεχόμενο, υποχρεωτικό χαρακτήρα, αλλά και τρόπο πρόσβασης σε κάθε εκπαιδευτικό ίδρυμα, είναι μάλλον αδιάφορο εάν αυτό είναι ιδιωτικό ή δημόσιο (Νόβα – Καλτσούνη, ό.π.: 138).

Μέσα σε αυτό το ασφυκτικά οριοθετημένο πλαίσιο, η σχολική μονάδα δεν έχει καμία δυνατότητα διαμόρφωσης εκπαιδευτικής πολιτικής, ενώ περιορισμένα είναι και τα περιθώριά της να αποφασίσει για θέματα που αφορούν άμεσα στη λειτουργία της (Λαΐνας, 2000 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013).

Απόρροια της προαναφερθείσας δομής του εκπαιδευτικού συστήματος είναι, μεταξύ άλλων, και η τυποποίηση του έργου των εκπαιδευτικών, οι οποίοι

προσαρμόζονται υιοθετώντας απόλυτα προκαθορισμένους ρόλους και περιορίζονται στην τυπική (ενίοτε και τυπολατρική) διεκπεραίωση της διδακτέας ύλης, όπως αυτή ορίζεται από το Υπουργείο Παιδείας (Γκότοβος&Μαυρογιώργος, 1984 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013). Άλλωστε ο τρόπος δόμησης του εκπαιδευτικού συστήματος αφήνει ελάχιστα περιθώρια διαφοροποίησης, καθώς οι τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες αντιμετωπίζονται μάλλον ισοπεδωτικά, ενώ ο θεωρητικός στόχος είναι η εξασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλες τις σχολικές μονάδες και όλους τους μαθητές.

Όταν όμως οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε επίπεδο σχολικής μονάδας μπορούν να επηρεάσουν μόνο την υποστήριξη του διδακτικού έργου, περιοριζόμενες σε διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων ή ανανέωση του σχολικού εξοπλισμού (Παπαναούμ, 2003 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, ό.π.: 36), το ανθρώπινο δυναμικό της εκπαίδευσης παραμένει ουσιαστικά αναξιοποίητο με τα ανάλογα αποτελέσματα για τις γενικότερες επιδόσεις του ελληνικού σχολείου.

1.2.2. Η Αποκέντρωση στην Ελληνική Εκπαίδευση

Στην Ελλάδα το ζήτημα της «αποκέντρωσης» στην εκπαίδευση προέκυψε μετά τις ρυθμίσεις των νόμων 2218/1994 και 2240/1994 για τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τον Ανδρέου (1998), από την πλευρά του Υπουργείου Παιδείας, αλλά και Εσωτερικών, δεν υπήρξε κάποιο συγκεκριμένο σχέδιο ούτε καν στο επίπεδο του ιδεολογικού προσανατολισμού. Γι' αυτόν το λόγο ο τότε Υπουργός Παιδείας, Γεώργιος Παπανδρέου, συγκρότησε επιτροπή με αντικείμενο τη «μελέτη θεμάτων αρμοδιότητας ΥΠΕΠΘ σχετικά με την εφαρμογή του Α' και Β' βαθμού αυτοδιοίκησης». Βασικά σημεία στο σχέδιο εργασίας της αποτελούσαν η ποιοτική αναβάθμιση τόσο της μόρφωσης των μαθητών όσο και της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών και της διδασκαλίας μέσα σε ένα πλαίσιο διοικητικά αποκεντρωμένο. Καθίστατο ωστόσο σαφές ότι μια τέτοια μετάβαση είναι αδύνατο να συντελεστεί χωρίς προσεκτικό προγραμματισμό, μελέτη τοπικών προβλημάτων και εξειδικευμένων καταστάσεων και συστηματική προεργασία. Επιπλέον, τονιζόταν ως βασική παράμετρος σωστής λειτουργίας της αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού

συστήματος η δημοκρατική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων των εκπαιδευτικών επιστημονικών φορέων της αυτοδιοίκησης, καθώς και η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης.

Από την πλευρά των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης οι προτάσεις που διατυπώθηκαν περιορίζονταν στην κατανομή αρμοδιοτήτων και τη διεκδίκηση περισσότερων από την κεντρική διοίκηση, ενώ οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των εκπαιδευτικών διατύπωσαν επιφυλάξεις τόσο για ενδεχόμενες αλλαγές στο εργασιακό καθεστώς των εκπαιδευτικών, όσο και για τη διαφύλαξη του δημόσιου και ενιαίου χαρακτήρα της εκπαίδευσης. Στο συνδικαλιστικά κείμενα αντιμετωπίζεται θετικά η μεταφορά πόρων και αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια ως μοχλός ανάπτυξης ευνοϊκότερων συσχετισμών για τις κατά τόπους κοινωνικές και δημοκρατικές λειτουργίες, αλλά και ως ευκαιρία περιορισμού της γραφειοκρατίας και ενίσχυσης του ρόλου του συλλόγου διδασκόντων στη διοίκηση του σχολείου και τη σύνδεσή του με τον κοινωνικό περίγυρο. Ωστόσο, οι συγκεκριμένες προτάσεις του Υπουργείου κατηγορήθηκαν ως έμμεση προσπάθεια καταστρατήγησης του δημόσιου χαρακτήρα της παιδείας και δημιουργίας ανισοτήτων μέσα από την παραχώρηση προτεραιότητας στις ανάγκες της αγοράς (Ανδρέου, 1998: 63-68).

Γενικότερα, ο όρος «αποκέντρωση» αφορά στην άσκηση εξουσιών από τοπικά και περιφερειακά όργανα χωρίς προηγούμενη έγκριση των κεντρικών αρχών. Οι αποφάσεις λαμβάνονται στο επίπεδο που εκτελούνται, εξασφαλίζοντας έτσι την πολυπόθητη χρονική αμεσότητα και γνώση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων, από όργανα τα οποία έχουν εκλεγεί από το τοπικό κοινωνικό σύνολο. Η επιλογή της αποκέντρωσης είναι σαφώς πολιτική, προσανατολισμένη σε κατευθύνσεις δημοκρατικές, αντιπροσωπευτικές και συμμετοχικές, ωστόσο δημιουργεί και μια σειρά επιφυλάξεων. Κατά τον Ανδρέου (ό.π.: 76-8) είναι ανάγκη να τηρηθεί μια ισορροπία ανάμεσα στην περιφερειακή ανάπτυξη και την οργανική ενότητα της κρατικής εξουσίας, ενώ είναι δύσκολο να εξαιρεθεί ο κίνδυνος της δημιουργίας ενός απόλυτα συγκεντρωτικού συστήματος στην τοπική διοίκηση (φαινόμενο ανάλογο με αυτό των ομοσπονδιακών κρατών, τα οποία υιοθετούν αποκεντρωμένο εκπαιδευτικό σύστημα σε κεντρικό επίπεδο, αλλά απόλυτα συγκεντρωτικό σε επίπεδο κρατιδίων). Επιπλέον, το μοντέλο αποκέντρωσης που θα υιοθετηθεί πρέπει να λαμβάνει υπόψη πολιτικούς και

κοινωνικούς παράγοντες, τη σύνθεση και την κατανομή του πληθυσμού, καθώς και τις κατά τύπους οικονομικές δυνατότητες, ενώ δεν μπορεί να αγνοηθεί το γεγονός ότι η ιδιαίτερη υφή ορισμένων εκπαιδευτικών ζητημάτων δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί από τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης και καθιστά αναγκαία τη χάραξη γενικών κατευθύνσεων σε κεντρικό επίπεδο.

Όσον αφορά στα εκπαιδευτικά ζητήματα, ο Ανδρέου (1998: 79-82) υποστηρίζει ότι το ζητούμενο μέσα από διαδικασίες αποκέντρωσης πρέπει να είναι ο εκδημοκρατισμός της εκπαίδευσης με την ενδυνάμωση του θεσμικού ρόλου του σχολείου και των εκπαιδευτικών και τη διαμόρφωση ενός ανοιχτού και θετικού κλίματος. Το σχολείο μπορεί να διαδραματίσει καίριο ρόλο, εάν αναβαθμιστεί ο ρόλος του συλλόγου διδασκόντων με δυνατότητες παρέμβασης στον προγραμματισμό και την υλοποίηση της εκπαιδευτικής διαδικασίας, στην ενδοσχολική επιμόρφωση και την αξιολόγηση της σχολικής μονάδας· εάν είναι οικονομικά αυτοδύναμο, με σχετικά σταθερό εκπαιδευτικό δυναμικό και ευρύτερη συμμετοχή μαθητών και γονέων στη βαθμίδα κυρίως του Λυκείου· εάν έχει τη δυνατότητα να προωθεί καινοτομίες ή δράσεις ενσωμάτωσης με δεδομένη την αυξανόμενη πολιτισμική διαφοροποίηση του μαθητικού δυναμικού, καθώς και εάν μπορεί να αναπτύξει ερευνητικές δραστηριότητες σε επίπεδο περιφέρειας. Ο ρόλος αυτός όμως μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο εάν τα περιφερειακά όργανα μπορούν να υποστηρίξουν τη διαμόρφωση μιας «τοπικής εκπαιδευτικής πολιτικής» έχοντας υπόψη τα τοπικά προβλήματα και τις ιδιαιτερότητες των μαθητών και καταβάλλοντας κάθε προσπάθεια αποσόβησης συγκρούσεων μεταξύ συμφερόντων.

Τα εκπαιδευτικά θέματα στον ελληνικό χώρο δεν ήταν ποτέ ιδεολογικά ουδέτερα. Σε αρκετές περιπτώσεις η έντονη κομματικοποίηση μεταφέρεται στα ζητήματα της εκπαίδευσης, δημιουργώντας πολωτικές καταστάσεις. Ωστόσο, όπως τονίζει ο Λαΐνας (1993: 289), η εύρυθμη λειτουργία αποκεντρωμένων οργάνων λαϊκής συμμετοχής προϋποθέτει πολυφωνία, ανεκτικότητα και σύνθεση απόψεων. Βέβαια, η ενεργοποίηση της ευρύτερης συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων μόνο θετικά θα μπορούσε να συμβάλει στην άσκηση του εκπαιδευτικού έργου, ειδικά σε εποχές αδράνειας, αδιαφορίας για τα κοινά και αποστασιοποίησης.

1.3. Σύγκριση Συγκεντρωτικού και Αποκεντρωμένου Συστήματος

Η συνεχώς αυξανόμενη κρατική παρέμβαση στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα εντείνει τον συγκεντρωτισμό, ο οποίος με τη σειρά του προϋποθέτει τη συνεχή ανάμειξη της κεντρικής εξουσίας στην άσκηση της εκπαιδευτικής πολιτικής δημιουργώντας ένα φαύλο κύκλο. Όμως η αποκέντρωση σύμφωνα με τον Παπακωνσταντίνου (ό.π.: 198) θα μπορούσε να οδηγήσει στη λήψη ταχύτερων αποφάσεων, οι οποίες να ανταποκρίνονται στις πραγματικές εκάστοτε ανάγκες. Ο αντίλογος βέβαια σε αυτή την περίπτωση λέει ότι στο συγκεντρωτικά οργανωμένο σύστημα μπορεί να εξασφαλιστεί η ενότητα και ο συνακόλουθος καλύτερος συντονισμός. Υπάρχει η δυνατότητα ελέγχου, ενώ τα προβλήματα αντιμετωπίζονται ομοιόμορφα, άρα ενδεχομένως και ισότιμα. Επίσης, καθίσταται εφικτή η εξοικονόμηση ανθρώπινου δυναμικού, πόρων και υλικών, στοιχεία ιδιαίτερα σημαντικά σε εποχές δημοσιονομικής ασφυξίας, όπως η σημερινή.

Από την άλλη πλευρά, οι ισχυρές περιφερειακές και νομαρχιακές δομές σε συνεργασία με τους διευθυντές των σχολικών μονάδων θα είχαν την ικανότητα για άμεση επίλυση των τοπικών προβλημάτων, καίρια στοχευμένη, χωρίς τις καθυστερήσεις που προκαλεί ο κεντρικός έλεγχος και η αυξημένη γραφειοκρατία που συνεπάγεται. Τα τοπικά προβλήματα επιλύονται ορθότερα όταν αξιοποιούνται οι ειδικές γνώσεις επί της ιδιαιτερότητας της κάθε περιοχής (Φαναριώτης, 1999· Κωτσίκης, 2007 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013). Βέβαια στο σημείο αυτό θα μπορούσε να διατυπωθεί η αντίρρηση ότι οι ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις των τελευταίων ετών έχουν καταστήσει δυνατή την άμεση επικοινωνία της κεντρικής διοίκησης ακόμη και με τις πιο απομακρυσμένες περιοχές. Έτσι, δίνεται η δυνατότητα και στο πλαίσιο ενός συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος να λαμβάνονται τεκμηριωμένες αποφάσεις χωρίς τον κίνδυνο παρανοήσεων ή καθυστέρησης (Φαναριώτης, 1999: 43 στο Σαΐτης&Σαΐτη, 2011).

Παράλληλα, παρατηρείται αυξημένη δυνατότητα εισήγησης καινοτομιών από τη βάση προς τα ανώτερα κλιμάκια της ιεραρχίας. Άλλωστε έχει αποδειχθεί (Fischer, 2006: 17 στο Νόβα – Καλτσούνη, 2010) ότι τα αποκεντρωτικά συστήματα προωθούν καινοτομίες με μεγαλύτερη ευκολία, ειδικότερα σε ό,τι

αφορά τις σχέσεις μεταξύ των παραγόντων που συμμετέχουν στην εκπαιδευτική διαδικασία, το περιεχόμενο και τις μεθόδους διδασκαλίας. Βέβαια, όταν οι αλλαγές αφορούν ευρεία μεταρρύθμιση του εκπαιδευτικού συστήματος σε επίπεδο λειτουργιών, δομών και βασικών στόχων, είναι ευκολότερο να υλοποιηθούν στο πλαίσιο συγκεντρωτικών συστημάτων, ενώ διατυπώνεται και η αντίρρηση ότι το αποκεντρωμένο σύστημα παρέχει μεν τη δυνατότητα εισαγωγής καινοτομιών, δεν υπάρχει όμως καμία αντικειμενική εγγύηση ότι θα αναληφθούν τέτοιες πρωτοβουλίες κι ακόμη περισσότερο ότι θα έχουν και θετική απόδοση (Λαΐνας, 1993:266).

Παραμένει βέβαια πλεονέκτημα των αποκεντρωτικών συστημάτων η ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων σε συνδυασμό με μικρότερο κόστος, ωστόσο δεν μπορεί να αγνοηθεί και το γεγονός ότι κάποια προβλήματα απαιτούν γνώσεις περισσότερο εξειδικευμένες, η απουσία των οποίων δεν επιτρέπει την επίλυσή τους σε τοπικό επίπεδο (Χατζηπαντελή, 1999· Λαΐνας, 2000 στο Παπακωνσταντίνου & Αποστόλου, 2013). Σε κάθε περίπτωση όμως οι λύσεις που επιλέγονται γίνονται ευκολότερα αποδεκτές, ενώ τόσο οι εκπαιδευτικοί όσο και τα στελέχη της εκπαίδευσης αναπτύσσουν περισσότερες διοικητικές ικανότητες και υπευθυνότητα, καθώς δεν περιορίζονται πια σε αποκλειστικά εκτελεστικούς και διεκπεραιωτικούς ρόλους (Μπουραντάς, 2001· Αθανασούλα – Ρέππα, 2008 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013).

Σύμφωνα με τους Σαΐτη & Σαΐτη (2011) η «κατάσταση ισορροπίας» είναι το ζητούμενο στην κατανομή της εξουσίας και των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση ή την ανώτατη ιεραρχική βαθμίδα και τις περιφερειακές μονάδες και υπηρεσίες, ένα ζητούμενο το οποίο θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη σταδιακή, προγραμματισμένη και μεθοδική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στα κατώτερα ή περιφερειακά επίπεδα της διοίκησης.

Ωστόσο, στη σύγχρονη κοινωνική πραγματικότητα η έννοια της «ισορροπίας» μπορεί να περιλάβει περισσότερους παράγοντες. Ο Barroso (2000 στο Παπακωνσταντίνου, 2011) παρουσίασε το εκπαιδευτικό σύστημα ως ένα τρίγωνο, στις κορυφές του οποίου βρίσκεται το κράτος, οι εκπαιδευτικοί και η κοινωνία (μαθητές – γονείς). Η μεταβολή των εφαρμοζόμενων πολιτικών «ισχυροποιεί» αντίστοιχα τις κορυφές του τριγώνου. Σε ένα συγκεντρωτικό

σύστημα κυριαρχεί το κράτος σε ρόλο ρυθμιστή, ενώ οι εκπαιδευτικοί αντιμετωπίζονται ως λειτουργοί, εάν υπερισχύει ο κοινωνικός τους ρόλος, ή ως επαγγελματίες οι οποίοι εκτελούν τις εντολές των ιεραρχικά ανώτερων διοικητικών δομών. Στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα οι γονείς περιορίζονται σε ρόλο παθητικό.

Ουσιαστικά οι γονείς και οι μαθητές περιορίζονται σταθερά σε έναν δευτερεύοντα ρόλο όσον αφορά στα εκπαιδευτικά πράγματα. Πιο συγκεκριμένα, είτε θα είναι εντελώς υποταγμένοι στα πλαίσια ενός συγκεντρωτικού συστήματος είτε θα μετατρέπονται σε παθητικούς καταναλωτές στα πλαίσια ενός αποκεντρωμένου συστήματος παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών. Σε καμία περίπτωση δε συμμετέχουν στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής ή στον καθορισμό του διοικητικού μοντέλου (Παπακωνσταντίνου, 2013: 31).

Ωστόσο, στο αποσυγκεντρωμένο σύστημα σύμφωνα με τον Barroso (2001: 68 στο Παπακωνσταντίνου, 2011) η μείωση της εξάρτησης των σχολείων από την κεντρική διοίκηση καθιστά απαραίτητη την ενσωμάτωση στην τοπική κοινότητα με τη συνακόλουθη συμμετοχή των γονέων και των άλλων μελών της στις εκπαιδευτικές δραστηριότητες του σχολείου και τη διαχείρισή του. Άλλωστε, τις τελευταίες δεκαετίες με τη διεύρυνση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης και τη γενικότερη άνοδο του μορφωτικού επιπέδου του πληθυσμού, έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός όχι μόνο των μορφωμένων γονέων, αλλά και των συνειδητών πολιτών, οι οποίοι με τη συμμετοχή τους στη φορολογία στηρίζουν τον κρατικό προϋπολογισμό. Η φορολογική συμμετοχή δεν αποτελεί κάτι καινούριο, ωστόσο αυτό που άλλαξε είναι ότι οι συγκεκριμένοι πολίτες δημιουργούν ομάδες, οι οποίες απαιτούν πλέον να έχουν λόγο στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας, ρόλος που μέχρι τώρα ανήκει αποκλειστικά στον κρατικό σχεδιασμό εντός του πλαισίου της διοικητικής αποσυγκέντρωσης και της πολιτικής αποκέντρωσης. Στην Ελλάδα οι γονείς έχουν δικαίωμα συμμετοχής στα όργανα λαϊκής συμμετοχής, όπως αυτά θεσμοθετήθηκαν από τον νόμο 1566/85, όμως αφενός αυτά δεν λειτούργησαν, αφετέρου ο ρόλος των γονέων ήταν καθαρά συμβουλευτικός.

Στο αποκεντρωμένο σύστημα το κράτος από «εκπαιδευτής» γίνεται συντονιστής (καθώς κυριαρχούν οι γονείς και η τοπική εξουσία με όρους

«αγοράς») και σταδιακά αξιολογητής της εκπαιδευτικής πολιτικής, ενώ οι αποφάσεις λαμβάνονται από περιφερειακές και τοπικές αρχές εκπαίδευσης, οι οποίες έχουν επιλεγεί από τους ενδιαφερόμενους. Κατά συνέπεια, οι γονείς έχουν διευρυμένο ρόλο και λόγο στα εκπαιδευτικά πράγματα, ενώ η σχολική μονάδα είναι αυτοτελής και «παράγει» εκπαίδευση ξεφεύγοντας από τον εκτελεστικό της ρόλο, υποχρεώνεται όμως σε λογοδοσία και (συνήθως εξωτερική) αξιολόγηση. Επιπλέον, οι γονείς είναι ελεύθεροι να επιλέξουν σχολείο, ενώ η ομοιομορφία του συγκεντρωτικού συστήματος δεν επέτρεπε καμία επιλογή, καθώς λειτουργούσε δεσμευτικά μόνο η διεύθυνση κατοικίας, προκειμένου οι μαθητές να φοιτήσουν υποχρεωτικά στην πλησιέστερη σχολική μονάδα (Παπακωνσταντίνου, 2012: 36).

Ο ρόλος των εκπαιδευτικών σε αυτή την περίπτωση αλλάζει, καθώς από την τυπική διεκπεραίωση άνωθεν εντολών υποχρεούνται να περάσουν στη συνδιαμόρφωση της παιδαγωγικής διαδικασίας, την οποία στη συνέχεια οφείλουν και να δικαιολογήσουν ενώπιον των γονέων και της τοπικής κοινωνίας. Η διαδικασία αυτή θα μπορούσε να λειτουργήσει μέσα σε κλίμα αμοιβαίας αποδοχής και συναίνεσης, υπάρχει όμως και το ενδεχόμενο της δημιουργίας αντιπαλότητας ανάμεσα στους εκπαιδευτικούς και τις απαιτήσεις της τοπικής κοινωνίας.

Το κράτος κατέχει στρατηγικής σημασίας θέση, γι' αυτό και στο τρίγωνο του Barroso (2000 στο Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013) τοποθετείται στην κορυφή, καθώς αυτό ουσιαστικά ρυθμίζει το εκάστοτε υιοθετούμενο διοικητικό μοντέλο ισορροπώντας μεταξύ «δημόσιας υπηρεσίας» και «αγοράς» (Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013:28). Το κράτος σε καμία περίπτωση δεν περιθωριοποιείται, διατηρεί ρόλο συντονιστικό και ελεγκτικό, ενώ όπως έχει ήδη αναφερθεί, διατηρεί ανά πάσα στιγμή το δικαίωμα να αφαιρέσει τοπικές αρμοδιότητες και αποφασιστικές εξουσίες και να τις συγκεντρώσει ξανά στα χέρια του. Ως ιδανικό συνδυασμό, προκειμένου να μην κυριαρχήσουν στην εκπαίδευση οι αμείλικτοι νόμοι της «αγοράς», ο Παπακωνσταντίνου (2005) αναφέρει τη διοικητική αποσυγκέντρωση και την πολιτική αποκέντρωση. Ουσιαστικά το κράτος διατηρεί τον κεντρικό στρατηγικό σχεδιασμό, κατανέμει τους πόρους, μετακυλώντας όμως το οικονομικό βάρος στην τοπική κοινωνία και δημιουργώντας συνθήκες οιονεί αγοράς, ενώ διατηρεί το ρόλο του συντονιστή για να επιτευχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συστήματος. Η ανάπτυξη αυτή ελέγχεται μέσω ενός αξιόπιστου και αντικειμενικού τρόπου αξιολόγησης με στόχο την

έγκαιρη και επαρκή πληροφόρηση για τις αδυναμίες και τις προοπτικές, ενώ το κράτος αναλαμβάνει και την εκπροσώπηση του συστήματος στα πλαίσια υπερεθνικών οργανισμών.

Το κάθε μοντέλο διοίκησης καθώς και ο ρόλος των δομών μέσα στο πλαίσιο του δεν μπορεί να νοηθεί αποκομμένο από τις ιστορικές και κοινωνικές εξελίξεις. Η οργάνωση της εκπαίδευσης διεθνώς αντικατοπτρίζει τα ήθη και της παραδόσεις, αλλά και τους πολιτικούς θεσμούς που χαρακτηρίζουν τον κάθε λαό (Lindman, 1966: 433 στο Μπόμπας: 84). Έτσι, ένα συγκεντρωτικό σύστημα ανεξαρτήτως του βαθμού συγκέντρωσης των εξουσιών δεν μπορεί παρά να αποτελεί βασικό κομμάτι μιας ευρύτερης κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης. Παράλληλα, το συγκεντρωτικό σύστημα ευνοεί και ευνοείται από τη σχετική ομοιογένεια των θρησκευτικών, πολιτισμικών και εθνικών ομάδων στα πλαίσια ενός κράτους. Η ομοιομορφία αυτή επιτρέπει την ενιαία κατευθυντήρια γραμμή στο περιεχόμενο και τα μέσα διδασκαλίας, στην αντιμετώπιση ποικίλων ζητημάτων, στην υπαγωγή γενικότερα όλων των επιμέρους δομών σε ένα κοινό πλαίσιο αναφοράς. Αυτός ήταν και ο κανόνας, τουλάχιστον μέχρι τις τελευταίες δεκαετίες και για την ελληνική κοινωνία, την οποία αντανάκλούσε το ισχυρά συγκεντρωτικό εκπαιδευτικό της σύστημα, καθώς δεν τέθηκε ποτέ το ζήτημα της αντιμετώπισης ιδιαιτεροτήτων από οργανωμένες ομάδες πίεσης (Μπόμπας, ό.π.: 85).

Άλλωστε η ενιαία εκπαιδευτική πολιτική ήταν πάντα καλυμμένη και με τον μανδύα της «ασότητας ευκαιριών», καθώς και με τη δυνατότητα πρόσβασης για όλους τους μαθητές με ένα όμοιο (άρα και «ασότιμο») σύστημα στη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια εκπαίδευση (Παπακωνσταντίνου, 2013:25). Βέβαια η συγκεκριμένη ομοιομορφία δέχτηκε κριτική, καθώς θεωρήθηκε ότι επί της ουσίας επρόκειτο για απλή αναπαραγωγή κοινωνικών ανισοτήτων.

1.4.Δομή και Λειτουργία του Ελληνικού Εκπαιδευτικού Συστήματος

Η ιστορική επισκόπηση του τρόπου διοίκησης του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος αναφορικά με τη χρήση των όρων «αποκέντρωση» και «αυτοδιοίκηση» καταδεικνύει ότι στα πλαίσια τόσο του πολιτικού όσο και του συνδικαλιστικού λόγου η αποκέντρωση αφορούσε στην εκχώρηση εξουσιών σε περιφερειακό επίπεδο χωρίς όμως να αλλοιώνονται οι υπάρχουσες ιεραρχικές

δομές και ισορροπίες. Αντίστοιχα η «αυτοδιοίκηση» αφορούσε την εκπροσώπηση των εκπαιδευτικών στα Υπηρεσιακά Συμβούλια καθώς και την επιλογή στελεχών εποπτείας και διοίκησης από την οικεία βαθμίδα, χωρίς σε καμία περίπτωση να γίνεται αναφορά στη σχολική μονάδα ως αυτόνομο εκπαιδευτικό και διοικητικό «κύτταρο». Ουσιαστικά επρόκειτο για προτάσεις αποσυμπύκνωσης της συγκεντρωτικής αρχής, οι οποίες απλώς διαιωνίζουν την υπάρχουσα κατάσταση με επιφανειακές μόνο παρεμβάσεις (Ανδρέου – Παπακωνσταντίνου, ό.π.: 367-8).

Με δεδομένο ότι η συγκεκριμένη εργασία εστιάζεται στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση ακολουθεί η παρουσίαση της δομής του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, η οποία παρομοιάζεται με μία πυραμίδα: στην κορυφή της βρίσκεται ο/η Υπουργός και στη βάση οι σχολικές μονάδες όλης της χώρας, ενώ σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο (ν.1566/85, Π.Δ. 75/1986, Π.Δ. 147/1976, ν.309/1976) η διοικητική δομή της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης διακρίνεται σε εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο.

Αναλυτικότερα σε εθνικό επίπεδο βασικό διοικητικό ρόλο διαδραματίζει η Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας, η οποία και διαμορφώνει το περιεχόμενο και τις κατευθυντήριες γραμμές της εκπαιδευτικής πολιτικής. Συμπληρωματικά λειτουργεί και το Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΚΥΣΔΕ), το οποίο εξετάζει θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού, όπως διορισμούς, μεταθέσεις, μετατάξεις, απολύσεις και άδειες, αλλά και πειθαρχικά θέματα προϊσταμένων των κατά τόπους Διευθύνσεων Εκπαίδευσης. Σε επίπεδο περιφέρειας διοικητικό και ελεγκτικό ρόλο αναλαμβάνουν οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης (όπως ορίζει ο ν. 2817/2000) μαζί με τα Υπηρεσιακά Συμβούλια (ΑΠΥΣΔΕ) με αρμοδιότητες ανάλογες με αυτές του ΚΥΣΔΕ, αλλά σε περιφερειακό επίπεδο. Ωστόσο, πρέπει να καταστεί σαφές ότι τα περιφερειακά όργανα περιορίζονται σε απλό εκτελεστικό ρόλο των αποφάσεων της κεντρικής διοίκησης, καθώς τα καίρια ζητήματα της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού εξετάζονται και καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο (Μιχόπουλος, 1998).

Σε κάθε νομό για θέματα που άπτονται της υπηρεσιακής κατάστασης των εκπαιδευτικών, αλλά και της άσκησης διοικητικού και ελεγκτικού έργου,

υπεύθυνοι είναι οι προϊστάμενοι των Διευθύνσεων Εκπαίδευσης με τη συνεργασία των Περιφερειακών Υπηρεσιακών Συμβουλίων Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΠΥΣΔΕ). Σε επίπεδο νομού (ενδεχομένως όμως και περιφέρειας για ολιγάριθμες ειδικότητες) οι σχολικοί σύμβουλοι αναλαμβάνουν την παιδαγωγική και επιστημονική υποστήριξη των εκπαιδευτικών που υπηρετούν στα σχολεία της περιοχής. Τέλος, σε επίπεδο δήμου και σχολικής μονάδας δραστηριοποιούνται όργανα διοικητικά, όπως ο διευθυντής της σχολικής μονάδας και ο σύλλογος διδασκόντων, όργανα διαχειριστικά, όπως η σχολική επιτροπή, και όργανα υποστηρικτικά, όπως ο σχολικός σύμβουλος ή ο σύλλογος γονέων και κηδεμόνων (Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, ό.π.: 34). Σε επίπεδο σχολικής μονάδας, η διοίκηση ασκείται από τον Διευθυντή, ο οποίος έχει τόσο διοικητικές όσο και επιστημονικές – παιδαγωγικές αρμοδιότητες, σε συνεργασία με τους συλλόγους των διδασκόντων και τις Σχολικές Επιτροπές, οι οποίες ευθύνονται για τη διαχείριση του προϋπολογισμού σχετικά με θέματα δαπανών που σχετίζονται με την εύρυθμη λειτουργία του σχολείου.

Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα δεν είναι συγκεντρωτικό μόνο από διοικητική άποψη, αλλά και από την άποψη της οργάνωσης των σπουδών, όπου οι βαθμίδες κατατάσσονται ιεραρχικά. Όσον αφορά στο διοικητικό μέρος, το Υπουργείο Παιδείας εποπτεύει και τις αποκεντρωμένες δομές, όπως το Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής, ενώ ασκεί έλεγχο και στις διοικητικές βαθμίδες που υπάγονται άμεσα σε αυτό, όπως οι 13 Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης και οι Διευθύνσεις Εκπαίδευσης, που εποπτεύουν τη λειτουργία των σχολικών μονάδων της περιοχής τους και συντονίζουν τη συνεργασία τους. Έτσι, ενώ δίνεται η εντύπωση ότι εκχωρήθηκαν εξουσίες από την ανώτερη ιεραρχική βαθμίδα στις υποκείμενες περιφερειακές δομές, ουσιαστικά, σύμφωνα με τον Σαΐτη (2005) πρόκειται για απλή μετατόπιση.

Βέβαια, κατά τον Φωτόπουλο (2012) τόσο σε επίπεδο διεύθυνσης όσο και σε επίπεδο συλλόγου διδασκόντων υπάρχουν δυνατότητες σχετικής αυτονομίας, ακόμα και μεταστροφής των επιταγών της ανώτερης ιεραρχίας. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση η πολιτική εξουσία είναι αυτή που καθορίζει τις πολιτικές, ενώ οι δαιδαλώδεις ιεραρχικές δομές από την κορυφή της εξουσίας (τον/την Υπουργό) έως τη βάση (σχολική μονάδα) προσδιορίζουν ουσιαστικά τη διοικητική νοοτροπία (Φωτόπουλος, 2012: 78-9).

Άλλωστε και η τριτοβάθμια εκπαίδευση, μολονότι θεωρείται αυτόνομη και αυτοδιοικούμενη από τη στιγμή που λειτουργεί με τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, στην ουσία ελέγχεται από το Υπουργείο Παιδείας, το οποίο ασκεί έλεγχο νομιμότητας σε διάφορες πράξεις, όπως η εκλογή και ο διορισμός των μελών Διδακτικού – Ερευνητικού Προσωπικού ή οι δαπάνες. Εξάλλου δεν μπορεί να παραβλεφθεί το γεγονός ότι τα ΑΕΙ λειτουργούν με κρατική χρηματοδότηση, από τη στιγμή που είναι αποκλειστικά δημόσια σύμφωνα με το άρθρο 16 του Συντάγματος (Νόβα – Καλτσούνη, ό.π.: 148-9).

Δίπλα στο εθνικό σύστημα εκπαίδευσης λειτουργεί παράλληλα ένα σύστημα παροχής υπηρεσιών εκπαίδευσης και κατάρτισης, ανεξάρτητα από τους φορείς που τις παρέχουν ή τον πληθυσμό στον οποίο απευθύνονται (Τσαούσης, 2003: 56 στο Νόβα – Καλτσούνη, 2010). Ένα τμήμα του παράλληλου συστήματος έχει επισημοποιηθεί με τη μορφή ιδιωτικών ινστιτούτων επαγγελματικής κατάρτισης ή «κολλεγίων», χωρίς βέβαια να εντάσσεται στο εθνικό εκπαιδευτικό σύστημα, ενώ ένα άλλο παραμένει συστηματικά στο περιθώριο και επιδιώκει άλλοτε έμμεσα και άλλοτε άμεσα την αναγνώριση και την ένταξη στον ευρύτερο εκπαιδευτικό ιστό. Στο σύστημα παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών το οποίο παραμένει περιθωριοποιημένο, θα μπορούσαν να ενταχθούν τα φροντιστήρια που απευθύνονται σε μαθητές ως επί το πλείστον της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Στο κομμάτι αυτό τα τελευταία χρόνια, λόγω των συνεχώς επιδεινούμενων οικονομικών συνθηκών, φαίνεται να ενεργοποιούνται οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τη δημιουργία «κοινωνικών φροντιστηρίων», τα οποία απευθύνονται σε μαθητές που ανήκουν στα ασθενέστερα οικονομικά στρώματα και αδυνατούν να αντεπεξέλθουν στο κόστος της παράλληλης φροντιστηριακής στήριξης.

Σε κάθε περίπτωση πάντως και ανεξάρτητα από τη δομή και τον τρόπο λειτουργίας του, το εκπαιδευτικό σύστημα δεν μπορεί να νοηθεί αποκομμένο από το ευρύτερο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου δραστηριοποιείται, αλλά και τις ανάγκες του οποίου καλείται να εξυπηρετήσει. Γι' αυτό το λόγο κρίνεται σκόπιμο στη συνέχεια της συγκεκριμένης εργασίας να παρουσιαστεί η διάσταση της σχολικής μονάδας ως ανοιχτού συστήματος σε συνεχή αλληλεπίδραση με το περιβάλλον του.

Κεφάλαιο 2. Το σχολείο ως ανοικτό σύστημα

2.1 Το Εκπαιδευτικό σύστημα ως ανοικτό σύστημα

Ο όρος σύστημα χρησιμοποιείται ευρέως, χωρίς ωστόσο να υπάρχει απόλυτη συμφωνία ως προς το περιεχόμενό του. Η ετυμολογική προέλευση της λέξης από την πρόθεση συν και το ρήμα ίστημι δηλώνει τη συνύπαρξη επιμέρους στοιχείων σε ένα ενιαίο σύνολο, ενώ ιδιαίτερη βαρύτητα δίνουν όλοι οι ορισμοί στη σχέση αλληλεπίδρασης μεταξύ αυτών των στοιχείων. (Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, 1994: 54-55).

Τόσο η κλασική όσο και η νεοκλασική θεωρία της διοίκησης αντιμετωπίζουν την οργάνωση ως στατική μορφή. Για τις ανάγκες της συγκεκριμένης εργασίας όμως κρίθηκε σκόπιμο να υιοθετηθεί η προσέγγιση της συστημικής θεωρίας, η οποία αντιμετωπίζει την τυπική οργάνωση στη δυναμική μορφή της και συνέβαλε στην αναγνώριση της σχολικής μονάδας ως «ανοιχτού συστήματος», δηλαδή ενός συστήματος το οποίο ανταλλάσσει πληροφορίες και ενέργεια με το περιβάλλον του (Παπακωνσταντίνου & Αναστασίου, 2013: 24-29) μέσα από μία αμφίδρομη διαδικασία ανατροφοδότησης.

Έτσι, το εκπαιδευτικό σύστημα επηρεάζεται από το κοινωνικό περιβάλλον, αλλά και με τη σειρά του το επηρεάζει ανάλογα με τις γνώσεις και τις αξίες που μεταλαμπαδεύει στους αποφοίτους / εκροές του (Μιχόπουλος, 1997: 153). Το εκπαιδευτικό σύστημα είναι ένα υποσύστημα, το οποίο εντάσσεται στο κοινωνικό και οικονομικό σύστημα και λειτουργεί μέσα στο περιβάλλον που αυτά δημιουργούν. Γενικότερα η έννοια του συστήματος ως ανθρώπινης κατασκευής έχει οριστεί με ποικίλους τρόπους, όχι απαραίτητα όμοιους μεταξύ τους (Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, ό.π.:54), ωστόσο σε κάθε περίπτωση υπάρχουν κοινά στοιχεία που διέπουν όλους τους ορισμούς. Πιο συγκεκριμένα, τέσσερα είναι τα βασικά χαρακτηριστικά που χαρακτηρίζουν κάθε ορισμό των συστημάτων: η αλληλεπίδραση, η ολότητα, η οργάνωση και η πολυπλοκότητα.

Τα στοιχεία που συναποτελούν ένα σύστημα, στην περίπτωσή μας οι μαθητές, οι εκπαιδευτικοί και το διοικητικό προσωπικό, ως άτομα ή μέλη ευρύτερων ομάδων, βρίσκονται σε μία συνεχή διαδικασία αλληλεπίδρασης, γεγονός που οδηγεί στη μεταβολή της συμπεριφοράς και των στάσεών τους, με

αποτέλεσμα τον δυναμικό χαρακτήρα του συστήματος, αφού οι συνεχείς αλληλεξαρτώμενες αλλαγές αναιρούν ενδεχόμενα στοιχεία στατικότητας. Η συμπεριφορά των στοιχείων του συστήματος δεν μπορεί επίσης να νοηθεί μεμονωμένη, αφού λειτουργούν στα πλαίσια του συνόλου, το οποίο τα επηρεάζει αλλά και επηρεάζεται από αυτά με στόχο την επίτευξη ενός προκαθορισμένου σκοπού. Η αλληλεπίδραση των στοιχείων ενός συστήματος τα ωθεί στην υιοθέτηση κοινών συμπεριφορών και στην ενιαία και ομοιόμορφη λειτουργία τους μέσα σε ένα οργανωμένο πλαίσιο.

Άλλωστε η οργάνωση είναι βασικό συστατικό στοιχείο κάθε συστήματος, το οποίο δεν υπόκειται σε συχνές αλλαγές, εκτός από την περίπτωση που ασκούνται καταλυτικές επιδράσεις από το εξωτερικό περιβάλλον ή υπάρχουν ριζικές αλλαγές στη συμπεριφορά μεγάλου ποσοστού των μελών του. Τέλος, το χαρακτηριστικό της πολυπλοκότητας πηγάζει από το μεγάλο αριθμό μερών του συστήματος σε συνδυασμό με τις ποικίλες μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις.

Όσον αφορά στην ανάλυση ενός συστήματος, τα βασικά στοιχεία που το ορίζουν είναι η δομή, η λειτουργία του και η εξέλιξή του. Η δομή ενός συστήματος περιλαμβάνει τα σύνορά του, τις δομές και τα δίκτυα μεταφοράς πληροφοριών, τις διασυνδέσεις ανάμεσα στα εσωτερικά του στοιχεία και τα στοιχεία του περιβάλλοντος, την ιεραρχική του οργάνωση, η οποία πηγάζει από την πολυπλοκότητά του αλλά και καθρεφτίζει την εξέλιξή του, καθώς και το περιβάλλον του. Το περιβάλλον ενός συστήματος θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι απαρτίζεται με τη σειρά του από υπερσυστήματα, τα οποία ενεργούν με σχέσεις αλληλεπίδρασης στα υποσυστήματα που περιλαμβάνουν. Όπως προαναφέρθηκε, το εκπαιδευτικό σύστημα εντάσσεται στο υπερσύστημα του κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος, από το οποίο δέχεται επιδράσεις και το οποίο επηρεάζει, ενώ με τη σειρά του το εκπαιδευτικό σύστημα είναι το υπερσύστημα, στο οποίο εντάσσεται η σχολική μονάδα. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ολόκληρη η κοινωνία αποτελείται από συστήματα τα οποία δρουν ανταγωνιστικά ή συνεργατικά, ανάλογα με την ιδιαίτερη φύση τους ή τις περιστάσεις (Μιχόπουλος, 1997: 154).

Όπως τα περισσότερα συστήματα, έτσι και το εκπαιδευτικό μπορεί να χαρακτηριστεί ανοικτό σύστημα, αφού βρίσκεται σε επικοινωνία με το

περιβάλλον και έτσι μέσω της επικοινωνιακής αλληλεπίδρασης εξασφαλίζει την εξέλιξη και την επιβίωσή του (Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, ό.π.: 58). Το εκπαιδευτικό σύστημα θεωρείται ένα ζωντανό ανοικτό σύστημα, το οποίο όχι μόνο βρίσκεται σε συνεχή επικοινωνία με το εξωτερικό περιβάλλον, αλλά κατέχει και στρατηγική θέση μέσα σε αυτό, από τη στιγμή που επηρεάζει μεγάλο μέρος των υπολοίπων συστημάτων, τα οποία υπάγονται επίσης στο υπερσύστημα της κοινωνίας, της οικονομικής και πολιτικής ζωής.

Οι εισροές του εκπαιδευτικού συστήματος είναι οι μαθητές, το προσωπικό (εκπαιδευτικό και διοικητικό ή βοηθητικό), τα πληροφοριακά στοιχεία (οι σκοποί και οι αξίες τους), καθώς και η υλικοτεχνική υποδομή σε συνδυασμό με τις χρηματοοικονομικές ροές. Η διαδικασία της επεξεργασίας λαμβάνει χώρα σε ένα πλαίσιο αυστηρά οργανωμένο και ιεραρχημένο σε βαθμίδες με τη συμμετοχή του προσωπικού και την αξιοποίηση των υλικών και άυλων εισροών. Όσον αφορά στη βαθμίδα της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία και θα μας απασχολήσει στη συγκεκριμένη εργασία, οι εκροές του συστήματος οφείλουν να είναι απόφοιτοι, οι οποίοι είτε θα συνεχίσουν τις σπουδές τους στην τριτοβάθμια εκπαίδευση είτε θα ενταχθούν στην αγορά εργασίας. Ουσιαστικά η λειτουργία των δομών του εκπαιδευτικού συστήματος οφείλει να πραγματοποιηθεί έτσι, ώστε ο μαθητής μέσα από τις διαδικασίες της μάθησης να αναπτυχθεί πνευματικά, να αποκατασταθεί επαγγελματικά και να προαγάγει την κοινωνική και πολιτισμική αναβάθμιση, ικανοποιώντας τις ανάγκες και τις απαιτήσεις των συστημάτων που συνδέονται άμεσα με το εκπαιδευτικό σύστημα (Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, ό.π.: 62-3). Η έκτασή του είναι ιδιαίτερα μεγάλη σε εύρος, καθώς αφορά όλο το μαθητικό και σπουδαστικό πληθυσμό μιας κοινωνίας, αλλά και σε βάθος, αφού επιχειρεί να πραγματοποιήσει τους σκοπούς κάθε ατόμου σε συνάρτηση με ολόκληρη την κοινωνία (Κωτσίκης, 1998: 78).

2.2. Το Περιβάλλον του Σχολείου

Ως περιβάλλον μπορεί να οριστεί «κάθε τι έξω από τα όρια του οργανισμού» (Robey, 1982 στο Σαϊτής, 1992). Επειδή όμως η άποψη αυτή αφήνει ένα ευρύ περιθώριο, που δεν επιτρέπει ουσιαστική διερεύνηση, στο πλαίσιο της συγκεκριμένης εργασίας αναφέρονται μόνο τα στοιχεία του

εξωτερικού περιβάλλοντος που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση με τη σχολική μονάδα και επηρεάζουν τη λειτουργία της και τα οποία αφορούν κοινωνικές, πολιτιστικές, τεχνικές και φυσικές διαστάσεις (Σαΐτης, ό.π. 147). Ο Μιχόπουλος (1998) θεωρεί «περιβάλλον» τις δυνάμεις που δρουν μορφοποιητικά έξω από το χώρο στον οποίο δραστηριοποιείται η οργάνωση και μέσα στον οποίο καλείται να αναπτυχθεί και να επιβιώσει. Σε γενικές γραμμές οι επιχειρούμενοι ορισμοί εστιάζουν στην έννοια του περιβάλλοντος σε συνάρτηση με την εσωτερική οργάνωση του συστήματος, ενώ δεν αναπτύσσεται επαρκώς η διάσταση της επίδρασης του στο εκπαιδευτικό σύστημα μέσα από σχέσεις αιτίου – αιτιατού. Ωστόσο η θεωρητική προσέγγιση της «θεσμικής θεώρησης» αντιμετωπίζει το περιβάλλον ως παράγοντα, ο οποίος «ενθαρρύνει τη σχολική μονάδα να ανταποκριθεί στις θεσμοποιημένες καταστάσεις της κοινωνίας» (Μιχόπουλος, 1998: 144).

Ο Κωτσίκης (1998: 77-79) υποστηρίζει ότι το περιβάλλον καθορίζει τον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης ενός συστήματος, τις προτεραιότητές του, τον τρόπο, το εύρος και τις διαδικασίες ικανοποίησης των εκπαιδευτικών αναγκών. Κατά συνέπεια, το σχολείο είναι άμεσα εξαρτημένο από τα πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά, πολιτισμικά και δημογραφικά δεδομένα της χώρας, τα οποία επιδρούν στις λειτουργίες του και υπό αυτό το πρίσμα η σχολική μονάδα εντάσσεται στην κατηγορία των «κοινωνικών οργανισμών», δηλαδή των κοινωνικών μονάδων οι οποίες δομούνται με τέτοιο τρόπο, ώστε να εξυπηρετήσουν συγκεκριμένους στόχους. Ωστόσο, οι Liegle και Süßmuth (Κωτσίκης, 1998: 82) θεωρούν τη συγκεκριμένη σχέση αμφίδρομη: η εκπαίδευση αναπαράγει το πολιτικό και οικονομικό σύστημα, ταυτόχρονα όμως επιδρά δυναμικά στα κοινωνικά δρώμενα. Παράλληλα, η κοινωνία λειτουργεί ως παράγοντας εκπαίδευσης ασκώντας καθοριστικές επιδράσεις στην προσωπικότητα των νέων μελών της, ανάλογα με το επίπεδο ανάπτυξής της και την ποιότητα της λειτουργίας της, ενώ οι κοινωνικές απαιτήσεις ωθούν το εκπαιδευτικό σύστημα σε μεταρρυθμίσεις, προκειμένου να καταφέρει να αντεπεξέλθει στην τεχνολογική και επιστημονική πρόοδο, τις νέες συνθήκες παραγωγής και τις κοινωνικές ανακατατάξεις. Παρακάτω γίνεται μια προσπάθεια κωδικοποίησης των επιδράσεων επιμέρους στοιχείων του «περιβάλλοντος» σε μία σχολική μονάδα.

Οι επιδράσεις του περιβάλλοντος εντοπίζονται σε ανθρώπινες και κοινωνικές δυνάμεις, όπως οι δημογραφικές τάσεις, η εργασιακή μαθησιακή ηθική, οι προσωπικές και πολιτιστικές αξίες, αλλά και σε πολιτικούς και διοικητικούς παράγοντες, όπως η εκπαιδευτική πολιτική, το νομικό και γενικότερο θεσμικό πλαίσιο, εντός του οποίου καλείται να λειτουργήσει η σχολική μονάδα (Μιχόπουλος, 1998:144-5). Ο εκπαιδευτικός προσανατολισμός κάθε χώρας καθορίζεται από το περιεχόμενο των συνταγματικών ρυθμίσεων. Οι τελευταίες αντανakλούν τους κοινωνικούς, πολιτικούς και πολιτισμικούς συσχετισμούς δυνάμεων, όπως αυτοί έχουν διαμορφωθεί κατά την ψήφιση ή την αναθεώρηση του Συντάγματος (Κωτσίκης, 1998: 80). Η εκπαιδευτική νομοθεσία οφείλει να ακολουθεί τις διατάξεις του Συντάγματος, αίροντας κάθε αποκλεισμό από την εκπαίδευση, παρέχοντας δωρεάν παιδεία σε όλες τις βαθμίδες μέσα σε καθεστώς σεβασμού και ελευθερίας (Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 16).

Παράλληλα, οι οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις δημιουργούν την ανάγκη νέων εισροών σε υλικοτεχνική υποδομή, γεγονός που μπορεί να αποτελέσει πρόβλημα εάν οι οικονομικοί πόροι δεν επαρκούν, αλλά ταυτόχρονα προσφέρουν και πολλαπλάσιες δυνατότητες εξέλιξης του περιεχομένου και των μεθόδων διδασκαλίας. Δεν είναι δυνατό να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι και η οικονομία ασκεί επιδράσεις στο εκπαιδευτικό σύστημα. Πιο συγκεκριμένα, οι οικονομικές ανάγκες της χώρας επηρεάζουν το είδος των γνώσεων, δεξιοτήτων και αξιών που παρέχονται στους νέους αποφοίτους, προκειμένου να μπορέσουν να ανταποκριθούν στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και να αποφευχθούν, κατά το δυνατόν, φαινόμενα ανεργίας και υποαπασχόλησης. Οι αλλαγές στον οικονομικό χώρο αναπροσαρμόζουν τόσο τις κοινωνικές δομές όσο και τα συμφέροντα, τα οποία προκαλούν συγκρούσεις μεταξύ κοινωνικών ομάδων. Οι συγκρούσεις αυτές αντικατοπτρίζονται στις κρατικές πολιτικές και δράσεις με αποτέλεσμα την προώθηση μεταρρυθμίσεων και αντιμεταρρυθμίσεων (Μιχόπουλος, 1998: 141).

Οι γονείς καλούνται να συμβάλουν έστω τυπικά στη συγκρότηση των βοηθητικών συλλογικών οργάνων, όπως το σχολικό συμβούλιο και η σχολική επιτροπή. Καθοριστικός όμως είναι ο ρόλος τους στη διαμόρφωση της προσωπικότητας των μαθητών καθώς και στην αποτύπωση του ευρύτερου κοινωνικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος της σχολικής μονάδας μέσα από τη

διοργάνωση (ή την απουσία της) εξωδιδασκτικών εκδηλώσεων, όπως η λειτουργία βιβλιοθηκών, η στήριξη προγραμμάτων αγωγής υγείας, επαγγελματικού προσανατολισμού κλπ. Ιδιαίτερα σημαντικός καθίσταται ο ρόλος των γονέων, όταν μπορούν να επιδράσουν θετικά παρέχοντας μέσα και πόρους, όταν όμως συμβαίνει αυτό αναμένεται και να εγείρουν συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις καθώς και να επιδιώκουν να κατευθύνουν το έργο του σχολείου. Οι σύλλογοι γονέων είναι ένας κοινωνικός – περιβαλλοντικός παράγοντας που βρίσκεται σε ιδιαίτερη εγγύτητα σε σχέση με το σύστημα της σχολικής μονάδας, όμως εκτός από τους γονείς την εκπαιδευτική πραγματικότητα θα μπορούσαν να επηρεάσουν και οι φορολογούμενοι πολίτες, καθώς τα χρήματά τους συντηρούν τα σχολεία και παρέχουν τη μισθοδοσία των εκπαιδευτικών.

Σε αντίθεση με το ρόλο των γονέων και των πολιτών που συναποτελούν τη φορολογική βάση της χώρας, ο ρόλος της Εκκλησίας στην Ελλάδα ως παράγοντα επιρροής από το εξωτερικό περιβάλλον προς το σύστημα της σχολικής μονάδας δείχνει να περιορίζεται, τουλάχιστον συγκριτικά με προηγούμενες δεκαετίες, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι δεν ασκεί επίδραση στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής σε κεντρικό επίπεδο (Πασιαρδής, ό.π.:32). Τέλος, το υπάρχον νομικό πλαίσιο καθορίζει τη λειτουργία της σχολικής μονάδας σε μεγάλο βαθμό, ιδιαίτερα σε συγκεντρωτικά συστήματα όπως το ελληνικό, επηρεάζεται όμως κι αυτό με τη σειρά του από την καθημερινή σχολική πραγματικότητα αλλά και τις γενικότερες κοινωνικές εξελίξεις.

Σύμφωνα με τον Πασιαρδή (2004) πολύ βασικός παράγοντας επίδρασης είναι και οι εκπαιδευτικές και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, καθώς επηρεάζουν άλλοτε θετικά και άλλοτε αρνητικά τις αντιλήψεις και τις στάσεις των εκπαιδευτικών σε ευρεία κλίμακα, ενώ η λειτουργία των σχολείων επηρεάζεται και από τις ακαδημαϊκές γνώσεις που αποκομίζουν οι μελλοντικοί εκπαιδευτικοί κατά τη διάρκεια των πανεπιστημιακών σπουδών τους. Ακόμα και η συμπεριφορά των εκπαιδευτικών (αλλά και των μαθητών και των διοικούντων) είναι συνάρτηση του εξωτερικού περιβάλλοντος.

Όλα τα σχολεία της επικράτειας έχουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά, από τη στιγμή που είναι ενταγμένα σε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο. Σύμφωνα με την ισχύουσα άποψη, αυτός είναι ο ενδεδειγμένος τρόπος για να εξασφαλίζεται

ισότητα στις εκπαιδευτικές ευκαιρίες και να διασφαλίζεται ο ενιαίος χαρακτήρας της δημόσιας εκπαίδευσης, η ενότητα στόχων και η οριοθέτηση ενός ελάχιστου απαιτούμενου επιπέδου σπουδών. Βέβαια, πέρα από τα κοινά στοιχεία, παρατηρούνται και αναπόφευκτες διαφοροποιήσεις, οι οποίες οφείλονται στις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες αλλά και στον ανθρώπινο παράγοντα, δηλαδή τους εκπαιδευτικούς και το πολιτισμικό και κοινωνικό κεφάλαιο του μαθητικού πληθυσμού.

Κάτω από αυτό το πρίσμα δεν μπορεί να βοηθεί αποτελεσματικό σχολείο χωρίς να ληφθεί υπόψη το κοινωνικό περιβάλλον και ο ρόλος που μπορεί να διαδραματίσει η τοπική αυτοδιοίκηση. Το σχολείο οφείλει να αξιοποιήσει τις μορφωτικές και πολιτιστικές δυνατότητες της τοπικής κοινωνίας ή να αντισταθμίσει τα αντίστοιχα ελλείμματα που μπορεί να παρατηρούνται. Σε αυτή τη διαδικασία αλληλεπίδρασης η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλει καταλυτικά. Η συμβολή της μπορεί να έχει ως αφετηρία τον τομέα της υλικοτεχνικής στήριξης και να διευρυνθεί με την αξιοποίηση των συλλογικών οργάνων που συμμετέχουν στη σχολική διοίκηση (Μπέσιλα –Βήκα, 2004 III: 92-95).

Πέρα λοιπόν από το καθαρά υλικό μέρος, σημαντική μπορεί να αποβεί η συνδρομή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ζητήματα κοινωνικών ανισοτήτων, αντιμετώπισης της σχολικής αποτυχίας και διαρροής, παροχής βοήθειας σε μαθητές που αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Ταυτόχρονα, στον πολιτιστικό τομέα το σχολείο θα μπορούσε να υποστηριχθεί μέσα από τη δημιουργία θεατρικών εργαστηρίων, τη διοργάνωση εκδηλώσεων ή την εκπόνηση περιβαλλοντικών προγραμμάτων, ενώ ιδιαίτερα σημαντική είναι και η διοργάνωση εκδηλώσεων με στόχο την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση γονέων και μαθητών σχετικά με τα προβλήματα της εφηβείας με τη βοήθεια ψυχολόγων, κοινωνικών λειτουργών ή στελεχών των κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού και συμβουλευτικής (ΚΕΣΥΠ). Άλλωστε, η δράση των ΚΕΣΥΠ μπορεί να φέρει σε επαφή τη σχολική μονάδα με τοπικούς παραγωγικούς φορείς, οι οποίοι θα μπορούσαν να προσφέρουν στους μαθητές ευκαιρίες γνωριμίας με τον κόσμο της εργασίας ή και ανεύρεσης εργασίας μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους (Μπρίνια, ό.π.: 82-83).

Το εκπαιδευτικό και το ευρύτερο κοινωνικό σύστημα βρίσκονται σε σχέση δυναμικής αλληλεπίδρασης: για να εξυπηρετηθούν καινοφανείς κοινωνικές ανάγκες κρίνεται σκόπιμο να δημιουργηθούν νέοι σχηματισμοί εντός του εκπαιδευτικού συστήματος, αλλά και το τελευταίο με τη σειρά του καλείται να μεταλλάξει τις κοινωνικές συνθήκες, μολονότι συνήθως κατηγορείται για το αντίθετο. Όμως το αποτέλεσμα των μετασχηματιστικών μηχανισμών του συστήματος του σχολείου δεν πρέπει να αφορά μόνο το γνωστικό αποτέλεσμα, αλλά και τη δημιουργία «ελεύθερων και υπεύθυνων πολιτών» (Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 16, παρ.2), ανθρώπων ικανών να ενταχθούν ομαλά στο κοινωνικό σύνολο και να ζήσουν με ψυχική ισορροπία, ελευθερία και αλληλοσεβασμό.

2.3. Αποτελέσματα της Αλληλεπίδρασης με το εξωτερικό περιβάλλον – Διατήρηση Ισορροπίας στο εσωτερικό του συστήματος

Η διαρκής αλληλεπίδραση με το περιβάλλον είναι αποτέλεσμα αλλά και προϋπόθεση των διαπερατών ορίων του συστήματος της σχολικής μονάδας. Το σύστημα του σχολείου είναι ένας ζωντανός οργανισμός, καλυμμένος με μια «διαπερατή μεμβράνη», η οποία επιτρέπει σε κάποια στοιχεία να βγουν προς τα έξω και σε κάποια στοιχεία του περιβάλλοντος να μπουν προς τα μέσα (Πασιαρδής, ό.π.:29). Ωστόσο, σε καμία περίπτωση το άνοιγμα προς το περιβάλλον δεν μπορεί να είναι ολοκληρωτικό, γιατί τότε το σύστημα του σχολείου θα οδηγούνταν σε πλήρη διάλυση. Η κάθε σχολική μονάδα, ανάλογα με τη νοοτροπία που την χαρακτηρίζει και το διοικητικό σύστημα στο οποίο εντάσσεται, προσαρμόζει το ποσοστό επηρεασμού της, το μέγεθος της ανταλλαγής εισροών και εκροών, δημιουργώντας με αυτόν τον τρόπο διαβαθμίσεις στο άνοιγμά της προς το εξωτερικό περιβάλλον (Μιχόπουλος, 1998: 73-5). Η επικοινωνία αυτή επιτρέπει στο σχολείο να προσαρμόζει κάθε φορά τις μεθόδους διδασκαλίας, το υλικό και τις παρεχόμενες υπηρεσίες γενικότερα ανάλογα με τις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες που επικρατούν και με στόχο την καλύτερη δυνατή προσαρμογή των αποφοίτων του στο κοινωνικό και εργασιακό περιβάλλον.

Ουσιαστικά το περιβάλλον επηρεάζει εσωτερικά τα χαρακτηριστικά των μερών του συστήματος, το οποίο με τη σειρά του μεταβάλλει εξωτερικά στοιχεία

στο περιβάλλον. Μέσω αυτής της ανταλλαγής εξασφαλίζεται σταθερότητα (εναρμόνιση) των μερών του συστήματος και η απαραίτητη ανατροφοδότηση για την ποιότητα των εκροών του. Η διαδικασία ανατροφοδότησης και συνεχούς πληροφόρησης για τα επιτεύγματα της σχολικής μονάδας και την επίδραση στο περιβάλλον βοηθά το σύστημα να διατηρήσει μια ισορροπία και να ανταποκριθεί στις πιέσεις που δέχεται, τόσο εσωτερικά όσο και εξωτερικά (Μιχόπουλος, 1997: 155).

Προκειμένου να συγκεντρώσει πληροφορίες για την αποτελεσματικότητά του, το σύστημα το σχολείου χρησιμοποιεί τον μηχανισμό της ανάδρασης (Μιχόπουλος, ό.π.:77). Πιο συγκεκριμένα, η ανάδραση αφορά στη συλλογή πληροφοριών από το άμεσο περιβάλλον, στην περίπτωση δηλαδή του σχολείου από το σύλλογο γονέων, τους σχολικούς συμβούλους, τα όργανα λαϊκής συμμετοχής και τις άτυπες κοινωνικές και πολιτικές διασυνδέσεις. Το «αναδραστικό κύκλωμα» που δημιουργείται επηρεάζει τη δράση όλων των στοιχείων του συστήματος της εκπαιδευτικής μονάδας, το προσωπικό, τη δομή, τα καθήκοντα και τις σχέσεις. Όμως, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η συγκεκριμένη ανταλλαγή πληροφοριών οφείλει να είναι ελεγχόμενη, να δημιουργείται δηλαδή ένα όριο το οποίο θα προστατεύει τη σχολική μονάδα από συνεχείς, ενδεχομένως άσχετες και αυθαίρετες, παρεμβάσεις.

Η εξασφάλιση των απαραίτητων πληροφοριών θα μπορούσε να διευκολύνει αισθητά το έργο των διοικούντων μια σχολική μονάδα, καθώς θα καθιστούσε δυνατή την πρόβλεψη και την αποφυγή μελλοντικών προβλημάτων. Η σπανιότητα ωστόσο έγκυρης και έγκαιρης πληροφόρησης αναγκάζει τα στελέχη της εκπαίδευσης να προσπαθούν να ακολουθήσουν τις εξελίξεις και να επιλύουν προβλήματα αφού αυτά παρουσιαστούν. Για να μπορέσει να αντεπεξέλθει στο ρόλο του μέσα σε ένα αβέβαιο περιβάλλον, ο διευθυντής της σχολικής μονάδας οφείλει να είναι τουλάχιστον ενήμερος για στοιχεία που αφορούν τις βασικές ομάδες που μπορούν να επηρεάσουν τη λειτουργία του σχολείου. Στις βασικές ομάδες αναφοράς συγκαταλέγονται οι γονείς, η τοπική αυτοδιοίκηση, οι τοπικοί φορείς και οι εκπαιδευτικοί.

Επιπλέον, τα ίδια τα συστήματα αναπτύσσουν τη διαδικασία αυτορρύθμισης, η οποία ονομάζεται ομοιόσταση ή ομοιοστασία (Μιχόπουλος,

ό.π.:78) και τους επιτρέπει την εξασφάλιση εσωτερικής σταθερότητας. Οι εξωτερικές πιέσεις για αλλαγές και συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του περιβάλλοντος είναι κάτι σύνηθες και αναμενόμενο. Επειδή όμως οι πιέσεις αυτές μπορεί να αποσυντονίσουν και να απορρυθμίσουν ένα σύστημα, λ.χ. στην περίπτωση συνεχών πιέσεων από τους γονείς και την ευρύτερη κοινωνία για αλλαγές στον τρόπο διδασκαλίας ή σε διδακτικά αντικείμενα, το σχολείο αναγκάζεται να υιοθετήσει αντισταθμιστικές συμπεριφορές, προκειμένου να αποκαταστήσει και να διατηρήσει την ισορροπία του. Οι πιέσεις ως αποτέλεσμα συγκρούσεων μπορεί να προέρχονται και από το εσωτερικό του συστήματος, καθώς οι σχολικές μονάδες περιλαμβάνουν μια σειρά υποσυστημάτων, τα οποία συναποτελούν ένα σύνθετο σχήμα που δεν αφήνει περιθώρια για μια σταθερή κατάσταση ισορροπίας (Σαΐτη & Σαΐτης, 2011: 30).

Το ζητούμενο λοιπόν είναι η διατήρηση μιας δυναμικής ισορροπίας, δηλαδή οι εκάστοτε μεταβολές να μην επηρεάζουν τελικά την αρμονία μεταξύ των μερών του συστήματος, καθώς οποιαδήποτε αλλαγή σε ένα μέρος πιέζει τα υπόλοιπα αλληλοεξαρτώμενα. Το σχολείο λοιπόν θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσαρμόζει τους σκοπούς και τους στόχους του στις μεταβαλλόμενες ανάγκες του περιβάλλοντος και να διαθέτει μία οργανωτική δομή τέτοιου είδους, που να επιτρέπει τη σωστή λειτουργία της αμφίδρομης ανατροφοδότησης. Η προσαρμογή αυτή επιτρέπει τελικά τόσο την ορθολογική λειτουργία όσο και την επιβίωση του συστήματος (Μιχόπουλος, 1997: 163-5).

Το σχολείο υποχρεούται εκ των πραγμάτων να αφουγκραστεί αλλά και να προσπαθήσει να διαμορφώσει τις προσδοκίες της τοπικής κοινωνίας και στη συνέχεια να αναζητήσει συνεργασία και υποστήριξη. Θεωρητικά τα διοικητικά στελέχη του εκπαιδευτικού συστήματος θα μπορούσαν να αγνοήσουν το εξωτερικό περιβάλλον και να περιοριστούν στην προσπάθεια διαρρύθμισης και οργάνωσης των εσωτερικών στοιχείων ή σε μια ενδιάμεση περίπτωση να επικεντρώσουν την προσοχή τους μόνο στις πτυχές του εξωτερικού περιβάλλοντος που επηρεάζουν άμεσα το σχολείο. Στην πράξη όμως γίνεται κατανοητό ότι το εξωτερικό περιβάλλον δεν είναι δυνατό να αγνοηθεί. Το σχολείο δεν μπορεί να περιοριστεί αποκλειστικά σε δραστηριότητες εντός του εσωτερικού περιβάλλοντος: κάτι τέτοιο θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις στην

εκπαιδευτική διαδικασία, στην αποτελεσματικότητα και στην ίδια του την επιβίωση (Moorhead & Griffin, 1995: 417 στο Μιχόπουλος, 1998).

Οι κακές σχέσεις με το άμεσο κοινωνικό περιβάλλον αποτελούν τροχοπέδη τόσο για την επιτυχία των μαθησιακών στόχων του σχολείου όσο και για την ανάπτυξη της περιοχής. Ο διευθυντής σε συνεργασία με τους εκπαιδευτικούς του σχολείου οφείλουν να μελετήσουν τις δυνατότητες ανάπτυξης σχέσεων με το κοινωνικό περιβάλλον και να αξιολογήσουν τις ενδεικνυόμενες ενέργειες προκειμένου οι σχέσεις αυτές να χαρακτηρίζονται από θετική διάθεση και κλίμα εμπιστοσύνης. Έτσι, κρίνεται απαραίτητη η απρόσκοπτη συνεργασία της σχολικής μονάδας με τη δημοτική ή κοινοτική Αρχή, την Εκκλησία, τις παραγωγικές μονάδες της περιοχής ή με τους εθελοντές κοινωνικού έργου (Σαΐτης, 2014: 287-8, 297).

Κάθε κοινωνικό σύστημα, εάν βέβαια θέλει να επιβιώσει σε ένα περιβάλλον όλο και πιο αβέβαιο, αναπτύσσει μηχανισμούς προστασίας, οι οποίοι αφορούν τόσο το εξωτερικό όσο και το εσωτερικό του. Η δημιουργία συνεταιρισμών για την προώθηση κοινών συμφερόντων, καθώς και η προσπάθεια επέμβασης στο εξωτερικό περιβάλλον μέσα από τη δημιουργία ομάδων επιρροής, που προωθούν την καλή εικόνα και τα συμφέροντα των οργανισμών είναι βασικοί μηχανισμοί προστασίας που αφορούν το εξωτερικό περιβάλλον. Μία ακόμη από τις τακτικές που επηρεάζουν εξωτερικούς παράγοντες του συστήματος, αφορά στην εγκαθίδρυση δεσμών με συγγενείς ή παρεμφερείς οργανισμούς. Έτσι, ακόμη κι αν πρόκειται για συστήματα που λειτουργούν ανταγωνιστικά, παρατηρείται το φαινόμενο να επιδιώκουν να αντιμετωπίσουν μαζί ζητήματα που άπτονται κοινών συμφερόντων (Πασιαρδής, ό.π.: 34-5). Σύμφωνα με τους Hoy & Miskel (1996: 208 στο Μιχόπουλος, 1998), στα μέσα της δεκαετίας του '80 παρατηρήθηκε μια στροφή των εκπαιδευτικών ομάδων συμφερόντων από τον ανταγωνισμό στη συνεργασία, καθώς το περιβάλλον γινόταν όλο και πιο αβέβαιο και κρίθηκε σημαντικό να προστατευθούν τα επίπεδα χρηματοδότησης των εκπαιδευτικών μονάδων. Ο ανταγωνισμός μεταξύ σχολείων, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας εκπαίδευσης, είναι σαφώς λιγότερο έντονος, γεγονός που επιτρέπει την ανάπτυξη «δικτύων» σχολείων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν κοινά προβλήματα και να υιοθετηθούν επιτυχημένες λύσεις.

Ανεξάρτητα από την εσωτερική δομή και λειτουργία του συστήματος, η εκπαίδευση γενικά αλλά και η σχολική μονάδα ειδικότερα, δεν μπορούν να νοηθούν αποκομμένες από το ευρύτερο περιβάλλον και τις κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που διαμορφώνονται σε αυτό. Η διαδικασία αποκέντρωσης των διοικητικών δομών του εκπαιδευτικού συστήματος εντάσσεται σε μία επιβεβλημένη προσπάθεια διατήρησης εσωτερικής ισορροπίας και ταυτόχρονης ανάπτυξης ευελιξίας, ώστε το ούτως ή άλλως πολύπλοκο εκπαιδευτικό σύστημα να μπορέσει να αντιμετωπίσει το ραγδαία εξελισσόμενο εξωτερικό περιβάλλον.

Κεφάλαιο 3. Το ζήτημα της Χρηματοδότησης – Δαπάνες για την Παιδεία

Σύμφωνα με τη θεώρηση «εξάρτησης πόρων» (Hoy & Miskel, 1996: 209 στο Μιχόπουλος, 1998), το περιβάλλον αντιπροσωπεύει ένα χώρο, από τον οποίο η σχολική μονάδα αντλεί πόρους απαραίτητους για την ολοκλήρωση του έργου της. Οι πόροι αυτοί μπορεί να αφθονούν ή να βρίσκονται σε σπανιότητα, θεωρείται όμως σχεδόν αυτονόητο ότι συνήθως απαντάται η δεύτερη περίπτωση. Από τη στιγμή που η σχολική μονάδα δεν μπορεί να παραγάγει όλους τους αναγκαίους πόρους για την επιβίωσή της και την εκπλήρωση των στόχων της, αναγκάζεται να τους αντλήσει από το εξωτερικό περιβάλλον. Η ικανότητα του περιβάλλοντος να ανταποκριθεί στην ικανοποίηση αυτών των αναγκών καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα για το παρεχόμενο έργο της σχολικής μονάδας.

Προκειμένου να εξασφαλίσουν τους αναγκαίους πόρους για την επιβίωσή τους, οι εκπαιδευτικοί οργανισμοί εισέρχονται και σε μία διαδικασία ανταλλαγής με το εξωτερικό περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα, στο εκπαιδευτικό σύστημα εισάγονται ανθρώπινοι πόροι, οι οποίοι μετά την ολοκλήρωση της γνωστικής διαδικασίας καλούνται να ενσωματωθούν στην ευρύτερη κοινωνία και ειδικότερα στην αγορά εργασίας και να προσφέρουν τις γνώσεις που απέκτησαν. Εάν οι γνώσεις αυτές είναι παρωχημένες, δημιουργούνται πιέσεις από την κοινωνία για αλλαγή και μεταρρύθμιση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων ή για τη

δημιουργία νέων, ειδικών τύπων εκπαίδευσης. Ταυτόχρονα, η πτωτική τάση των οικονομικών πόρων ασκεί καταλυτική επίδραση στη λήψη αποφάσεων, κυρίως σε θέματα σχολικών προγραμμάτων, απασχόλησης του προσωπικού ή συγχώνευσης σχολικών μονάδων.

Η διαδικασία αλληλεπίδρασης μεταξύ σχολείου, κοινωνίας και οικονομίας δημιουργεί εξάρτηση από το σύστημα, το οποίο παρέχει στη σχολική μονάδα τους πόρους για να επιβιώσει. Οι οικονομικοί πόροι των σχολείων αλλά και των πανεπιστημίων καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό και το Υπουργείο Παιδείας. Με αυτόν τον τρόπο το Υπουργείο εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία τους, αλλά ταυτόχρονα ασκεί και μια μορφή ελέγχου επάνω τους, ειδικά σε συστήματα διοίκησης όπως το ελληνικό, που δεν αφήνει στις εκπαιδευτικές μονάδες κανένα άλλο περιθώριο εξεύρεσης οικονομικών πόρων.

Το εκπαιδευτικό σύστημα όταν αναπτύσσεται ικανοποιητικά και σε συνάρτηση με την κοινωνική και τεχνική πρόοδο, συμβάλλει στην αύξηση του ατομικού εισοδήματος και του εθνικού προϊόντος. Ωστόσο, τις τελευταίες δεκαετίες παρά το αίτημα για βελτιωμένη ποιοτικά εκπαίδευση οι κρατικές δαπάνες για την παιδεία συνεχώς υποχωρούν, λόγω κακής ερμηνείας της σχέσης «κόστος – αποτελεσματικότητα» (Κωτσίκης, 1998: 81-4).

Ο αρμόδιος φορέας για την εκπαίδευση είναι το Υπουργείο Παιδείας και η χρηματοδότησή του γίνεται από δύο βασικές πηγές: η πρώτη είναι ο κρατικός προϋπολογισμός λειτουργικών δαπανών, ο οποίος καλύπτει τις τρέχουσες λειτουργικές δαπάνες που θα χρειαστεί να αντιμετωπίσει η δημόσια εκπαίδευση, όπως οι μισθοί των εκπαιδευτικών αλλά και του διοικητικού και βοηθητικού προσωπικού, τα ενοίκια στις περιπτώσεις μισθωμένων σχολικών κτιρίων ή γραφείων και άλλα αντίστοιχα έξοδα, όπως η μεταφορά των μαθητών. Στον προϋπολογισμό λειτουργικών δαπανών εντάσσονται και τα έξοδα για τις επιχορηγήσεις των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, αλλά και όλων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που υπάγονται στο Υπουργείο Παιδείας, καθώς και τα απαιτούμενα έξοδα για τη λειτουργία της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου και των περιφερειακών υπηρεσιών.

Η δεύτερη βασική πηγή χρηματοδότησης είναι ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), ο οποίος αφορά πάγια στοιχεία, τα οποία θα

χρησιμοποιηθούν για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει το τρέχον σχολικό έτος. Κατά συνέπεια, οι πιστώσεις που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων περιλαμβάνουν επενδυτικά έργα σχετικά με την εκπαίδευση, όπως η αγορά οικοπέδων, οι μελέτες και η ανέγερση κτιρίων, οι δαπάνες για έπιπλα ή συσκευές και επιστημονικό εξοπλισμό για τα σχολικά εργαστήρια. Ο συγκεκριμένος προϋπολογισμός καταρτίζεται στα πλαίσια του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού με ευθύνη του Υπουργείου Οικονομίας, που εκτιμά τις χρηματοδοτικές ανάγκες και οδηγείται στη διαμόρφωση των συνολικών μεγεθών για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Σαΐτης, 2014:301).

Συγκεντρωτικά, όλες οι δαπάνες λειτουργίας των σχολικών μονάδων βαρύνουν τα έσοδα των οικείων ΟΤΑ, τα οποία προέρχονται τόσο από τον κρατικό προϋπολογισμό όσο και από τα έσοδα των κυλικείων, αλλά και κάθε άλλη πρόσοδο της περιουσίας των σχολείων που μεταβιβάζεται στους ΟΤΑ. Η αντιμετώπιση των λειτουργικών αναγκών των σχολικών μονάδων είναι βασική προϋπόθεση για την απρόσκοπτη λειτουργία τους. Το άρθρο 25 του ν.1828/1988 ορίζει ότι η χρηματοδότηση των σχολικών μονάδων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης για τις λειτουργικές τους δαπάνες γίνεται κάθε μήνα από τους οικείους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με την Υπουργική Απόφαση Δ.4/162/1989 (ΦΕΚ 238 τ.Β'), η κινητή και ακίνητη περιουσία των δημόσιων σχολικών μονάδων μεταβιβάστηκε κατά κυριότητα στον ΟΤΑ, στην περιοχή του οποίου εδρεύει η κάθε σχολική μονάδα. Η συγκεκριμένη περιουσία καθώς και ενδεχόμενες πρόσοδοι που προέρχονται από αυτή προορίζονται αποκλειστικά για τη λειτουργία μονάδων του εκπαιδευτικού συστήματος και την εξυπηρέτηση της σχολικής περιουσίας, ενώ υπάρχει δυνατότητα η κινητή περιουσία να ανακατανέμεται από τον οικείο ΟΤΑ, αλλά και πάλι σε άλλες σχολικές μονάδες της περιοχής.

Επιπλέον, η κυριότητα κάθε νέου σχολικού κτιρίου μεταβιβάζεται στον οικείο ΟΤΑ, ενώ στην περίπτωση που παύσει η λειτουργία μιας σχολικής μονάδας, ο οικείος ΟΤΑ έχει δικαίωμα με απόφαση δημοτικού συμβουλίου να καθορίσει τον τρόπο χρήσης των διδακτηρίων καθώς και την εκμετάλλευση της σχολικής περιουσίας. Ο μόνος περιορισμός στη χρήση των διδακτηρίων είναι να μην αποκλειστεί λόγω εκτεταμένων παρεμβάσεων η δυνατότητα επαναλειτουργίας τους. Από τις 5.04.1989, ημέρα δημοσίευσης της Υπουργικής

Απόφασης, τα βιβλία περιουσίας των σχολικών μονάδων τηρούνται και φυλάσσονται στους οικείους ΟΤΑ, ενώ η ευθύνη και η αρμοδιότητα για την επισκευή και τη συντήρηση των σχολικών κτιρίων ανήκει επίσης στους ΟΤΑ, στους οποίους μεταβιβάζονται και οι σχετικές πιστώσεις, μετά από απόφαση συμβουλίου και εισήγηση των τεχνικών υπηρεσιών. Σε περιπτώσεις που απαιτούνταν έργα μεγάλης κλίμακας, δινόταν η δυνατότητα συνδρομής από τη νομαρχία.

Τέλος, η «διαδρομή» των πιστώσεων αντικατοπτρίζει την ιεραρχική κλίμακα καθώς και το συγκεντρωτικό ρόλο του Υπουργείου Παιδείας. Πιο συγκεκριμένα, οι πιστώσεις για την επισκευή και τη συντήρηση των σχολικών κτιρίων εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων του Υπουργείου Παιδείας και με απόφαση του Υπουργού κατανέμονται στις νομαρχίες, οι οποίες αντικαταστάθηκαν από τις Περιφέρειες με το νέο νομοθετικό πλαίσιο. Το νομαρχιακό / περιφερειακό συμβούλιο αποφασίζει για την κατανομή στους ΟΤΑ, ενώ η περαιτέρω κατανομή στις σχολικές επιτροπές γίνεται ύστερα από εισήγηση της οικείας δημοτικής ή κοινοτικής επιτροπής παιδείας και απόφαση του οικείου ΟΤΑ (Σαΐτης, 2014: 296-8).

Η μεταβίβαση οικονομικών αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ουσιαστικά δεν αποτελεί κίνηση αποκέντρωσης, ούτε μειώνει την εξάρτηση από τη στιγμή που και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξασφαλίζουν τα αναγκαία κονδύλια από τον κρατικό προϋπολογισμό και το Υπουργείο Παιδείας. Ωστόσο μία ενδεχόμενη προσπάθεια αποδέσμευσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και η παραχώρηση σε αυτήν από την πολιτεία του δικαιώματος εξεύρεσης πόρων για τα σχολεία θα δημιουργούσε δικαιολογημένο σκεπτικισμό, από τη στιγμή που οι δήμοι θα εξελίσσονταν σε «ρυθμιστές της σχολικής λειτουργίας» (Μιχόπουλος, 1998: 153). Παράλληλα, οι Σαΐτης & Σαΐτη (2011: 256) εντάσσουν το ζήτημα της κατανομής στα σχολεία των περιορισμένων πόρων που διαθέτουν οι ΟΤΑ, στις βασικές αιτίες ενδοσχολικών συγκρούσεων, καθώς δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις προστριβών ανάμεσα στους διευθυντές των σχολείων και τους τοπικούς φορείς εξουσίας.

Η οικονομική εξάρτηση σημαίνει ότι οι σχολικές οργανώσεις υποχρεούνται να ικανοποιούν διάφορες περιβαλλοντικές απαιτήσεις, γεγονός που

έχει επιπτώσεις στον τρόπο λειτουργίας τους. Έχει υποστηριχθεί (Pfeffer, 1976 στο Μιχόπουλος, 1998) ότι ο χειρισμός του εξωτερικού περιβάλλοντος σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να αποβεί σημαντικότερος από την ίδια τη διεύθυνση του οργανισμού.

Κεφάλαιο 4. Παιδεία και Τοπική Αυτοδιοίκηση

4.1. Ιστορική Αναδρομή

Σύμφωνα με τον Ανδρέου (1998), η συζήτηση για την αποκέντρωση της διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος δεν είναι κάτι καινούριο ούτε ως πρόταση ούτε ως απόπειρα θεσμοθέτησης. «Σχολικές Επιτροπές» που διαχειρίζονται κρατικά κονδύλια περιλαμβάνονται στο νομικό πλαίσιο ήδη από το 1834, ενώ η πολιτική βούληση για την υπαγωγή της δημοτικής εκπαίδευσης στην τοπική αυτοδιοίκηση ως προς τις δαπάνες, αποτυπώνεται και στα συνταγματικά κείμενα (1844, 1864, 1927). Ωστόσο, η αδιαφορία των εμπλεκομένων και οι μικρότητες στη διαχείριση κονδυλίων περιόρισε τη λειτουργία τους και ενέπλεξε αναπόφευκτα και τους εκπαιδευτικούς σε πολιτικές έριδες και τοπικούς ανταγωνισμούς, δημιουργώντας κλίμα ανασφάλειας και συνακόλουθες πενιχρές επιδόσεις (Ανδρέου, 1998: 68).

4.2. Όργανα Λαϊκής Συμμετοχής

Η εισηγητική έκθεση του ν. 1566/85 δημιουργούσε θεωρητικά την εντύπωση ότι προωθείται η αποκέντρωση με τη δημιουργία συλλογικών τοπικών οργάνων, στα οποία ενεργό ρόλο θα διαδραμάτιζε η τοπική αυτοδιοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, αναφερόταν ότι το διοικητικό σχήμα στο οποίο περιλαμβάνονταν οι Διευθύνσεις Εκπαίδευσης σε νομαρχιακό επίπεδο καθώς και τα Γραφεία Εκπαίδευσης σε δημοτικό, ευνοούσε τη μεταφορά αρμοδιοτήτων αποκεντρωτικά και αποσυγκεντρωτικά προς την τοπική αυτοδιοίκηση, κυρίως βέβαια στον τομέα της υλικοτεχνικής – κτιριακής υποδομής και της διαχείρισης πόρων. Ωστόσο, τα κοινωνικά συλλογικά όργανα παρέμειναν στα χαρτιά, ενώ οι αρμοδιότητες που εκχωρήθηκαν στους δήμους και τις κοινότητες ήταν μάλλον περιορισμένες με το δικαίωμα της τελικής απόφασης να διατηρείται από την κεντρική εξουσία (Ανδρέου, 1998: 70).

Πιο συγκεκριμένα, τα όργανα λαϊκής συμμετοχής διέτρεχαν όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας σε μια κάθετη διάρθρωση, αποτελώντας μια προσπάθεια ενθάρρυνσης της συμμετοχής των πολιτών στην οργάνωση και τις λειτουργίες της εκπαίδευσης στο πλαίσιο του «δημοκρατικού προγραμματισμού». Ανάλογα με το επίπεδο διοίκησης με το οποίο ήταν συνδεδεμένα ο ν. 1566/85 (άρθρα 48-52) θεσμοθετούσε το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας, νομαρχιακές, επαρχιακές, δημοτικές και κοινοτικές επιτροπές παιδείας, σχολικά συμβούλια και σχολικές επιτροπές (Μιχόπουλος, 2002: 233). Κοινό χαρακτηριστικό όλων των οργάνων λαϊκής συμμετοχής ήταν αφενός η προσπάθεια για ευρύτερη συμμετοχή και ενδεχομένως συναίνεση, αφετέρου όμως ο περιορισμός τους σε καθήκοντα συμβουλευτικά και εισηγητικά.

Το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας, όπως επανιδρύθηκε με το άρθρο 1 του ν. 2327/95, είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή υπό την εποπτεία του Υπουργού Παιδείας με εισηγητικό ρόλο για θέματα που άπτονται όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης, καθώς και ζητημάτων εκπαίδευσης ομογενών, παλινοστούτων, δια βίου μάθησης, λαϊκής επιμόρφωσης, ειδικής αγωγής και γενικότερα οποιουδήποτε θέματος αφορούσε την παρεχόμενη εκπαίδευση. Στην πράξη όμως δεν κατόρθωσε να λειτουργήσει, κατά συνέπεια η χάραξη εκπαιδευτικής πολιτικής δεν κατόρθωσε να προσλάβει μια αμφίδρομη διάσταση (Μιχόπουλος, ό.π.: 234).

Στο ίδιο περίπου πλαίσιο δεν κατόρθωσαν να λειτουργήσουν ουσιαστικά οι νομαρχιακές και επαρχιακές επιτροπές παιδείας. Θεωρητικά θα διαδραμάτιζαν ρόλο μεσολαβητικό ανάμεσα στα δημοτικά και τα νομαρχιακά – επαρχιακά συμβούλια μεταφέροντας τις ανάγκες της περιοχής για βιβλιοθήκες, πολιτιστικές εκδηλώσεις, επιμόρφωση ή συντήρηση σχολικών κτιρίων. Από τη στιγμή όμως που δεν είχαν καμία αποφασιστική αρμοδιότητα ή ευθύνη και ο ρόλος τους ήταν να εισηγηθούν προτάσεις σε όργανα τα οποία είχαν επίσης εισηγητικό ρόλο στην κεντρική εξουσία, γίνεται αντιληπτό ότι δεν μπορούσαν να ασκήσουν καμία ουσιαστική παρέμβαση.

Κατ' αντιστοιχία και οι δημοτικές και κοινοτικές επιτροπές παιδείας, φορείς που κατά την εισηγητική έκθεση του ν. 1566/85 θα αποτελούσαν «το πρώτο εισηγητικό κύτταρο του δημοκρατικού προγραμματισμού»

συγκεντρώνοντας πληροφορίες και αναζητώντας λύσεις, παρέμειναν αδρανείς. Και αυτές έχουν μόνο εισηγητικό ρόλο για θέματα σχετικά με τη λειτουργία των σχολείων, την κατανομή των πιστώσεων, την επισκευή και συντήρηση, αλλά και την ίδρυση, κατάργηση ή συγχώνευση σχολικών μονάδων. Μάλιστα η τελευταία αρμοδιότητα εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο εισηγήσεων, πολύπλοκο το χαρακτηρίζει εύλογα ο Μιχόπουλος (2002: 145), από τη δημοτική επιτροπή προς το δημοτικό συμβούλιο και στη συνέχεια προς τη νομαρχιακή επιτροπή, η οποία με τη σειρά της καταθέτει την πρόταση στο νομαρχιακό συμβούλιο και τον νομόρχη.

Έστω κι αν η πρόθεση του νομοθέτη ήταν η διεύρυνση της κοινωνικής συμμετοχής και του δημοκρατικού προγραμματισμού, στην πράξη αυτό ακυρώθηκε, καθώς οι εισηγήσεις των επιτροπών παιδείας χρησιμοποιούνταν για τη νομιμοποίηση των αποφάσεων της κεντρικής εξουσίας. Μολονότι φάνηκε να λαμβάνεται υπόψη η αυξανόμενη σημασία που αποκτούν οι «ανεπίσημοι πρωταγωνιστές» (Λαΐνας, 2000:110-111) στη διαδικασία διαμόρφωσης εκπαιδευτικής πολιτικής, στην πράξη δεν υπήρξε η λογική της «συναπόφασης». Τα όργανα ευρύτερης συμμετοχής δεν κατόρθωσαν να συμμετάσχουν στη χάραξη πολιτικών και στην επίτευξη της «οριζόντιας αποκέντρωσης», δηλαδή στη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων των άμεσα ενδιαφερόμενων κοινωνικών ομάδων (Λαΐνας, 1993: 256). Άλλωστε, ο αποκλειστικά εισηγητικός χαρακτήρας του έργου όλων των επιτροπών παιδείας και η απουσία δυνατοτήτων παρέμβασης, συντέλεσαν στην αδρανοποίησή τους, είναι μάλιστα διαφωτιστικό για τον τρόπο που αντιμετωπίστηκαν από την κρατική εξουσία το γεγονός ότι οι εισηγητικές προτάσεις τους πρέπει να έχουν ως αποδέκτη το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας, το οποίο δε λειτούργησε...

Ως όργανα λαϊκής συμμετοχής σε επίπεδο σχολείου θεσπίστηκαν σύμφωνα με τα άρθρα 51 και 52 του ν. 1566/85 το Σχολικό Συμβούλιο και η Σχολική Επιτροπή. Το σχολικό συμβούλιο είναι μια νομοθετική απόπειρα συνεργασίας και προσέγγισης των βασικών φορέων της εκπαιδευτικής λειτουργίας, καθώς σε αυτό συναντώνται οι εκπαιδευτικοί, οι γονείς, η τοπική αυτοδιοίκηση και (στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση) οι μαθητές. Η λειτουργία του οφείλει να προαγάγει τη συνεργασία σχολείου και τοπικής κοινωνίας και να ενισχύσει τη συμμετοχή σε δημοκρατικές διαδικασίες, οι οποίες αποτελούν

απελευθερωτικό παράγοντα για τις δημοκρατικές δυνατότητες, την υπευθυνότητα και την ολόπλευρη εμπλοκή όλων των φορέων στη λειτουργία του σχολείου. Ωστόσο, πέρα από τον παιδευτικό του ρόλο το Σχολικό Συμβούλιο αν δεν περιβληθεί και με ουσιαστικές αρμοδιότητες πέρα από την απλή ανταλλαγή απόψεων, κινδυνεύει να περιπέσει σε αδράνεια ανάλογη με αυτή των επιτροπών παιδείας.

Το μόνο όργανο λαϊκής συμμετοχής, το οποίο λειτουργεί είναι η σχολική επιτροπή, η οποία όμως προϋπήρχε του ν. 1566. Είναι το συλλογικό όργανο που συνδέει το σχολείο με την τοπική αυτοδιοίκηση και αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, στο οποίο μετέχουν απαραίτητα οι διευθυντές των αντίστοιχων σχολικών μονάδων, εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης, των συλλόγων γονέων και των μαθητικών κοινοτήτων για τα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

4.3.Σχολική Επιτροπή

Για να επιτευχθούν οι στόχοι της σχολικής μονάδας και να μπορέσει να λειτουργήσει ομαλά, είναι απαραίτητη η ύπαρξη πιστώσεων, με τις οποίες θα καλυφθούν οι αναγκαίες δαπάνες. Οι δαπάνες αυτές, όπως προαναφέρθηκε, βαρύνουν τους οικείους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως συνέπεια της ανάγκης διαχείρισης των δαπανών, οι σχολικές επιτροπές προέκυψαν από συγχώνευση στα πλαίσια των καλλικρατικών δήμων (άρθρο 103, ν.3852/2010), λειτουργούν σύμφωνα με τις Υ.Α. 8440/2011 και 3003/2013, καθώς και τις διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Πουλής, 2014: 342). Τα μέλη τους μπορεί να είναι από 5 έως 15 και πιο συγκεκριμένα: τουλάχιστον δύο διευθυντές σχολικών μονάδων, οι οποίοι επιλέγονται ανάμεσα στους πέντε αρχαιότερους για κάθε βαθμίδα εκπαίδευσης. Οι γονείς εκπροσωπούνται από έναν τουλάχιστον εκπρόσωπο της Ένωσης Γονέων και, αν αυτή δε υπάρχει, από εκπρόσωπο των συλλόγων γονέων, ανάλογα με το μέγεθος των σχολικών μονάδων κατά προτεραιότητα, ενώ κατ' αντίστοιχο τρόπο εκπροσωπούνται και οι μαθητές για τα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Τέλος, όταν σε μία συνεδρίαση συζητούνται θέματα που αφορούν συγκεκριμένη σχολική μονάδα, παρευρίσκεται υποχρεωτικά και με δικαίωμα ψήφου ο διευθυντής της.

Σε περίπτωση που σε έναν δήμο υπάρχουν παραπάνω από δύο σχολεία ή σχολικά συγκροτήματα, με απόφαση των οικείων σχολικών επιτροπών λειτουργεί για το κάθε σχολείο ή συγκρότημα και το «Συμβούλιο Σχολικής Κοινότητας», το οποίο αποτελείται από 3 έως 5 μέλη, με βάση την ίδια λογική αντιπροσωπευτικότητας, αποτελείται δηλαδή από τους διευθυντές των σχολείων και τουλάχιστον έναν εκπρόσωπο του συλλόγου διδασκόντων, έναν εκπρόσωπο των γονέων και έναν εκπρόσωπο των μαθητικών κοινοτήτων. Ο ρόλος του συμβουλίου είναι εισηγητικός, προφανώς κατά τα πρότυπα των οργάνων λαϊκής συμμετοχής του ν. 1566, δηλαδή διαπιστώνει ανάγκες και προβλήματα και διατυπώνει τις ανάλογες προτάσεις στη σχολική επιτροπή.

Η κατανομή των εγκεκριμένων πιστώσεων για την κάλυψη των αναγκών των σχολείων γίνεται από τη Σχολική Επιτροπή, η οποία οφείλει να λάβει υπόψη της τον αριθμό των μαθητών, το μέγεθος και την παλαιότητα του κτιρίου, καθώς και τους επιπλέον χώρους (γυμναστήρια, αίθουσες πολλαπλών χρήσεων, εργαστήρια, βιβλιοθήκες) και τις ειδικότερες ανάγκες που ενδέχεται να προκύψουν για κάθε σχολική μονάδα. Οι πιστώσεις για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών των σχολείων εγγράφονται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Παιδείας, με απόφαση του οποίου και κατανέμονται στους Δήμους της χώρας, ενώ στη συνέχεια η οικεία Δημοτική Επιτροπή Παιδείας εισηγείται και ο οικείος ΟΤΑ αποφασίζει τα ποσά που θα δοθούν στην κάθε σχολική μονάδα.

Έργο της Σχολικής Επιτροπής είναι η διαχείριση αυτών των πιστώσεων για την αντιμετώπιση των λειτουργικών δαπανών, όπως η αμοιβή των καθαριστριών, η θέρμανση, η ύδρευση και η ηλεκτροδότηση, το τηλέφωνο, τα αναλώσιμα υλικά, αλλά και η εκτέλεση έργων μικρής κλίμακας για την επισκευή και τη συντήρηση του χώρου του σχολείου. Έσοδα προς αξιοποίηση από τη σχολική επιτροπή προκύπτουν και από τη διαχείριση των κυλικείων, η λειτουργία των οποίων ανατίθεται σε ιδιώτες με τη διαδικασία δημόσιου πλειοδοτικού διαγωνισμού. Επιπλέον αρμοδιότητα της σχολικής επιτροπής είναι ο εφοδιασμός των σχολείων με βιβλία για τη σχολική βιβλιοθήκη, με έπιπλα και σκεύη και γενικότερα με όλα τα μέσα που μπορούν να προαγάγουν την ομαλή και αποδοτική λειτουργία του σχολείου.

Οι Σχολικές Επιτροπές δεν υποχρεούνται σε σύνταξη προϋπολογισμού, ενώ ως ετήσια έσοδα – έξοδα ορίζονται οι εισπράξεις και οι πληρωμές που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους. Τα έσοδα προέρχονται από επιχορηγήσεις των δήμων, οι οποίες καθορίζονται από το άρθρο 113 του ν.1892/1990 (περιπτώσεις 6^α και 6β). Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι οι πιστώσεις εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων του Υπουργείου Παιδείας και στη συνέχεια μέσω των νομαρχιών (ο ρόλος των οποίων αντικαταστάθηκε από τις περιφέρειες) διανέμονται στους οικείους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και κατανέμονται με αντίστοιχη απόφαση έπειτα από εισήγηση της επιτροπής παιδείας (η οποία αντικαταστάθηκε από τις σχολικές επιτροπές). Επιπλέον, δίνεται η δυνατότητα επιβολής τοπικών φόρων προκειμένου να καλυφθούν λειτουργικές δαπάνες συντήρησης του σχολείου, αφού προβλέπεται ότι το 12% των 2/3 της επιχορήγησης διατίθεται από τους ΟΤΑ για αμοιβή καθαριστριών, λειτουργικές δαπάνες και επισκευή ή συντήρηση των σχολείων, αλλά υπάρχει και η δυνατότητα προσαύξησης μέχρι και 25% με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου του φόρου ηλεκτροδοτούμενων χώρων (ν.1080/1980), για να καλυφθούν και να ενισχυθούν οι παραπάνω δαπάνες. Άλλα έσοδα των σχολικών επιτροπών μπορεί να προέρχονται από προσόδους ή εκποιήσεις περιουσιακών στοιχείων του σχολείου, από εισφορές, δωρεές, κληρονομίες και κληροδοσίες, καθώς και οποιαδήποτε άλλη νόμιμη πηγή. Τέλος, καθορίζεται με λεπτομέρειες ο τρόπος πραγματοποίησης, δικαιολόγησης και ελέγχου όλων των εσόδων και εξόδων.

Σύμφωνα με στοιχεία που αντλήθηκαν από Έκθεση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (2016: 15), η επιχορήγηση των Σχολικών Επιτροπών από τον Κρατικό Προϋπολογισμό μέσω των αντίστοιχων Δήμων κατά την τελευταία τριετία ανέρχεται στο ποσό των 100 εκατομμυρίων ευρώ, ενώ 20 εκατομμύρια ευρώ επιπλέον δίνονται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό για τη συντήρηση σχολείων, ενώ τα έσοδα αυτά προσαυξάνονται ιδιαίτερα από έκτακτες επιχορηγήσεις, αλλά και από τις πηγές που έχουν ήδη προαναφερθεί. Η ίδια έκθεση συνεχίζει (2016: 16-7) αναφέροντας ότι ειδικά στους μεγάλους Δήμους υπάρχουν Σχολικές Επιτροπές που διαχειρίζονται σε ετήσια βάση ποσά της τάξεως των 500.000 – 1.000.000 ευρώ, ωστόσο *«απειροελάχιστος αριθμός συμβάσεων έχει αναρτηθεί στο πρόγραμμα Διαύγεια, με*

αποτέλεσμα οι δαπάνες να μη θεωρούνται κανονικές και οι πληρωμές που έχουν εκτελεστεί μη σύννομες».

4.3.1. Η συμμετοχή του Διευθυντή στη Σχολική Επιτροπή

Είναι προφανές ότι η επιτυχής διαχείριση δεν εξαρτάται μόνο από το ύψος των διαθέσιμων πιστώσεων αλλά και από την ικανότητα σωστής αξιοποίησής τους εκ μέρους των εμπλεκομένων. Έτσι, ξεπερνώντας τα στενά όρια του νομικού πλαισίου και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτό, ο Σαΐτης (1992) τονίζει και τον ιδιαίτερο ρόλο που οφείλει να διαδραματίσει ο διευθυντής της σχολικής μονάδας στη διαχείριση των οικονομικών υποθέσεων. Πιο συγκεκριμένα, καταδεικνύεται η σημασία του σωστού προγραμματισμού των δαπανών, η κατάταξή τους ανάλογα με τη σημασία τους, αλλά και μία προσπάθεια να προβλεφθούν ενδεχόμενες έκτακτες ανάγκες με βάση τη μέχρι εκείνη τη στιγμή εμπειρία του από τη λειτουργία του σχολείου. Παράλληλα, τονίζεται η σύνδεση μεταξύ της χρηστής και νόμιμης διαχείρισης των οικονομικών του σχολείου και του κύρους που απολαμβάνει ο συγκεκριμένος διευθυντής τόσο εντός όσο και εκτός της σχολικής μονάδας, στο ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον. Τέλος, σημαντική είναι και η προσπάθεια να περιοριστεί το κόστος των λειτουργικών δαπανών χωρίς να γίνονται μεγάλες υποχωρήσεις στο θέμα της ποιότητας, καθώς δεν πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι τα συγκεκριμένα χρήματα δεν χαρίζονται, προέρχονται από τη φορολογία των πολιτών.

4.3.2. Σχολική Επιτροπή και Συμμετοχική Διοίκηση

Ως «συμμετοχική λήψη αποφάσεων» ορίζεται η εξουσία και η λήψη της απόφασης επιμερίζονται σε όλα τα μέλη της σχολικής μονάδας (Χατζηπαναγιώτου, 2003: 72). Οι αποφάσεις λαμβάνονται δημοκρατικά, είναι αποδεκτές από τα μέλη της σχολικής κοινότητας και δεσμευτικές ως προς την υλοποίησή τους, από τη στιγμή που αντικατοπτρίζουν κοινές αρχές και ηθικές αξίες. Έτσι δημιουργείται ένα κλίμα αλληλοσεβασμού και συνεργασίας, το οποίο συντελεί θετικά στην επίτευξη των στόχων του σχολείου (Μπρίνια, 2012: 95). Η συμμετοχή δεν αρκεί να είναι τυπική, απαιτεί και τη συναισθηματική εμπλοκή και δέσμευση όλων των μερών σε μια κοινή προσπάθεια (γεγονός που είχε προβλέψει ο νομοθέτης του 1931, όταν ανέφερε ότι τα μέλη της τότε σχολικής εφορίας

πρέπει να συνδυάζουν προσωπικό ενδιαφέρον για το σχολείο και διαχειριστικές ικανότητες). Και ο θεσμός της σχολικής επιτροπής μπορεί να λειτουργήσει με βάση τις αρχές της συμμετοχικής διοίκησης. Για να επιτευχθεί αυτό, σύμφωνα με την Μπρίνια (2012), είναι απαραίτητο η σχολική επιτροπή να έχει λίγα μέλη για να λειτουργεί αποτελεσματικά και ευέλικτα, ενώ ο διευθυντής / η διευθύντρια του σχολείου, που έχει άμεση γνώση των ζητημάτων του σχολείου πρέπει να είναι πρόεδρος. Να συγκροτείται από εκπαιδευτικούς και φορείς της τοπικής κοινωνίας, οι οποίοι να έχουν γνώσεις αλλά και διοικητικές ικανότητες και να συνεδριάζει ανά τακτά διαστήματα, ώστε να προλαβαίνει και όχι να επιλύει προβλήματα, ενώ ταυτόχρονα να υπάρχει ισότητα στην κατανομή ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των μελών. Τέλος, θεμιτό θα ήταν να απλοποιηθούν οι διαδικασίες χρηματοδότησης και η σχολική επιτροπή ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου να καταρτίζει και να διαχειρίζεται τον δικό της προϋπολογισμό (Μπρίνια, 2012: 102).

4.3.3. Περαιτέρω δράσεις της Σχολικής Επιτροπής και του Τομέα Παιδείας των Δήμων

Ωστόσο, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και των συλλογικών διοικητικών οργάνων δεν πρέπει να περιοριστεί σε ζητήματα κτιριακής υποδομής, συντήρησης και κατανομής κονδυλίων. Η θετική συνεργασία τους με τις σχολικές μονάδες μπορεί να προωθήσει καινοτομίες στην εκπαιδευτική πράξη, πολιτιστικές και αθλητικές δράσεις, προγράμματα περιβαλλοντικής αγωγής και αξιοποίησης του φυσικού περιβάλλοντος. Παράλληλα, οι σχολικοί χώροι μπορούν να αξιοποιηθούν για τη δημιουργική απασχόληση των μαθητών το καλοκαίρι ή σε μέρες αργιών, καθώς και για να φιλοξενηθούν προγράμματα ενισχυτικής διδασκαλίας, ένταξης, επαγγελματικής κατάρτισης και δια βίου εκπαίδευσης ή επιμόρφωσης γονέων (Μπέσιλα –Βήκα, 2004 III: 101-105).

Οι δράσεις που συνδέονται με τη δια βίου εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση θα διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο τα επόμενα χρόνια, καθώς η ταχύτατη τεχνολογική εξέλιξη και η συνακόλουθη απαξίωση της γνώσης, η ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων και η αδυναμία μακροπρόθεσμου προγραμματισμού σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον,

δημιουργούν ανάγκη επανεκπαίδευσης του εργατικού δυναμικού, προκειμένου να εισαχθεί εκ νέου στην αγορά εργασίας ή να διατηρήσει τη θέση του σε αυτή. Η τοπική πραγματικότητα αναμένεται να επηρεάσει τη θεματική κατεύθυνση της επιμόρφωσης, γεγονός που αντικατοπτρίζεται και στο νομικό πλαίσιο, το οποίο αναγνωρίζει στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση το δικαίωμα καθορισμού των αντικειμένων διδασκαλίας στα δημόσια Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης.

Ιδιαίτερα σημαντική μπορεί να αποβεί η συνεργασία με τις τοπικές υπηρεσίες πρόνοιας και τις κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου. Σε σχολικές μονάδες που στεγάζονται σε περιοχές με σοβαρά κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα, οι σχέσεις εμπιστοσύνης των μαθητών με την εκπαιδευτική κοινότητα μπορούν να συμβάλουν στην έγκαιρη αποκάλυψη προβλημάτων και στην επίλυσή τους σε συνεργασία με τις κοινωνικές υπηρεσίες. Με δεδομένη τη δεινή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, προβλήματα ανεργίας, σχολικής διαρροής και οικονομικής αδυναμίας παρατηρούνται πλέον σχεδόν σε όλες τις περιοχές, κατά συνέπεια το αίτημα για συνεργασία του σχολείου με τις δημοτικές υπηρεσίες πρόνοιας είναι δυστυχώς πιο επίκαιρο από ποτέ.

4.3.4. Προβλήματα στη λειτουργία των Σχολικών Επιτροπών

Σε αρκετές περιπτώσεις η επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τα συλλογικά όργανα από την πλευρά της αιρετής εξουσίας βασίζεται σε πολιτικές ή άλλες σκοπιμότητες, οι οποίες ελάχιστη σχέση έχουν με τα εκπαιδευτικά ζητήματα. Έτσι, η επιλογή ανθρώπων που δε διαθέτουν τις απαραίτητες γνώσεις επιφορτίζει αναγκαστικά τους διευθυντές των σχολείων με τη διεκπεραίωση μεγάλου μέρους του έργου της σχολικής επιτροπής, ενώ τα μέλη που θα έπρεπε να αντιπροσωπεύουν την ευρύτερη κοινωνία περιθωριοποιούνται και αδρανοποιούνται, με αποτέλεσμα τον περιορισμό της συμμετοχής (Μπέσιλα – Βήκα, 2004 III: 106).

Ο περιορισμός του αριθμού των μελών μπορεί να περιορίζει την έκφραση απόψεων και τη δημοκρατική νομιμοποίηση, παρέχει όμως ευελιξία καθώς αποφεύγονται χρονοβόρες διαδικασίες, οι οποίες θα μπορούσαν να μειώσουν την αποτελεσματικότητα. Ταυτόχρονα, η λήψη αποφάσεων από τα συλλογικά όργανα δεν πρέπει να γίνεται τυπικά και με συνοπτικές διαδικασίες, καθώς με αυτόν τον τρόπο περιορίζεται η δυνατότητα άσκησης ελέγχου με αποτέλεσμα την

περαιτέρω συρρίκνωση του ρόλου τους, ειδικά όσον αφορά τη συμμετοχή των μελών που δεν είναι εκπαιδευτικοί.

Προβλήματα δημιουργεί και ο ασαφής καθορισμός αρμοδιοτήτων. Σε αρκετές περιπτώσεις ευθύνες και αρμοδιότητες αλληλοεπικαλύπτονται σε μια διαδικασία αποφυγής ή σύγκρουσης μεταξύ σχολικών μονάδων, τοπικής αυτοδιοίκησης και διευθύνσεις εκπαίδευσης. Ταυτόχρονα, στο εσωτερικό της σχολικής μονάδας ο ρόλος του Σχολικού Συμβουλίου υποβαθμίζεται, καθώς οι περισσότερες αρμοδιότητές του καλύπτονται από τη Σχολική Επιτροπή. Βέβαια το κυριότερο σημείο τριβής μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και τοπικών φορέων αποτελεί η χρηματοδότηση των δημόσιων σχολείων, όχι μόνο ως προς το ύψος των πιστώσεων που διατίθενται, αλλά και ως προς τη χρονοβόρα διαδικασία που ακολουθείται. Η εμπλοκή πολλών φορέων, αλλά και η κατανομή με βάση απαρχαιωμένα δημογραφικά στοιχεία δημιουργεί επιπλέον προβλήματα (Μπέσιλα –Βήκα, 2004 III: 106-110).

Η έλλειψη κατάρτισης και εξειδίκευσης αποτυπώνεται ως πηγή προβλημάτων στις παρατηρήσεις του Σώματος Ελεγκτών – Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (2016: 18-9), όπου αναφέρεται ότι *«οι Σχολικές Επιτροπές μη έχοντας μόνιμο εξειδικευμένο και καταρτισμένο προσωπικό σε τεχνικά θέματα ανάθεσης – εκτέλεσης έργων, προμηθειών, υπηρεσιών σε οικονομικά – λογιστικά – μηχανογραφικά θέματα, θεωρούμε ότι δεν είναι σε θέση να αντεπεξέλθουν στο έργο τους όπως προαναφέρθηκε με βάση την ισχύουσα νομοθεσία»*. Η νομοθετική μεταρρύθμιση του ν. 3852/ 2010 δημιούργησε περαιτέρω ζητήματα. Πιο συγκεκριμένα, όταν συστάθηκαν οι Σχολικές επιτροπές (ν. 1894/1990) στην αρμοδιότητά τους υπάγονταν λίγα σχολεία, ενδεχομένως και μόνο ένα σε κάποιες περιπτώσεις. Η συγχώνευσή τους όμως σε δύο μόνο ΝΠΔΔ (άρθρο 103) δημιούργησε Σχολικές Επιτροπές, οι οποίες σύμφωνα με την ίδια Έκθεση (2016: 19) *«έχουν στις αρμοδιότητές τους δεκάδες σχολεία, καλούνται χωρίς εξειδικευμένο – καταρτισμένο προσωπικό και κατάλληλη υλικοτεχνική υποδομή να επιτελέσουν τέτοιο έργο, που μόνο στελεχωμένες Τεχνικές, Οικονομικές και Μηχανογραφικές Υπηρεσίες των Δήμων θα μπορούσαν να διεκπεραιώσουν με πλήρη διαφάνεια και νομιμότητα»*.

Ο προβληματισμός εντείνεται και όταν λαμβάνεται υπόψη η κοινωνική πραγματικότητα όπως έχει διαμορφωθεί τις τελευταίες δεκαετίες. Υπάρχει ο φόβος η μετάβαση σε ένα λιγότερο συγκεντρωτικό σύστημα με αυξημένες αρμοδιότητες στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης να συνοδευθεί από φαινόμενα διαφθοράς, άσκησης πελατειακών πρακτικών και «συχνά προκλητικής παράκαμψης της νομιμότητας» (Χλέπας, 2015: 360). Αν δε θεσμοθετηθούν τα κατάλληλα μέτρα εποπτείας της διοικητικής διαδικασίας και δημοσιονομικού ελέγχου, ενδέχεται να αναδυθούν τοπικοί συγκεντρωτικοί πυρήνες εξουσίας με τουλάχιστον αμφίβολη δράση και αποτελεσματικότητα. Όμως δεν πρέπει να παραγνωριστεί το γεγονός ότι η σωστή ανάπτυξη της αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να οδηγήσει σε μία μακροπρόθεσμη ανανέωση του πολιτικού συστήματος.

Άλλωστε, η αναγκαιότητα αποκέντρωσης αναγνωρίζεται πλέον από τα ίδια τα κράτη. Κοινό τόπο αποτελεί πλέον η παραδοχή ότι «το κράτος είναι πολύ μεγάλο για να επιλύσει τα μικρά προβλήματα και πολύ μικρό για να επιλύσει τα μεγάλα». Τα μεγάλα προβλήματα στο σύγχρονο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης απαιτούν τη συμμετοχή των κρατών σε υπερ-εθνικά δίκτυα και οργανισμούς, καθώς και την απρόσκοπτη ενασχόλησή τους, γεγονός που κατά κάποιο τρόπο υποχρεώνει την κεντρική διοίκηση να απαλλαγεί από τα «μικρότερα» ζητήματα τοπικού χαρακτήρα, στα οποία εντάσσεται και η εκπαίδευση (Ανδρέου, 1998:77).

Κεφάλαιο 5. Ο νόμος 3852/2010 - «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Το κοινό στοιχείο που συνδέει σχεδόν όλους τους παράγοντες που επιδρούν στη σχολική μονάδα, με εξαίρεση την κεντρική διοίκηση, είναι αυτό της εντοπιότητας. Έχει ήδη καταστεί σαφές ότι η αρμοδιότητα για τοπικά ζητήματα ανήκει κατά τεκμήριο στους ΟΤΑ, οι οποίοι καλούνται να διαδραματίσουν κομβικό ρόλο. Το γεγονός αυτό αποτυπώνεται στη νομοθετική ρύθμιση η οποία εισήχθη με τον ν. 3852/2010, ιδιαίτερα όσον αφορά στον τομέα της παιδείας, ο οποίος εξετάζεται στην παρούσα εργασία. Γι' αυτό το λόγο κρίθηκε σκόπιμο να αναλυθεί το περιεχόμενο των διατάξεων που αφορούν στην παιδεία, αλλά και να εντοπιστούν οι επιδράσεις των υπερεθνικών οργανισμών στη βούληση του

νομοθέτη, καθώς και να διερευνηθούν οι τομείς, οι συνθήκες και το κλίμα εφαρμογής του.

5.1.Αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010: η βούληση του νομοθέτη και οι επιδράσεις του λόγου των Υπερεθνικών Οργανισμών

5.1.1. Συνταγματικό Πλαίσιο

Από την αρχή διατυπώνεται ξεκάθαρα η βούληση του νομοθέτη για τη δημιουργία οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι θα έχουν το κατάλληλο μέγεθος αλλά και τη δημοκρατική νομιμοποίηση (από τη στιγμή που τα μέλη τους θα είναι αιρετά), προκειμένου να διαχειριστούν τοπικές υποθέσεις, αλλά και να εκπροσωπήσουν την κεντρική διοίκηση με τη διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν κρατική αποστολή. Το κατάλληλο μέγεθος των περιφερειακών δομών, που αποτελεί εγγύηση για την συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη μεταφορά και την εξασφάλιση των αναγκαίων ανθρώπινων και υλικών πόρων, σύμφωνα όχι μόνο με το ελληνικό Σύνταγμα αλλά και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Σημεία – κλειδιά αποτελούν οι έννοιες του διοικητικού εξορθολογισμού, της αποτελεσματικότητας, της αποσυμφόρησης της κεντρικής διοίκησης από αρμοδιότητες τοπικού χαρακτήρα, ενώ το κράτος διατηρεί τον επιτελικό και εποπτικό ρόλο. Η απαραίτητη νομιμοποίηση αντλείται από τη σύγκριση με ανάλογες πρακτικές χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες μέσα από τις πρακτικές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της διοίκησης μέσω στόχων επιδιώκουν την ευελιξία, την αποτελεσματικότητα, την αξιοποίηση των τοπικών πλεονεκτημάτων με παράλληλη δημοσιονομική ενίσχυση, την αποτελεσματικότερη λειτουργία των ΟΤΑ και την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς με διαφάνεια, χωρίς αθέμιτο ανταγωνισμό.

Παράλληλα, γίνεται συνεχώς αναφορά στις έννοιες της αξιολόγησης, της λογοδοσίας, της διαφάνειας μέσω ανοιχτής διακυβέρνησης και κυρίως της εξοικονόμησης πόρων των φορολογουμένων μέσα από διαδικασίες διοικητικού εξορθολογισμού («Η ενσωμάτωση των νέων αρχών δημοκρατικής διακυβέρνησης οδηγεί στην αναβαθμισμένη συμμετοχή του πολίτη, στη διαβούλευση πριν τη λήψη αποφάσεων, στη διαφανή άσκηση εξουσίας και στην υποχρεωτική λογοδοσία όποιου ασκεί δημόσια διοίκηση», Αιτιολογική Έκθεση ν. 3852/2010,

σελ.18). Τονίζεται επίσης η ανάγκη σαφούς οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων για τον κάθε φορέα, προκειμένου αφενός να επιτυγχάνεται ολοκληρωμένη άσκηση πολιτικών ανά επίπεδο, αφετέρου να αποφεύγονται αντιφατικές ή αντικρουόμενες αποφάσεις λόγω επικάλυψης αρμοδιοτήτων. Η σημασία της σωστής κατανομής αρμοδιοτήτων γίνεται σαφής και στο ειδικό μέρος της εισηγητικής έκθεσης, όπου αναφέρεται ρητά ότι κατά την άρθρωση των συγκεκριμένων τομέων δράσης «προκρίθηκε η εξειδικευμένη παράθεση των ασκούμενων αρμοδιοτήτων, αντί της γενικόλογης θεματικής αναφοράς», ώστε να εξασφαλιστεί το τεκμήριο άσκησης αρμοδιότητας υπερτοπικού χαρακτήρα υπέρ της Περιφέρειας, εφόσον η συγκεκριμένη αρμοδιότητα δεν έχει ανατεθεί με τυπικό ή ουσιαστικό νόμο στην αποκεντρωμένη Κρατική διοίκηση. Ξεκάθαρα αναφέρεται ότι η λεπτομερής αυτή παράθεση δεν εξυπηρετεί μόνο την ασφάλεια δικαίου, αλλά στοχεύει στην άρση της αλληλοεπικάλυψης και της σύγχυσης, ώστε ο πολίτης να γνωρίζει με σαφήνεια τον υπεύθυνο φορέα για την αντιμετώπιση των αιτημάτων ή την επίλυση των προβλημάτων του.

Η προσπάθεια της εθνικής μεταρρύθμισης εντάσσεται και πάλι σε ένα μοντέλο διοίκησης που συμβαδίζει με το νομικό και πολιτικό κεκτημένο των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ως βάση αναγνωρίζεται το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της αυτοδιοίκησης, καθώς τα τοπικά όργανα και θεσμοί αναπτύσσουν έναν ειδικό και άμεσο δεσμό με την συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή, ο οποίος τους επιτρέπει να ασκούν έλεγχο, να έχουν τεκμηριωμένη γνώση και τελικά να υπηρετούν καλύτερα την τοπική ανάπτυξη μέσα και από την αξιοποίηση πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τα τελευταία χρόνια η κυριαρχία της «Νέας Δημόσιας Διαχείρισης» και η εντεινόμενη συζήτηση για την απόδοση των εθνικών διοικητικών συστημάτων φέρνουν στο προσκήνιο την αποκεντρωμένη διοίκηση ως ένα ιδιαίτερα αποτελεσματικό, αποδοτικό και οικονομικό σύστημα διακυβέρνησης, ιδιαίτερα στο περιεχόμενο κειμένων της Ε.Ε. και άλλων υπερεθνικών οργανισμών (Μπέσιλα-Βήκα, 2004 I: 62-3). Υπό αυτό το πρίσμα δεν μπορούν να θεωρηθούν τυχαίες οι συνεχείς αναφορές στην εξοικονόμηση πόρων και τον οικονομικό εξορθολογισμό, καθώς και στη δυνατότητα των περιφερειών να εφαρμόζουν αποτελεσματικότερα τα ευρωπαϊκά προγράμματα στην εισηγητική έκθεση του ν.3852/2010 για την αποκεντρωμένη διοίκηση.

Καθίσταται συνεπώς φανερός ο έμμεσος επηρεασμός του εθνικού συστήματος διακυβέρνησης από το ευρωπαϊκό και τίθεται το ερώτημα αν η συζήτηση για τον εντοπισμό «κοινών ευρωπαϊκών αξιών» αφορά και τον χώρο της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο της κυριαρχίας της Νέας Δημόσιας Διαχείρισης στην παγκοσμιοποιημένη κοινωνία. Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001) εντάσσει στην έννοια της «χρηστής διακυβέρνησης» τις αρχές της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής, έννοιες που διέπουν ολόκληρο το κείμενο της εισηγητικής έκθεσης του ν.3852. Έτσι, η συγκεκριμένη πολιτική πρωτοβουλία προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης ενδυναμώνεται από την ύπαρξη του πολιτικού λόγου ενός υπερεθνικού συστήματος διακυβέρνησης (Μπέσιλα-Βήκα, 2004 I: 65).

5.1.2. Εναρμόνιση με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας

Στο σημείο αυτό καθίσταται ξεκάθαρη για μία ακόμη φορά η εναρμόνιση με τις ευρωπαϊκές επιταγές, αυτή τη φορά με την αναφορά στις βασικές αρχές της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ από την 1^η Δεκεμβρίου 2009: *«Έτσι, η παρούσα νομοθετική πρωτοβουλία (πρόγραμμα «ΚΑΛΙΚΡΑΤΗΣ») εναρμονίζεται και συμβαδίζει με αρχές και αξίες που αποτελούν τη βάση για το ευρύτερο πλαίσιο μέσα στο οποίο θα εφαρμοστεί, αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»* (Αιτιολογική Έκθεση ν.3852, σελ.10). Στο κείμενο απαριθμούνται οι αρχές της εγγύτητας, της διαφάνειας, της εξωστρέφειας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας, ενώ τονίζεται η ανάγκη καθιέρωσης διοικητικών σχέσεων, οι οποίες δε θα βασίζονται στον ιεραρχικό χαρακτήρα, αλλά στη συνεργασία και τη συμπληρωματικότητα με σεβασμό στις εκάστοτε ιδιαιτερότητες.

Οι παραπάνω επιδράσεις αφορούν ευρύτερες διοικητικές δομές και διαδικασίες. Όσον αφορά τον τομέα της παιδείας, η ευρωπαϊκή επιρροή είναι ιδιαίτερα εμφανής στο ζήτημα της «δια βίου εκπαίδευσης». Ο συγκεκριμένος όρος εντάσσεται στο παγκοσμιοποιημένο σύνολο εκπαιδευτικών θεμάτων, τα οποία προκαλούν το επιστημονικό ενδιαφέρον και κωδικοποιούνται μέσω «ηχηρών λέξεων» (Steiner-Khamsi, Burbules&Torres στο Ζμας, 2007: 14-15). Ο διεθνής εκπαιδευτικός λόγος δίνει πλέον ιδιαίτερη έμφαση στην οικονομική αξία της εκπαίδευσης και στα ιδεολογικά του προτάγματα περιλαμβάνεται και η δια

βίου μάθηση, μαζί με ανάλογες λέξεις – κλειδιά, όπως «κατάρτιση», «πιστοποίηση ποιότητας», «δεξιότητες», «απασχόληση», «παραγωγικότητα» (Ζμας, 2007: 15). Η Ευρώπη του ανταγωνισμού, της «εκπαίδευσης και κατάρτισης», προτάσσει μετά το Μάαστριχτ στον εκπαιδευτικό λόγο της ζητήματα που θέτει και ο ΟΟΣΑ στην εκπαιδευτική του ατζέντα, στην οποία η δια βίου μάθηση συνυπάρχει με έννοιες όπως το ανθρώπινο κεφάλαιο και η κοινωνία της γνώσης. Τα εκπαιδευτικά ενδιαφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπερβαίνουν τα αντίστοιχα των μεμονωμένων κρατών – μελών της. Έτσι, τα εθνικά συστήματα καλούνται να υλοποιήσουν μέσα σε καθορισμένα χρονικά διαστήματα και στα πλαίσια της πολιτικής της «συγκλίνουσας στοχοθέτησης» τους κοινούς στόχους που διαγράφονται στον κοινοτικό εκπαιδευτικό λόγο (ό.π., 22-23). Ο ρόλος των εθνικών εκπαιδευτικών συστημάτων σχετικοποιείται μέσα στο πλαίσιο μιας διαδικασίας «που δεν τελειώνει ποτέ» (δια βίου) και εντάσσεται στα πλαίσια πολυδιάστατων δραστηριοτήτων εκπαίδευσης και κατάρτισης, η πλειονότητα των οποίων βρίσκεται έξω από αυτά (Σταμέλος & Βασιλόπουλος, 2004: 49).

5.2. Το άρθρο 94 του ν.3852/2010 – Αρμοδιότητες στον τομέα της Παιδείας, που μεταβιβάζονται στους Δήμους.

Ενδεικτικό της διεύρυνσης του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της Παιδείας, του Πολιτισμού και του Αθλητισμού είναι το γεγονός ότι στις δώδεκα(12) αρμοδιότητες του άρθρου 75/ν.3463-2006 προστίθενται με το άρθρο 94/ν.3852-2010 επιπλέον δεκαεννέα (19). Οι προστεθείσες αρμοδιότητες ασκούνταν στην πλειονότητά τους στο παρελθόν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, όμως το νέο νομικό πλαίσιο τους προσδίδει το χαρακτήρα των «τοπικών υποθέσεων» με βασικό γνώμονα την αρχή της εγγύτητας των παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών. Όσον αφορά τον τομέα της Παιδείας, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη «λειτουργική υποστήριξη των σχολικών δομών» (αιτιολογική έκθεση ν.3852, 2010: 79-80), ενώ εντοπίζεται μια διευρυμένη προσπάθεια προσέγγισης με την τοπική κοινωνία. Πιο συγκεκριμένα, στα ζητήματα που άπτονται της κατασκευής ή της συντήρησης των σχολικών κτιρίων, προστίθενται και προγράμματα δια βίου μάθησης, χρήσεις κοινής ωφέλειας των σχολικών χώρων, αλλά και «έλεγχος» θεμάτων που αφορούν τους γονείς, όπως οι Σύλλογοι Γονέων και Κηδεμόνων ή η ελλιπής φοίτηση παιδιών στο σχολείο.

Το συγκεκριμένο άρθρο δεν καταργεί τις αρμοδιότητες των Δήμων, όπως αυτές προβλέπονταν από το άρθρο 75 του ν. 3463/2006. Ο έκτος (στ΄) τομέας του παραπάνω άρθρου περιλαμβάνει 12 αρμοδιότητες στον τομέα της Παιδείας, του Πολιτισμού και του Αθλητισμού, από τις οποίες ουσιαστικά μόνο οι δύο (αρ.1 και 7) αφορούν άμεσα τις σχολικές μονάδες και μάλιστα μόνο σε κτιριακό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα η υποπερίπτωση 1 αφορά στις υλικοτεχνικές υποδομές, την κατασκευή, διαχείριση και βελτίωσή τους, καθώς και στην καθαριότητα, φύλαξη και συντήρηση των σχολικών κτιρίων. Στο καθαρά τεχνικό – κτιριακό θέμα της αξιοποίησης και συντήρησης των παραδοσιακών και ιστορικών σχολικών κτιρίων ή των κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς αναφέρεται και η υποπερίπτωση 7.

Οι υποπεριπτώσεις 2, 3 και 4 αφορούν στην ίδρυση και λειτουργία βιβλιοθηκών, κέντρων δημιουργικής απασχόλησης για τα παιδιά και πάρκων κυκλοφοριακής αγωγής. Δε συνδέονται άμεσα με τις σχολικές μονάδες, θα μπορούσαν να στεγαστούν σε αυτές, χωρίς όμως να γίνεται ρητή αναφορά σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο. Η πρωτοβουλία, κατά συνέπεια, της δημοτικής αρχής δεν είναι απαραίτητο να συμβάλει στη δημιουργία του πολυλειτουργικού κέντρου μάθησης, όπως αυτό σκιαγραφήθηκε στο κείμενο της Λισσαβόνας.

Όσον αφορά τα κτιριακά ζητήματα, ενώ ο Κώδικας του 2006 αναφέρεται κυρίως στη συντήρηση, τη φύλαξη και την καθαριότητα των κτιρίων, το Πρόγραμμα Καλλικράτης παραχωρεί στους Δήμους ολοκληρωτικά την ευθύνη για αυτά. Καθοριστικό ρόλο διαδραμάτισε και η κατάργηση του Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων, στα πλαίσια της εξοικονόμησης πόρων. Έτσι, η αρμοδιότητα για τα διδακτήρια ανήκει πλέον στο Δήμο από το απόλυτα αρχικό στάδιο της επιλογής του κατάλληλου οικοπέδου (με ή χωρίς κτίριο) και της απαλλοτριώσεώς του (υποπεριπτώσεις 14 και 15). «Τοπική υπόθεση», που ανατίθεται εξ ολοκλήρου στο Δήμο αποτελεί και η ανέγερση των σχολικών κτιρίων, καθώς και η κατανομή των πιστώσεων στις Σχολικές Επιτροπές (υποπερίπτωση 25) για την επισκευή και τη συντήρησή τους.

Σε τοπικό επίπεδο καθορίζεται και η χρήση των σχολικών κτιρίων, η οποία διαιρείται σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη περιγράφεται στην υποπερίπτωση 16 και αφορά στην κοινή χρήση του κτιρίου από συστεγαζόμενες σχολικές

μονάδες, όπου θέματα αποκλειστικής χρήσης ορισμένων χώρων καθώς και το ωράριο λειτουργίας της κάθε σχολικής μονάδας καθορίζονται από το Δήμο. Η δεύτερη αφορά στη διάθεση του κτιρίου για χρήσεις κοινής ωφέλειας ή για την πραγματοποίηση εκδηλώσεων κοινού ενδιαφέροντος σε συνεργασία με τη Σχολική Επιτροπή, η οποία μπορεί να εγκρίνει και τη διοργάνωση συναυλιών ή άλλων πολιτιστικών δραστηριοτήτων για τους μαθητές (υποπεριπτώσεις 17 και 21). Εκτός από τα κτίρια στα οποία λειτουργούν σχολικές μονάδες, γίνεται αναφορά και στην αξιοποίηση για κοινωφελή χρήση των σχολείων που παύουν να λειτουργούν (υποπερίπτωση 24). Εάν συγκρίνουμε το συγκεκριμένο εδάφιο με το αντίστοιχο του ν.3463/2006, παρατηρούμε ότι ο προηγούμενος νόμος αναφέρεται κυρίως σε παραδοσιακά και ιστορικά σχολικά κτίρια, τα οποία απαντώνται, κυρίως στις περιπτώσεις παραδοσιακών κτισμάτων, στην επαρχία και αφορούν σχολεία που έκλεισαν λόγω έλλειψης μαθητών μετά την υπερσυγκέντρωση του μαθητικού πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα. Αντίθετα, ο νόμος του 2010 αναφέρεται πιο γενικόλογα στην «παύση» της λειτουργίας τους, προφανώς αναφερόμενος «σιωπηρά» και στην περίπτωση της συγχώνευσης ή κατάργησης σχολικών μονάδων.

Ένα ακόμη βήμα προσέγγισης του Δήμου και της σχολικής μονάδας με την τοπική κοινωνία και τους εμπλεκόμενους στην εκπαιδευτική διαδικασία αποτελεί και η ανάθεση στην τοπική αυτοδιοίκηση της εποπτείας και του ελέγχου των συλλόγων γονέων και κηδεμόνων (υποπερίπτωση 19), ενώ ιδιαίτερα σημαντική είναι η δικαιοδοσία επιβολής κυρώσεων στους γονείς και κηδεμόνες, που είτε δεν εγγράφουν τα παιδιά τους στο σχολείο είτε αμελούν για την τακτική φοίτησή τους (υποπερίπτωση 26). Και σε αυτή την περίπτωση η τοπική εξουσία μπορεί να δράσει σαφώς ταχύτερα και πιο ευέλικτα και να εξασφαλίσει τη νομική υποστήριξη για την εφαρμογή των κείμενων διατάξεων. Άλλωστε είναι αυτονόητο ότι ο παράγοντας της εγγύτητας επιτρέπει την ταχύτερη διακίνηση της πληροφορίας και την καταγραφή περιπτώσεων ελλιπούς φοίτησης των παιδιών, είτε μέσω του δημοτολογίου είτε μέσω των δημοτικών κοινωνικών υπηρεσιών.

Κύρια αρμοδιότητα των δήμων στον τομέα της Παιδείας αποτελεί πλέον, σύμφωνα με την υποπερίπτωση 13 «η εκτέλεση προγραμμάτων δια βίου μάθησης στο πλαίσιο του αντίστοιχου εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού». Η επίδραση της ευρωπαϊκής πολιτικής είναι εμφανής σε δύο σημεία: το πρώτο είναι

η αναφορά στην περιφέρεια ως φορέα υλοποίησης πολιτικών επιλογών και νομοθετικών πλαισίων, ενώ το δεύτερο είναι η αναφορά στη δια βίου μάθηση.

Τέλος, η δημοτική αρχή αναλαμβάνει μια σειρά επιπλέον αρμοδιοτήτων, όπως η διακοπή των μαθημάτων λόγω έκτακτων συνθηκών, η μεταφορά και η σίτιση μαθητών, αλλά και η παροχή τεχνικής υποστήριξης, ώστε το σχολείο στο πλαίσιο της «κοινωνίας της πληροφορίας» να προσφέρει ελεύθερη πρόσβαση στο διαδίκτυο για όλους τους μαθητές, ιδιαίτερα σε περιοχές απομακρυσμένες ή υποβαθμισμένες.

Κεφάλαιο 6. Μεθοδολογία Έρευνας

6.1. Γενικός Σκοπός και Στόχοι

Ο χώρος που επιχειρείται να διερευνηθεί στη συγκεκριμένη εργασία είναι οι προαναφερθείσες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε συνεργασία με τη Σχολική Μονάδα. Η συνεργασία αυτή παρατηρήθηκε ενταγμένη στο θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε με την προσπάθεια μεταρρύθμισης, όπως αυτή εκφράστηκε στον ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης». Τα ζητήματα ερευνήθηκαν από την πλευρά των τριών «μετόχων» στην εκπαιδευτική διαδικασία: του κράτους (Ενιαία Σχολική Επιτροπή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης), των Σχολικών Μονάδων (Διευθυντές/Διευθύντριες) και των Γονέων (Πρόεδρος της Ένωσης Γονέων – Μέλη Συλλόγων Γονέων).

Μέσα από τη μελέτη της βιβλιογραφίας και του νέου νομικού πλαισίου προέκυψαν οι παρακάτω επιμέρους στόχοι:

- Να εντοπιστεί το γενικότερο κλίμα που χαρακτηρίζει τη συνεργασία ΤΑ και ΣΜ
- Να συγκεκριμενοποιηθούν οι τομείς συνεργασίας
- Να διερευνηθεί η σχέση της συνεργασίας ΤΑ και ΣΜ με το νέο νομικό πλαίσιο
- Να αναζητηθούν περαιτέρω δυνατότητες δραστηριοποίησης και συνεργασίας

6.2.Μεθοδολογικό Πλαίσιο – Συλλογή Δεδομένων – Ερευνητική Τεχνική

Η προσέγγιση των ερευνητικών ερωτημάτων έγινε με τυποποιημένες συνεντεύξεις ανοικτού τύπου (Cohen et al., 2008: 460). Οι ερωτήσεις είχαν την ίδια σειρά και διατύπωση, ανεξάρτητα από την ομάδα ατόμων στην οποία απευθύνονταν, για να διευκολυνθεί η οργάνωση και ανάλυση των δεδομένων και για να υπάρχει δυνατότητα σύγκρισης.

Χρησιμοποιήθηκε η τεχνική της Μελέτης Περίπτωσης, για τη «μελέτη ενός περιστατικού εν τη εξελίξει του» (Adelman et al. στο Cohen et al., 2008: 310). Το «περιστατικό» στη συγκεκριμένη εργασία είναι τμήμα ενός ευρύτερου συστήματος – κοινότητας, των 15 Σχολικών Μονάδων Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης του Δήμου Φυλής και της Ενιαίας Σχολικής Επιτροπής Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης. Σημαντικό πλεονέκτημα της Μελέτης Περίπτωσης, προκειμένου να επιλεγεί για τη συγκεκριμένη εργασία, θεωρήθηκε η δυνατότητα παρατήρησης των παραγόντων που επιδρούν σε πραγματικά περιβάλλοντα, αναγνωρίζοντας ότι το ευρύτερο πλαίσιο – εδώ το δημογραφικό και περιβαλλοντικό – μπορεί να αποτελέσει καθοριστική παράμετρο αιτιών και αποτελεσμάτων.

Οι θεματικοί άξονες που ερευνήθηκαν ήταν:

- η κατανομή και η επάρκεια των πιστώσεων
- τα θέματα για τα οποία συνεργάζεται το σχολείο με τον Δήμο
- ο ρόλος των γονέων
- οι προτάσεις για περαιτέρω συνεργασία.

6.3.Εγκυρότητα και Αξιοπιστία

Σύμφωνα με τους Bogdan και Biklen (1992: 48 στο Cohen et al., 2008: 203), η αξιοπιστία στην έρευνα ποιοτικού τύπου αντιμετωπίζεται ως το ταίριασμα ανάμεσα σε αυτό που ο ερευνητής καταχωρίζει ως δεδομένο και αυτό που πραγματικά συμβαίνει στο εξωτερικό περιβάλλον. Ωστόσο, έχει υποστηριχθεί και το ότι κατά τη διαδικασία της συνέντευξης είναι δυνατό να υπάρχουν τόσες ερμηνείες όσοι και οι ερευνητές που συμμετέχουν (Kvale, 1996: 181 στο Cohen et al., 2008: 203). Η μόνη ίσως ασφαλιστική δικλείδα φαίνεται να είναι η κατά

τον δυνατόν μεγαλύτερη αποφυγή της μεροληψίας, η οποία μπορεί να εξασφαλιστεί με τη σχετικά σταθερή δομή της συνέντευξης – μολονότι υπάρχουν αντιρρήσεις – καθώς και με την απουσία προσπάθειας να «καθοδηγηθούν» οι ερωτώμενοι (Cohen et al., 2008:; 206-7). Όσον αφορά στη συγκεκριμένη έρευνα, οι βασικές ερωτήσεις τέθηκαν με την ίδια διατύπωση και την ίδια σειρά για όλους τους συμμετέχοντες, ωστόσο ελλοχεύει πάντοτε ο κίνδυνος παρερμηνειών λόγω προσωπικών προκαταλήψεων. Επιπλέον, δεν πρέπει να αγνοηθεί το γεγονός ότι όλοι σχεδόν οι συμμετέχοντες γνωρίζονται προσωπικά, η κοινωνία του Δήμου Φυλής είναι ιδιαίτερα μικρή και κατά συνέπεια η τήρηση της ανωνυμίας μάλλον δύσκολη. Ενδέχεται λοιπόν να δόθηκαν και απαντήσεις οι οποίες να απέφυγαν να θίξουν τα κακώς κείμενα – εάν αυτά υπήρχαν.

6.4. Περιγραφή του υπό μελέτη Δήμου

Ο Δήμος Φυλής είναι δήμος της περιφέρειας Αττικής που συστάθηκε με το πρόγραμμα Καλλικράτης. Προέκυψε από τη συνένωση των προϋπαρχόντων δήμων Φυλής, Άνω Λιοσίων και Ζεφυρίου. Ανήκει στην Περιφερειακή ενότητα Δυτικής Αττικής της Περιφέρειας Αττικής, καταλαμβάνει έκταση περίπου 110 τετραγωνικών χιλιομέτρων και απέχει περίπου 12 χιλιόμετρα από το κέντρο της Αθήνας.

Με βάση τα αποτελέσματα της απογραφής του 2011 (πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή), ο ενοποιημένος Δήμος Φυλής, αναδείχθηκε πρώτος σε πληθυσμό, μεταξύ των πέντε Δήμων της Δυτικής Αττικής. Με πληθυσμό 46.150 κατοίκους, παρουσίασε αύξηση 17,16% σε σχέση με την απογραφή του 2001, κατά την οποία οι Δήμοι Άνω Λιοσίων, Ζεφυρίου και Φυλής, που συγκροτούν τον Καλλικρατικό Δήμο Φυλής, είχαν εμφανίσει συνολικό πληθυσμό 38.230 κατοίκους. Ο Δήμος παρουσιάζει συνεχόμενα ανοδική τάση στον πληθυσμό του, τάση που ακολουθείται και από το συνολικό πληθυσμό της περιφέρειας Αττικής. Επιπλέον, το χαρακτηριστικό που θα μπορούσε να αποτελέσει μεγάλο πλεονέκτημα είναι το γεγονός ότι το 70% περίπου του πληθυσμού βρίσκεται σε παραγωγική ηλικία, με τα παιδιά και τους νέους έως 18 ετών να αποτελούν το 25% του πληθυσμού και τον δείκτη γήρανσης για το 2001 στο 0,42 – σημαντικά χαμηλότερο από το 1,10 της χώρας.

Ωστόσο, παρά την ευνοϊκή δημογραφική σύνθεση, πηγή προβλημάτων αποτελεί η ύπαρξη σημαντικού αριθμού ατόμων που ανήκουν σε ανομοιογενείς κοινωνικά ομάδες πληθυσμού. Στα όρια του Δήμου Φυλής καταγράφονται 6.000 άτομα με ιδιαίτερα κοινωνικά χαρακτηριστικά κυρίως στις Δημοτικές Ενότητες Άνω Λιοσίων και Ζεφυρίου, οι οποίοι συγκεντρώνονται σε εντοπισμένους χωρικά θύλακες, ενώ εξαιτίας της οικονομικής κρίσης αυξάνεται ο αριθμός απόρων οικογενειών που σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία ανέρχονται σε 900 οικογένειες. Σύμφωνα με εκτιμήσεις που διατυπώθηκαν στο Επιχειρησιακό Σχέδιο του Αναπτυξιακού Συνδέσμου Δυτικής Αθήνας για το 2012 (σελ.46-8): «Οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες της περιοχής, Έλληνες Ρομά, παλιννοστούντες ομογενείς από την πρώην ΕΣΣΔ, οικονομικοί μετανάστες, απειλούνται άμεσα με πλήρη κοινωνικό αποκλεισμό. Ως επακόλουθο αναμένεται και όξυνση μιας σειράς κοινωνικών προβλημάτων, όπως η σχολική αποτυχία, η εξάπλωση της χρήσης των ναρκωτικών στις νεαρές ηλικίες, η οργανωμένη βία και η εγκληματικότητα».

Όσον αφορά στις υποδομές Υγείας και Κοινωνικής Πολιτικής, στην περιοχή λειτουργεί παράρτημα του Ελληνικού Ερυθρού Σταυρού στα Άνω Λιόσια και ιατροκοινωνικό κέντρο στο Ζεφύρι, ενώ οι ελλείψεις σε Δομές Ψυχικής Υγείας ή Δημιουργικής Απασχόλησης γίνεται προσπάθεια να καλυφθούν από τις δράσεις της Κοινοφελούς Επιχείρησης του Δήμου. Οι συγκεκριμένες δράσεις περιλαμβάνουν τη δημιουργική απασχόληση παιδιών, τη συμβουλευτική γονέων, την προσπάθεια δημιουργίας των προϋποθέσεων που θα επιτρέψουν την κοινωνική ένταξη των κοινωνικά ευπαθών ομάδων σε συνεργασία και με ΜΚΟ, τη βοήθεια σε ανέργους και ηλικιωμένους (Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Φυλής, 2012: 64).

Εκτός από τη συγκέντρωση μεγάλου αριθμού ανθρώπων που ανήκουν σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, το δεύτερο μεγάλο πρόβλημα που καλείται να αντιμετωπίσει ο Δήμος είναι αυτό της περιβαλλοντικής υποβάθμισης. Πιο συγκεκριμένα, η λειτουργία του ΧΥΤΑ προκαλεί σειρά δυσμενών επιπτώσεων, όχι μόνο για την υγεία των κατοίκων και την αυτονομία συνακόλουθη οικονομική και κοινωνική υποβάθμιση της περιοχής. Γύρω από την περιοχή παρατηρείται «συσσώρευση δραστηριοτήτων συλλογής μεταλλικών τεμαχίων και υπολειμμάτων προς ανακύκλωση κυρίως στους συνοικισμούς με ιδιαίτερα

κοινωνικά χαρακτηριστικά» καθώς και «μεγάλος φόρτος κίνησης βαρέων αυτοκινήτων και απορριμματοφόρων» (Επιχειρησιακό Σχέδιο Δήμου Φυλής, 2012: 16). Τα αντισταθμιστικά έργα για τις υπερτοπικές επιβαρυντικές χρήσεις της περιοχής δεν εκτελέστηκαν ποτέ, ενώ έγινε προσπάθεια να συγκαλυφθεί η μόνιμη υποβάθμιση της περιοχής μέσω «αιδιότυπων επιδοτήσεων, που αντί να καταλήξουν σε έργα, κατέληξαν στην καταστροφή της τοπικής οικονομίας, αφού μετέτρεψαν τους πολίτες σε οιονεί υπαλλήλους του Δήμου» (Επιχειρησιακό Σχέδιο Δήμου Φυλής, 2012:25). Ωστόσο, όσον αφορά στο θέμα της παρούσας εργασίας, οι συγκεκριμένες επιδοτήσεις λειτούργησαν μάλλον θετικά στο θέμα της ύπαρξης επαρκών πιστώσεων για τα σχολεία σε σχέση με άλλους Δήμους, όπως θα φανεί παρακάτω.

Με δεδομένα τα παραπάνω χαρακτηριστικά, ο τομέας της παιδείας καλείται να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο για το μέλλον της περιοχής. Τα θετικά ποσοτικά μεγέθη της πληθυσμιακής σύνθεσης υποβαθμίζονται από τους ποιοτικούς παράγοντες της κοινωνικής συνοχής, αλλά και του βαθμού εκπαίδευσης. Το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης των ειδικών ομάδων του πληθυσμού σε συνδυασμό με τα υψηλά ποσοστά σχολικής διαρροής δημιουργούν απαιτήσεις για την ύπαρξη δράσεων ενσωμάτωσης, ενώ πάγιο ζητούμενο αποτελεί «η άμβλυνση των φαινομένων παραβατικότητας και η δημιουργία αισθήματος ασφάλειας» (Επιχειρησιακό Σχέδιο Δήμου Φυλής, 2012: 67). Ταυτόχρονα, η όξυνση των συνεπειών της οικονομικής κρίσης με το πέρασμα του χρόνου δημιουργεί ανάγκες κοινωνικής στήριξης ευρύτατων τμημάτων του πληθυσμού της περιοχής, στα οποία περιλαμβάνεται και σημαντικό τμήμα του μαθητικού πληθυσμού, όπως προέκυψε όχι μόνο από τα επίσημα στοιχεία, αλλά και από το περιεχόμενο των συνεντεύξεων που έγιναν στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας.

Κεφάλαιο 7. Αποτελέσματα της Έρευνας

7.1.Παρουσίαση των Δεδομένων

Τα δεδομένα αναλύθηκαν και ομαδοποιήθηκαν σύμφωνα με τους θεματικούς άξονες που έχουν ήδη αναφερθεί. Τα συγκεκριμένα θέματα προέκυψαν από την επεξεργασία του νομικού πλαισίου, αλλά και τις απαντήσεις των συμμετεχόντων.

7.2.Κωδικοποίηση ερωτηθέντων προσώπων

Για την πληρέστερη και ορθότερη, κατά το δυνατόν, καταγραφή των αποτελεσμάτων της έρευνας και την ανάλυσή τους, αλλά και για λόγους δεοντολογίας έγινε η παρακάτω κωδικοποίηση των προσώπων που απάντησαν στα ερωτήματα της συνέντευξης:

I. Οι Διευθυντές και Διευθύντριες των Σχολικών Μονάδων αναφέρονται στο εξής ως Δ1, Δ2, Δ3, Δ4, Δ5, Δ6 και Δ7.

II. Ο Πρόεδρος της Ενιαίας Σχολικής Επιτροπής Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης θα αναφέρεται στο εξής ως Π1.

III. Η Πρόεδρος της Ένωσης Γονέων, οι Πρόεδροι Συλλόγων Γονέων και Κηδεμόνων και οι γονείς μαθητών και μαθητριών θα αναφέρονται ως Γ1, Γ2, Γ3, Γ4, Γ5 και Γ6.

Η κωδικοποίηση των ερωτηθέντων προσώπων βασίζεται στην τυχαία σειρά με την οποία έλαβαν μέρος στις συνεντεύξεις, προκειμένου να διασφαλιστεί η ανωνυμία τους. Τέλος, όσον αφορά στο γραμματικό γένος, χρησιμοποιείται το αρσενικό, καθώς στο δείγμα των γονέων αλλά και των διευθυντών σχολικών μονάδων περιλαμβάνονται και άντρες και γυναίκες.

7.3. Κατανομή και επάρκεια των πιστώσεων

Γενικά δεν αναφέρθηκαν σοβαρές συγκρούσεις ή δυσaráσκείες από την κατανομή των κονδυλίων στις σχολικές μονάδες. Η πλειονότητα των Διευθυντών (Δ1, Δ2, Δ4, Δ5 και Δ7) ήταν της άποψης ότι τα σχολεία χρηματοδοτούνται ικανοποιητικά και αντιμετωπίζονται οι βασικές τουλάχιστον ανάγκες.

Χαρακτηριστικά ο Δ1 ανέφερε ότι *«δεν υπάρχουν προβλήματα στην κατανομή των κονδυλίων, τα σχολεία κατά τη γνώμη μου χρηματοδοτούνται ικανοποιητικά. Τουλάχιστον αντιμετωπίζονται οι βασικές ανάγκες, ενώ καταβάλλεται προσπάθεια για περαιτέρω εξοικονόμηση πόρων»*. Ο Δ4 ανέφερε ότι *«τα χρήματα επαρκούν οριακά, όμως σε αρκετές περιπτώσεις χρειάστηκε βοήθεια με τη μορφή αγορών με πίστωση από τοπικά καταστήματα, εωσότου δοθούν μετρητά στις σχολικές μονάδες»*.

Ως θετικό βήμα χαρακτηρίστηκε ο χωρισμός των Σχολικών Επιτροπών για την Πρωτοβάθμια και τη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, μετά τον οποίο εξέλιπε

μια πάγια αφορμή διαφωνιών και παραπόνων ένθεν κακείθεν, όπως προέκυψε από τις απαντήσεις Διευθυντών οι οποίοι έχουν μακρόχρονες θητείες στη θέση αυτή. Ενδεικτικά ο Δ2 υποστήριξε: *«οι τελευταίες σοβαρές συγκρούσεις που θυμάμαι ήταν για την κατανομή κονδυλίων ήταν ανάμεσα στα Δημοτικά και τα Γυμνάσια – Λύκεια. Με το χωρισμό πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας το πρόβλημα λύθηκε».*

Από την πλευρά της Σχολικής Επιτροπής σχετικά με τα διαθέσιμα κονδύλια αναφέρθηκε ότι το μεγάλο πρόβλημα της περιοχής, ο Χώρος Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων, στον οικονομικό τομέα αποτελεί πλεονέκτημα, καθώς τα έσοδα του Δήμου είναι σαφώς υψηλότερα σε σχέση με αυτά άλλων Δήμων, κατά συνέπεια υπάρχουν μεγαλύτερες δυνατότητες για την κάλυψη αναγκών. Ο Πρόεδρος της ΕΣΕ απάντησε στην ερώτηση σχετικά με το ύψος των κονδυλίων που διατίθενται για τα σχολεία χρησιμοποιώντας, όπως ο ίδιος δήλωσε, μια έκφραση του Ελεγκτικού Συνεδρίου: *«η κατανομή γίνεται στο προσήκον μέτρο».* Αιτιολόγησε την απάντηση ισχυριζόμενος ότι *«οι ανάγκες των σχολείων είναι μεγάλες και οι απαιτήσεις δε σταματούν ποτέ να αυξάνονται. Θα ήταν πραγματικά ανέφικτο να ικανοποιηθούν όλες, ακόμα κι αν ένας Δήμος διέθετε απεριόριστα χρήματα».*

Το γεγονός αυτό φαίνεται ότι κατανοούν και οι γονείς, οι οποίοι ζητούν βέβαια συνεχώς την παρέμβαση του Δήμου για τη βελτίωση των κτιριακών υποδομών και την προμήθεια εκπαιδευτικού ή αθλητικού υλικού, από την άλλη πλευρά όμως κατανοούν τους περιορισμούς στα διαθέσιμα κονδύλια λόγω των μειωμένων επιχορηγήσεων: *«Χτυπήσαμε την πόρτα του Δήμου για να ζητήσουμε επισκευές πριν από περίπου ένα χρόνο»,* αναφέρει ο Γ4, *«αλλά τώρα ξεκίνησαν να ικανοποιούνται τα αιτήματά μας. Η διάθεση υπήρχε και η ανταπόκριση θα ήταν άμεση, καταλάβαμε όμως ότι δεν υπήρχαν διαθέσιμα χρήματα».*

Ορισμένοι Διευθυντές τέλος (Δ3, Δ6 και Δ7), χωρίς όπως προαναφέρθηκε να εκφράσουν δυσαρέσκεια για το ύψος των ποσών που διατίθενται στα σχολεία, έθεσαν το ζήτημα της διαφάνειας στην κατανομή. Θεώρησαν σκόπιμο να ερωτώνται και να ενημερώνονται πριν την κατανομή των χρημάτων όλοι οι Διευθυντές, όχι μόνο οι συμμετέχοντες στην ΕΣΕ. Η διαφάνεια κρίθηκε απαραίτητη, σε συνάρτηση και με το ισχύον νομικό πλαίσιο για τη Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση, γιατί σύμφωνα με τον Δ3 αυτός είναι ο μόνος τρόπος, ώστε

«να εξασφαλίζεται ανεξαρτήτως προσώπων και περιστάσεων η ίση μεταχείριση όλων των σχολικών μονάδων», ενώ ο Δ6 επέμεινε στην «αναγκαιότητα για ειλικρινή διάλογο και επαρκή ενημέρωση».

7.4. Τομείς Συνεργασίας

7.4.1. Κτίρια και Υλικοτεχνική Υποδομή

Τα βασικότερα ζητήματα στα οποία οι σχολικές μονάδες συνεργάζονται με το Δήμο, ουσιαστικά με την Ενιαία Σχολική Επιτροπή, είναι η συντήρηση των κτιρίων, η καθαριότητα και οι παροχές που αφορούν στην υλικοτεχνική υποδομή.

Όσον αφορά στη συντήρηση, δεν διαπιστώθηκαν προβλήματα, ενδεχομένως επειδή τα κτίρια είναι στην πλειονότητά τους καινούρια. Η εγγύτητα της δημοτικής αρχής επιτρέπει την άμεση ανταπόκριση των συνεργείων, ενώ περιορισμένα προβλήματα δημιουργούνται λόγω του γεγονότος ότι τα συνεργεία δεν υπάγονται διοικητικά στον τομέα Παιδείας, αλλά στις Τεχνικές Υπηρεσίες. Έτσι, ο Δ1 ανέφερε ότι *«υπήρξαν καθυστερήσεις, γιατί τα συνεργεία υπάγονται σε άλλο Αντιδήμαρχο και υπήρξε πρόβλημα, περιορισμένο βέβαια, στις συνεννοήσεις. Παλιά υπήρξε μια πρόταση να επανδρωθούν συνεργεία τα οποία να διατίθενται αποκλειστικά για τις ανάγκες των σχολικών κτιρίων αλλά δεν υλοποιήθηκε, ενδεχομένως και γιατί μας πρόλαβε η δυσμενής οικονομική συγκυρία».*

Οι εξελίξεις στις μεθόδους διδασκαλίας και η εισαγωγή και ευρεία χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας όχι μόνο στη διοίκηση των σχολείων αλλά και στη διδακτική πράξη, αύξησαν κατακόρυφα τις απαιτήσεις σε υλικοτεχνική υποδομή, οι οποίες δεν είναι πάντοτε εύκολο να καλυφθούν, με δεδομένο πλέον τον περιορισμό στα διαθέσιμα κονδύλια, όπως παρατήρησαν οι Δ2, Δ3, Δ7. Ο Δ6 υποστηρίζει ότι *«τα σχολεία χρειάζονται διδραστικούς (πίνακες), προτζέκτορες, ηχητικά συστήματα, αθλητικό υλικό, ηλεκτρονικούς υπολογιστές, σύγχρονα εργαστήρια, όμως όλα αυτά κοστίζουν μετακυλώντας μοιραία τις απαιτήσεις στο Δήμο».*

7.4.2. Φύλαξη

Ο περιορισμός των εσόδων, αλλά και του διαθέσιμου προσωπικού, αντικατοπτρίζεται ξεκάθαρα στο ζήτημα της φύλαξης των κτιρίων. Η συνεχής φύλαξη αποτέλεσε πάγιο ζητούμενο όχι μόνο όλων των διευθυντών των σχολικών

μονάδων αλλά και των γονέων, ωστόσο οι αριθμοί είναι μάλλον απογοητευτικοί: 5 μόνιμοι φύλακες για συνολικά 41 σχολεία στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Οι ανάγκες καλύπτονται από συμβασιούχους σε ορισμένα μόνο κτίρια και μόνο το πρωί ή σε κάποιες περιπτώσεις μέχρι το απόγευμα. Ωστόσο, από την πλευρά της ΕΣΕ σύμφωνα με τα λόγια του Προέδρου *«γίνεται προσπάθεια να καλυφθεί το κενό με την εγκατάσταση συστημάτων συναγερμού και την ενίσχυση της προστασίας των κτιρίων με τεχνικά μέσα, καθώς τα κρούσματα διαρρήξεων σε σχολικά κτίρια αποτελούν δυστυχώς συχνό φαινόμενο».*

7.4.3. Διάθεση Διδακτηρίου για χρήσεις κοινής ωφέλειας και εκδηλώσεις

Οι αίθουσες πολλαπλών χρήσεων – σε όσα σχολεία υπάρχουν – παραχωρούνται σε τοπικούς πολιτιστικούς συλλόγους για εκδηλώσεις, ομιλίες, θεατρικές παραστάσεις, χορούς και ανάλογες εκδηλώσεις. Το ίδιο συμβαίνει και με κλειστά γυμναστήρια και αθλητικούς χώρους, οι οποίοι παραχωρούνται σε τοπικούς συλλόγους συνήθως καλαθοσφαίρισης, ρυθμικής γυμναστικής, αλλά και επιτραπέζιας αντισφαίρισης. Η παραχώρηση γίνεται με εισήγηση του Δήμου και έγκριση του Διευθυντή της σχολικής μονάδας.

Στο συγκεκριμένο ζήτημα οι απόψεις των διευθυντών διέφεραν: γενικά δεν αναφέρθηκαν σοβαρά προβλήματα ή εκτεταμένες υλικές ζημιές, ωστόσο σε κάποια σχολεία, σύμφωνα με τους Δ2, Δ6 και Δ7, παρατηρήθηκε το φαινόμενο να παρεισφρέουν στις εκδηλώσεις άτομα άσχετα με αυτές, προκειμένου να προβούν σε μικροκλοπές ή φθορές στο χώρο του σχολείου: *«είναι αδύνατο να ελέγξεις την ώρα της εκδήλωσης ποιος μπαίνει για να κλέψει αθλητικό υλικό»* κατά τον Δ6, ενώ κατά τον Δ7 *«ο στόχος ενδέχεται να είναι και τα πορτοφόλια των ίδιων των παρευρισκομένων».* Βέβαια, παρά τις μικροφθορές, η άποψη του Προέδρου της ΕΣΕ ήταν ότι *«το σχολείο όταν ανοίγει, προστατεύεται»*, καθώς η τοπική κοινωνία δεν το θεωρεί κάτι ξένο ή απρόσιτο. Ωστόσο, η αυξημένη παραβατικότητα από την οποία μαστίζεται η περιοχή αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για το περαιτέρω άνοιγμα, λ.χ. των εξωτερικών χώρων για χρήση από τους πολίτες, μολονότι ανάλογες πρωτοβουλίες βρίσκουν σύμφωνους και τους γονείς (Γ2, Γ3, Γ4). Από την πλευρά των Διευθυντών (Δ1, Δ2, Δ5, Δ6) υποστηρίχθηκε ότι ο κίνδυνος φθορών σε μια τέτοια περίπτωση θα ήταν ιδιαίτερα μεγάλος, από τη στιγμή που, όπως προαναφέρθηκε, τις βραδινές ώρες δεν υπάρχει φύλαξη. Το

ενδιαφέρον για διάθεση χώρων των σχολικών κτιρίων περιορίζεται, όταν αυτά βρίσκονται σε θύλακες με ιδιαίτερα σοβαρά προβλήματα παραβατικότητας, αλλά και όταν συγκεκριμένα δημοτικά διαμερίσματα, που αποτελούσαν ξεχωριστούς δήμους πριν το 2010, όπως λ.χ. το Ζεφύρι, διαθέτουν Πνευματικό Κέντρο.

Σε γενικές γραμμές η παραχώρηση αιθουσών και γυμναστηρίων βρίσκεται σύμφωνα τους γονείς (Γ1, Γ2, Γ3 και Γ4) και το Δήμο, αντιμετωπίζεται όμως μάλλον συγκρατημένα από την πλευρά των Διευθυντών (Δ2, Δ5, Δ6), οι οποίοι εστίασαν στο ζήτημα των φθορών, αλλά και της αύξησης των αναγκών για θέρμανση, από τη στιγμή που η οικονομική στενότητα περιόρισε την προμήθεια πετρελαίου, καθώς και της αύξησης των αναγκών για καθαριότητα, οι οποίες αντιμετωπίζονται από αριθμητικά περιορισμένο προσωπικό. Χαρακτηριστικά αναφέρει ο Δ6: *«αν αφήσουμε την αίθουσα χωρίς θέρμανση, γίνονται παράπονα, αν όμως τελειώσει το πετρέλαιο πώς θα ζεσταθούν την επόμενη μέρα τα παιδιά; Από την άλλη πλευρά, όταν τελειώνουν οι συγκεντρώσεις, έχει τελειώσει και το ωράριο των καθαριστριών, οι οποίες εύλογα δυσανασχετούν για τον επιπλέον φόρτο εργασίας».* Παράλληλα, σύμφωνα με τον Δ2 *«η παραχώρηση του γυμναστηρίου σε αθλητικούς συλλόγους δεν έχει κανένα πρόβλημα όταν τα παιδιά είναι μικρά και συνοδεύονται από τους γονείς. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις είχαμε κρούσματα φθορών στο αθλητικό υλικό καθώς και μικροκλοπές, γεγονός που μας ανάγκασε να απορρίψουμε περαιτέρω αιτήματα για παραχώρηση του γυμναστηρίου».*

7.4.4. Ελλιπής Φοίτηση Μαθητών

Σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο, «η επιβολή κυρώσεων, κατά τις ισχύουσες διατάξεις, στους γονείς και κηδεμόνες που δεν εγγράφουν τα απιδιά τους στο σχολείο και αμελούν για την τακτική φοίτησή τους» ανήκει στις αρμοδιότητες που προστέθηκαν στο Δήμο. Ωστόσο, η συγκεκριμένη διάταξη στην πράξη, όπως προέκυψε από τις απαντήσεις των εμπλεκομένων, μάλλον δεν εφαρμόζεται. Ο Πρόεδρος της ΕΣΕ μέχρι στιγμής δεν είχε πληροφορίες για αίτημα από Διευθυντή Σχολικής Μονάδας, προκειμένου να παρέμβει ο Δήμος σε περιστατικό ελλιπούς φοίτησης. Αυτό επιβεβαιώθηκε και από τους Διευθυντές των Γυμνασίων – εξυπακούεται ότι το ζήτημα δεν τέθηκε στις συνεντεύξεις με τους Διευθυντές των Λυκείων, από τη στιγμή που η φοίτηση στο Λύκειο δεν είναι υποχρεωτική.

Οι αιτίες που επικαλέστηκαν οι Διευθυντές των Γυμνασίων ποικίλλουν. Πιο συγκεκριμένα, ο Δ5 αναφέρθηκε στις κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου με την παρατήρηση ότι *«κατά το παρελθόν το μόνιμο προσωπικό δεν έδειξε ιδιαίτερη προθυμία για παρέμβαση, σε αντίθεση με μεμονωμένες περιπτώσεις συμβασιούχων κοινωνικών λειτουργών, η συμβολή των οποίων υπήρξε θετική»*. Γενικότερα η τάση των Διευθυντών (Δ6, Δ7, Δ4) ήταν να προσπαθούν να λύσουν το πρόβλημα σε συνεννόηση με τους γονείς, ενώ σε ακραίες περιπτώσεις παλαιότερος Διευθυντής υποστήριξε ότι *«η συνδρομή της Αστυνομίας ήταν αποτελεσματικότερη για δύο λόγους: αφενός προκαλούσε στους γονείς μεγαλύτερο φόβο για ενδεχόμενες συνέπειες με αποτέλεσμα τη συμμόρφωσή τους, αφετέρου αποτελούσε έναν παράγοντα ουδέτερο, απαλλαγμένο από το στοιχείο της εγγύτητας, το οποίο είναι βέβαια βολικό στη διαχείριση γενικότερων τοπικών υποθέσεων, στη συγκεκριμένη περίπτωση όμως άφηγε περιθώρια παρεμβάσεων»*.

7.5.Συνεργασία με τους Συλλόγους και την Ένωση Γονέων

Στις προστεθείσες αρμοδιότητες από τον ν.3852/2010 υπάγεται και «η εποπτεία και ο έλεγχος των συλλόγων γονέων και κηδεμόνων». Η συνδρομή των Γονέων τονίστηκε ιδιαίτερα τόσο από όλους τους Διευθυντές όσο και από τον Πρόεδρο της ΕΣΕ, ο θεσμικός τους ρόλος χαρακτηρίστηκε κομβικός. Ο Πρόεδρος της ΕΣΕ τους χαρακτήρισε μια *«φωνή χωρίς υπηρεσιακό φραγμό, η οποία μπορεί να ακουστεί ενδεχομένως πιο αποτελεσματικά από τα ανώτερα διοικητικά και πολιτικά κλιμάκια»*. Οι Διευθυντές με τη σειρά τους (Δ1, Δ2, Δ4), τους χαρακτήρισαν «πολύτιμους συνεργάτες»: με τους γονείς μοιράζονται αφενός κοινά ενδιαφέροντα και αγωνίες για την ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης (Δ1, Δ3, Δ4). Αφετέρου οι γονείς, όντας σε σημαντικό ποσοστό δημότες – άρα και ψηφοφόροι – στον οικείο Δήμο, αποτελούν σε αρκετές περιπτώσεις *«διάυλο μεταφοράς αιτημάτων και μοχλό πίεσης προς τις αρμόδιες υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»* σύμφωνα με τον Δ7. Σε ορισμένα σχολεία (Δ3 και Δ5) οι γονείς αποτελούν συνδυαστικό κρίκο και με την Εκκλησία, κυρίως για ζητήματα που αφορούν κοινωνική μέριμνα και στήριξη ευπαθών ομάδων του πληθυσμού.

Το καλό κλίμα και την αρμονική συνεργασία επιβεβαίωσαν και οι εκπρόσωποι των Συλλόγων Γονέων και Κηδεμόνων, αλλά και η Πρόεδρος της Ένωσης Γονέων. Ωστόσο, αυτό που τονίστηκε από όλες τις πλευρές είναι το

γεγονός ότι τελικά οι γονείς που έμπρακτα συμμετέχουν στις δράσεις των Συλλόγων Γονέων, έρχονται σε επαφή με τις Σχολικές Μονάδες και τη Σχολική Επιτροπή και επιδιώκουν την επίλυση προβλημάτων και τη βελτίωση των υποδομών, είναι αριθμητικά ελάχιστοι σε σχέση με το μαθητικό πληθυσμό της περιοχής. Σύμφωνα με τον Γ2, *«τους κυνηγούσαμε στην πόρτα την ημέρα που μοιράζονταν οι έλεγχοι για να ψηφίσουν»*, ενώ σύμφωνα με τον Γ4 *«όσο μεγαλώνουν τα παιδιά αυξάνεται η αδιαφορία, το σχολείο περνάει σε δεύτερη μοίρα και μετράνε μόνο τα φροντιστήρια, στο Δημοτικό και στο Γυμνάσιο είναι αλλιώς τα πράγματα, σαφώς καλύτερα»*.

Πάντως, ο μικρός αριθμός των άμεσα εμπλεκόμενων γονέων δε μειώνει σε καμία περίπτωση τη σημασία της συμβολής τους, από τη στιγμή που το μεγάλο τους ενδιαφέρον είναι εύλογο και επιτρέπει την επίτευξη στόχων και την επίλυση ζητημάτων περισσότερο άμεσα σε σχέση με την ενίοτε βραδυκίνητη διοικητική – γραφειοκρατική διαδικασία.

7.6. Προοπτικές Περαιτέρω Συνεργασίας

Οι προτάσεις για περαιτέρω συνεργασία μεταξύ Δήμου / Ενιαίας Σχολικής Επιτροπής και Σχολικών Μονάδων τόσο από την πλευρά των Διευθυντών όσο και από την πλευρά των γονέων περιστράφηκαν γύρω από δύο κυρίως ζητήματα: την προσπάθεια να στηριχθούν μαθητές προερχόμενοι από οικογένειες που βάλλονται από την οικονομική κρίση και τις πολιτιστικές δράσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να διευρύνουν τους πνευματικούς ορίζοντες των μαθητών και να τους προσφέρουν ευκαιρίες ενσωμάτωσης και βελτίωσης του πολιτισμικού τους κεφαλαίου. Τα ζητήματα αυτά αναφέρθηκαν από όλους τους γονείς και όλους τους διευθυντές σχολικών μονάδων, ενώ το στοιχείο που δεν μπορεί να μεταφερθεί στο γραπτό κείμενο ήταν η αγωνία στη φωνή όλων, κυρίως των γονέων, να στηριχθούν *«οι οικογένειες της διπλανής μας πόρτας, που μπορεί να μη ζητούν άμεσα βοήθεια, αλλά ξέρουμε ότι αντιμετωπίζουν πολύ σοβαρά προβλήματα»*, σύμφωνα με τον Γ3.

Οι Διευθυντές των Λυκείων αναφέρονταν εντονότερα στο θέμα της στήριξης οικονομικά ασθενών μαθητών μέσω των κοινωνικών φροντιστηρίων υπό την αιγίδα του Δήμου, καθώς το ζήτημα της φροντιστηριακής στήριξης εν όψει εξετάσεων αποτελεί για τα Λύκεια θέμα καθημερινό, πάγια συνδεδεμένο με

τη σχολική ζωή, η οποία περιστρέφεται σχεδόν αποκλειστικά γύρω από τις πανελλήνιες. Με αυτόν τον τρόπο, σύμφωνα με τον Δ1, *«θα μπορούσαν να αρθούν μέχρι ενός σημείου οι ανισότητες σε βάρος των οικονομικά ασθενέστερων μαθητών»*. Ωστόσο, ενώ οι Διευθυντές αναφέρονται στον Δήμο, οι γονείς (Γ2, Γ3 και Γ4) θεωρούν ότι αυτό το θέμα θα μπορούσε να λυθεί και με τη βοήθεια των υπηρετούντων στα σχολεία καθηγητών.

Γενικότερα οι Διευθυντές (Δ1, Δ2, Δ3, Δ6, Δ7) αλλά και οι Γονείς (Γ1, Γ2, Γ3 και Γ4) προσβλέπουν στον Δήμο για περαιτέρω στήριξη των σχολικών μονάδων με στόχο να διαδραματίσουν αντισταθμιστικό ρόλο στις συνέπειες της οικονομικής κρίσης, εστιάζοντας ιδιαίτερα στο μεγάλο βαθμό που έχει επηρεαστεί η συγκεκριμένη περιοχή. Εκτός από το καθαρά «υλικό» κομμάτι της σίτισης μαθητών μέσω των σχολικών κυλικείων, έγινε αναφορά και στην ανάγκη για ψυχολογική και κοινωνική στήριξη γονέων, μαθητών και εκπαιδευτικών. *«Ξέρουμε ότι δεν μπορεί το κάθε σχολείο να έχει δικό του κοινωνικό λειτουργό ή ψυχολόγο. Θα μπορούσε όμως ο Δήμος να διαθέτει κάποιες φορές προσωπικό από τις κοινωνικές υπηρεσίες»* ανέφεραν οι Γ2 και Γ3. Ο Γ4 υποστήριξε ότι *«σε άλλους Δήμους γίνονται πολύ περισσότερα, εδώ ακόμα δεν έχουμε ακουμπήσει το πρόβλημα, δεν είναι θέμα αδιαφορίας, υπάρχει διάθεση, πρέπει να βοηθήσουν»*.

Οι πολιτιστικές εκδηλώσεις στο χώρο των σχολείων αποτέλεσαν το δεύτερο θέμα που επανερχόταν συνεχώς στα λόγια γονέων (Γ1, Γ3, Γ4) και εκπαιδευτικών (Δ3, Δ4, Δ5, Δ7). Όλοι έκαναν λόγο για το ισχυρό πολιτισμικό κεφάλαιο που μεταφέρουν αρκετοί μαθητές από το οικογενειακό τους περιβάλλον. Τα πολιτισμικά δρώμενα θα μπορούσαν να επιδράσουν θετικά προσφέροντας στα παιδιά επιπλέον μορφωτικές ευκαιρίες, αλλά και να αποτελέσουν την αφορμή για ενεργό συμμετοχή περισσότερων γονέων, αφού σύμφωνα με τους Δ2 και Δ4, αλλά και τον Πρόεδρο της ΕΣΕ *«όση αδιαφορία και να υπάρχει οι γονείς συμμετέχουν περισσότερο όταν εμπλέκονται τα παιδιά τους»*. Πέρα από τις θεατρικές παραστάσεις ή τη λειτουργία βιβλιοθηκών, ακούστηκαν προτάσεις και για τη λειτουργία θερινού κινηματογράφου στο προαύλιο του σχολείου (Δ2, Δ4), ενώ δεν έλειψαν οι προτάσεις για τη σύνδεση πολιτισμού και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, αξιοποιώντας τις ευκαιρίες που προσφέρει στην περιοχή η ύπαρξη στα όρια του Δήμου του εθνικού δρυμού της Πάρνηθας (Δ1 και Δ4).

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι δράσεις πολιτισμού, οι οποίες ούτως ή άλλως εντάσσονται στο νομικό πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Δήμου, όπως οι βιβλιοθήκες, οι συναυλίες, τα ωδεία και οι σχολές χορού, η προώθηση του τοπικού πολιτισμού και οι αθλητικές δραστηριότητες, υλοποιούνται. Ωστόσο, η υλοποίηση αυτή δε συνδέεται παρά ελάχιστα με τις Σχολικές Μονάδες και καθόλου με τη Σχολική Επιτροπή, από τη στιγμή που αποτελεί ξεχωριστή αρμοδιότητα της Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού (Τμήμα Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Πολιτισμού).

Συμπεράσματα

Από τη συζήτηση με όλους τους ενδιαφερόμενους δημιουργείται η αίσθηση ότι οι προτάσεις τους για περαιτέρω δράσεις, αλλά και τα ζητήματα που συνεχώς επανέρχονταν στη συζήτηση, έρχονται να λειτουργήσουν ως αιτήματα για την κάλυψη διαπιστωμένων και χρόνιων κενών στη δράση της Πολιτείας. Λόγω εγγύτητας και άμεσης πρόσβασης σε πρόσωπα και υπηρεσίες, αλλά και λόγω της προαναφερθείσας ιδιαίτερης σχέσης Δήμου και πολιτών που δημιούργησαν οι αυξημένες επιχορηγήσεις στην περιοχή, ο Δήμος αντιπροσωπεύει στο λόγο Γονέων και Διευθυντών έναν «αντιπρόσωπο» του επίσημου κράτους, στον οποίο απευθύνονται με μεγαλύτερη αμεσότητα σε σχέση με διοικητικές δομές του αρμόδιου Υπουργείου και ο οποίος θεωρούν ότι έχει αυξημένη οικονομική δυνατότητα να βοηθήσει σε σχέση με άλλους Δήμους της Αττικής.

Οι ιδιομορφίες της περιοχής είναι δεδομένες, τόσο από δημογραφική και κοινωνιολογική άποψη όσο και από την πλευρά της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης, αλλά και της ιδιαίτερης οικονομικής κατάστασης που αυτή είχε δημιουργήσει, τουλάχιστον κατά τις δύο περασμένες δεκαετίες. Έτσι, όπως προαναφέρθηκε, από τα λεγόμενα όλων προέκυψε η άποψη ότι οι αυξημένες οικονομικές δυνατότητες του Δήμου σαφώς «αμβλύνουν τις γωνίες» και δημιουργούν προϋποθέσεις για καλή συνεργασία, ενώ από την άλλη πλευρά οι αφορμές για συνεργασία και παροχή βοήθειας δε πρόκειται να λείψουν σε ένα περιβάλλον τόσο επιβαρυνμένο κοινωνικά και οικονομικά.

Το νομικό πλαίσιο και οι αλλαγές που έχουν επέλθει σε αυτό με τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του 2010 δεν φαίνεται να έχει διαδραματίσει τόσο σημαντικό ρόλο, όσο τα πρόσωπα και η μεταξύ τους αλληλεπίδραση. Στη διάρκεια των συνεντεύξεων τονίστηκε αρκετές φορές ότι υπήρχε γνώση του νόμου, αλλά ότι οι δράσεις θα έμεναν στα χαρτιά αν δεν υπήρχε ειλικρινές ενδιαφέρον και θετικό κλίμα στις σχέσεις μεταξύ των εμπλεκομένων.

Ωστόσο, το ζήτημα που επανερχόταν συνεχώς σε όλες τις συνεντεύξεις ήταν αυτό της συνεχιζόμενης οικονομικής κρίσης και των αναγκών που έχει δημιουργήσει στην περιοχή. Ζητήματα σίτισης, οικονομικής στήριξης, κοινωνικών φροντιστηρίων πιθανότατα δε θα ανέκυπταν, τουλάχιστον όχι με τόσο αγωνιώδη συχνότητα, αν η συγκεκριμένη έρευνα γινόταν πριν λίγα χρόνια. Ουσιαστικά τα θέματα συνεργασίας που αφορούν καθαρά εκπαιδευτικά ζητήματα πέρασαν αρκετές φορές σε δεύτερη μοίρα. Βέβαια, αυτό θα μπορούσε να συμβαίνει για δύο λόγους: είτε επειδή τα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα είναι τόσο έντονα που αφήνουν σε δεύτερη μοίρα τα εκπαιδευτικά, είτε επειδή οι ανάγκες των σχολείων γενικά καλύπτονται με αυξημένες επιχορηγήσεις και την απαραίτητη καλή θέληση.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι συνέπειες της οικονομικής κρίσης έριχναν βαριά τη σκιά τους στα λόγια όλων και έδιναν την αφορμή για τη διατύπωση πρωτοφανών αιτημάτων, τα οποία ενδεχομένως αντικατοπτρίζουν και τη γενικότερη κατάσταση, αν δεχτούμε ότι το σχολείο είναι μια μικρογραφία της ευρύτερης κοινωνίας. Μέσα σε ένα τέτοιο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο η εκπαίδευση σε συνεργασία με την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα κληθούν να αναλάβουν πρωτοβουλίες και να υιοθετήσουν νέους ρόλους ιδιαίτερης σημασίας.

Ζητήματα για περαιτέρω διερεύνηση

Θα μπορούσαν να διερευνηθούν το κλίμα και οι συνθήκες συνεργασίας των ίδιων παραγόντων σε περιοχές με διαφορετικές οικονομικές δυνατότητες, σε Δήμους με ισχνότερες ή και καλύτερες οικονομικές συνθήκες, αλλά και σε Δήμους με λιγότερα κοινωνικά ζητήματα. Αποτελεί ζητούμενο το κατά πόσο η συνεργασία εκεί θα είναι καλύτερη ή αν προκύπτουν διαφορετικά προβλήματα. Ωστόσο, είναι αμφίβολο αν υπάρχει ανά την επικράτεια Δήμος ο οποίος να μην έχει επηρεαστεί από τις οικονομικές εξελίξεις των τελευταίων ετών.

Παράλληλα, εάν μπορεί να γενικευθεί η διαπίστωση ότι οι δράσεις που υλοποιεί η Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού είναι και σε άλλους Δήμους σχετικά αποκομμένες από τη λειτουργία των Σχολικών Μονάδων, θα μπορούσαν να διερευνηθούν τρόποι προσέγγισης και περαιτέρω σύνδεσης, η οποία θα επέτρεπε το ευρύτερο άνοιγμα και τη σύνδεση του σχολείου με την τοπική κοινωνία.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Αθανασούλα-Ρέππα Α. – Πιλιτζίδης – Προβόπουλος (επιμ. – 2002): *Διοίκηση Εκπαιδευτικών Μονάδων, Προβλήματα και προοπτικές, το νέο μοντέλο στα πλαίσια της Αποκέντρωσης*, πρακτικά ημερίδας 26^{ης} Ιανουαρίου 2001 στο Γυμνάσιο Αγ. Γεωργίου Τυμφρηστού, Λαμιακός Τύπος Α.Ε., Λαμία

Ανδρέου Α. / Παπακωνσταντίνου Γ. (1994): *Εξουσία και Οργάνωση – Διοίκηση του Εκπαιδευτικού Συστήματος*, εκδ. «Νέα Σύνορα» - Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα

Ανδρέου Α. (1998): *Ζητήματα Διοίκησης της Εκπαίδευσης*, Βιβλιογονία, Αθήνα

Cohen L., Manion L., Morrison K. (2008): *Μεθοδολογία Εκπαιδευτικής Έρευνας*, Μεταίχμιο, Αθήνα

Δαγτόγλου Π.Δ. (2014): *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Day C. (2003): *Η Εξέλιξη των Εκπαιδευτικών, Οι προκλήσεις της Διαβίου Μάθησης*, Μτφρ. Α. Βακάκη, εκδ. τυπωθήτω, Αθήνα

Δούκας Χρ. (2000): *Εκπαιδευτική Πολιτική και Εξουσία, η περίπτωση της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών (1982-1994)*, Γρηγόρη, Αθήνα

Ζμας Α. (2007): *Παγκοσμιοποίηση και Εκπαιδευτική Πολιτική*, εκδ. Μεταίχμιο, Αθήνα

Θεριανός Κ. (2012): *Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης και Καπιταλιστική Αναδιάρθρωση: από τον εναγκαλισμό του Κράτους στη μέγγενη της Αγοράς*, στο

Καρακατσάνη Δ. – Παπαδιαμαντάκη Γ. (επιμ.): *Σύγχρονα Θέματα Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Αναζητώντας το Νέο Σχολείο*, Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη

Καμπουρίδης Γ. (2002): *Οργάνωση και Διοίκηση Σχολικών Μονάδων*, Κλειδάριθμος, Αθήνα

Κωτσίκης Β. (1998): *Εκπαιδευτικά Συστήματα, Οργάνωση και Διοίκηση, Συστημική προσέγγιση*, «Ίων», Αθήνα.

Λαΐνας Αθ. (1993): *Διοίκηση της Εκπαίδευσης και Αναλυτικά Προγράμματα: η θεσμοθέτηση της Αποκέντρωσης και της Ευρύτερης Συμμετοχής*, Παιδαγωγική Επιθεώρηση, 19, σελ. 254-294.

Λαΐνας Αθ. (2000): *Η Εκπαιδευτική Πολιτική στην Ελλάδα: Πρωταγωνιστές και Διαδικασία*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 6, σελ. 75-125.

Μιχαλόπουλος Ν. (2007): *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Παπαζήση, Αθήνα

Μιχόπουλος Α. (1997): *Η εκπαίδευση στο πλαίσιο της οργανωτικής θεωρίας*, αυτοέκδοση, Αθήνα

Μιχόπουλος Α. (1998): *Εκπαιδευτική Διοίκηση, τ.Ι Διαδικασίες Δομικής Μορφολογίας*, αυτοέκδοση, Αθήνα

Μιχόπουλος Α. (2002): *Εκπαιδευτικό Δίκαιο*, αυτοέκδοση, Αθήνα

Μπαμπούνης Χ. (2007): *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ελλαδικός χώρος*, Βάνιας, Θεσσαλονίκη

Μπέσιλα – Βήκα Ευρ. (2004): *Τοπική Αυτοδιοίκηση, τ. Ι (Θεσμικό Πλαίσιο – Ευρωπαϊκή Διάσταση) και τ. ΙΙΙ (Ειδικά Θέματα)*, Σάκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Μπόμπας Λ. : *Συγκεντρωτισμός και Αποκεντρωτισμός στην Εκπαίδευση – μια απόπειρα συγκριτικής προσέγγισης*, Παιδαγωγική Επιθεώρηση, 22, σελ. 79-111

Μπρίνια Βασιλική (2008): *Management Εκπαιδευτικών Μονάδων και Εκπαίδευσης*,

- Νόβα-Καλτσούνη Χρ. (2010): *Κοινωνιολογία της Εκπαίδευσης*, Gutenberg, Αθήνα
- Παντελής Α. (2016): *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα
- Παπακωνσταντίνου Γ. (2005): *Κράτος και αποκέντρωση των εκπαιδευτικών συστημάτων*, εισήγηση στο 2^ο Πανελλήνιο Συνέδριο για τη Διοίκηση Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Άρτα
- Παπακωνσταντίνου Γ. (2011): *Κράτος – αποκέντρωση – αυτοτέλεια*, Νέα Παιδεία, 141, σελ.25-50
- Παπακωνσταντίνου Γ. – Αναστασίου Σ. (2013): *Αρχές Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, η διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού της εκπαίδευσης*, Αθήνα, Gutenberg
- Πασιαρδής Π. (2004): *Εκπαιδευτική Ηγεσία, από την περίοδο της ευμενούς αδιαφορίας στη σύγχρονη εποχή*, Μεταίχμιο, Αθήνα
- Πουλής Π. (1999): *Δίκαιο της Εκπαίδευσης*, Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή
- Πουλής Π. (2014): *Εκπαιδευτικό Δίκαιο και Θεσμοί*, Σάκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη
- Roskin M. – Cord R. – Medeiros J. – Jones W. (2008): *Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη.
- Σαΐτη Άννα - Σαΐτης Χρήστος (2011): *Εισαγωγή στη Διοίκηση της Εκπαίδευσης*, τ. Α΄, Αθήνα
- Σαΐτης Χρ. (1992): *Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης, Θεωρία και Πράξη*, Αθήνα
- Σαΐτης Χρ. (2014): *Οργάνωση και Λειτουργία των Σχολικών Μονάδων*, Ατραπός, Αθήνα
- Σταμέλος Γ. - Βασιλόπουλος Α. (2004): *Ευρωπαϊκή Εκπαιδευτική Πολιτική. Συγκρότηση – Θεματολογία – Μεθοδολογία υλοποίησης – Επιδράσεις στην ελληνική εκπαίδευση και κατάρτιση*, εκδ. Μεταίχμιο, Αθήνα

Σύνταγμα της Ελλάδας, όπως ψηφίστηκε από την Η' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων την 27^η Μαΐου 2008 (ΦΕΚ Α' 102/2.6.2008)

Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (2016): *Έκθεση Ελέγχου σε Σχολική Επιτροπή*, Αρ. Πρωτ. 303/Α/2016, Αθήνα

Φωτόπουλος Ν. (2012): *Πολιτική Εξουσία, Εκπαίδευση και διοικητική κουλτούρα. Θεσμικές και έξω-θεσμικές παράμετροι στο πλαίσιο της Εκπαιδευτικής Πολιτικής* στο Καρακατσάνη Δ. – Παπαδιαμαντάκη Γ. (επιμ.): *Σύγχρονα Θέματα Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Αναζητώντας το Νέο Σχολείο*, Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη

Χατζηπαναγιώτου Π. (2003): *Η Διοίκηση του Σχολείου και η συμμετοχή των Εκπαιδευτικών στη διαδικασία λήψης Αποφάσεων*, Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη

Χλέπας Ν. (2015): *η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα, Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Χρυσανθάκης Χ. (επιμ., 2010): *Καλλικράτης, ο νέος νόμος για την Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Διαδικτυακές Πηγές

www.asda.gr (Αναπτυξιακός Σύνδεσμος Δυτικής Αθήνας, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Φυλής)

www.et.gr (κείμενα των Νόμων και Υπουργικών Αποφάσεων που αναφέρονται στην εργασία)

www.fyli.gr (επίσημη διαδικτυακή πύλη Δήμου Φυλής)

www.parliament.gr (αιτιολογική έκθεση ν.3852/2010 και ν.1566/1985)

www.statistics.gr (Ελληνική Στατιστική Αρχή)