

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ
ΦΙΛΟΣΟΦΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΤΜΗΜΑ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑΣ ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΗΣ & ΨΥΧΟΛΟΓΙΑΣ
ΤΟΜΕΑΣ ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΗΣ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΠΙΣΤΗΜΕΣ ΤΗΣ ΑΓΩΓΗΣ»**

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

ΤΗΣ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ: ΚΟΝΤΟΓΙΑΝΝΗ ΕΛΕΝΗΣ

**ΘΕΜΑ: «Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ
ΚΑΙ Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ»**

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΣΙΑΝΟΥ-ΚΥΡΓΙΟΥ ΕΛΕΝΗ

ΙΩΑΝΝΙΝΑ 2014

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στην επιβλέπουσα καθηγήτρια κ.Σιάνου-Κύργιου Ελένη για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε, τη συνεχή καθοδήγηση, την κριτική επίβλεψη και τις εύστοχες παρατηρήσεις της κατά τη διάρκεια της συγγραφής της εργασίας μου.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	9
1.Η συζήτηση για τη Νέα Δημόσια Διοίκηση και την εκπαίδευση	
1.α Δημόσια Διοίκηση και διεθνές πλαίσιο.....	14
1.β Πολιτικές αποκέντρωσης στην Ευρώπη.....	21
1.γ Νέα Δημόσια Διοίκηση και εκπαίδευση.....	24
1.δ Συγκεντρωτισμός-Αποκέντρωση	29
2. Διοίκηση εκπαιδευτικού συστήματος στην Ελλάδα: Από τον συγκεντρωτισμό στην αποκέντρωση	
2.α Εθνικές πολιτικές για τη διοικητική αποκέντρωση.....	37
2.β Περιφέρειες και εκπαίδευση.....	43
2.γ Αποκέντρωση στην εκπαίδευση.....	49
2.δ Το θεσμικό πλαίσιο για τον Π.Δ.Ε.....	54
3. Η έρευνα	
3.α Οι στόχοι της έρευνας	62
3.β Αντικείμενο της έρευνας.....	65
3.γ Η μεθοδολογία της έρευνας.....	68

4.Αντιλήψεις των Π.Δ.Ε σχετικά με τις αρμοδιότητες τους

4.α Λόγοι υποψηφιότητας για τη θέση του Π.Δ.Ε.	77
4.β Αντιλήψεις για το έργο του Π.Δ.Ε.	79
4.γ Αρμοδιότητες.....	82
4.δ Σημασία αρμοδιοτήτων.....	85
4.ε Αρμοδιότητες και Γραφειοκρατία.....	90
4.στ Στόχοι θεσμού.....	99

5.Σχέση Π.Δ.Ε με το Υπουργείο Παιδείας

5.α Επικοινωνία με το Υπουργείο.....	104
5.β Συνεργασία με το Υπουργείο.....	107
5.γ Πρωτοβουλίες-περιθώρια αυτονομίας.....	112
5δ. Ρόλος συμβουλίων.....	119

6.Σχέση με τις σχολικές μονάδες

6.α Συνεργασία με υφισταμένους.....	123
6.β Δυσκολίες-Προβλήματα στη σχέση με υφισταμένους.....	127
6.γ Πολλαπλοί ρόλοι των Π.Δ.Ε.	137

7.Αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τη συμβολή του θεσμού στην αποκέντρωση και τη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής

7.α Συνεργασία Π.Δ.Ε με τοπικούς και εθνικούς φορείς.....142

7.β Παραγωγή εκπαιδευτικής πολιτικής.....145

7.γ Διαμόρφωση εκπαιδευτικής πολιτικής.....148

7.δ Π.Δ.Ε και αποκέντρωση.....151

8.ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ154

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....164

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....168

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αντικείμενο της παρούσας έρευνας αποτελεί η διερεύνηση της εφαρμογής πρακτικών αποκέντρωσης στο χώρο της Διοίκησης της Εκπαίδευσης, μέσω μελέτης του θεσμού του Π. Δ.Ε, ο οποίος τις υπηρετεί θεσμικά.

Στόχος της έρευνας είναι να εντοπίσει τη σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ του θεσμού του Περιφερειακού Διευθυντή Εκπαίδευσης και της αποκέντρωσης στη διοίκηση της εκπαίδευσης.

Συγκεκριμένα τα ερωτήματα τα οποία ζητούν απάντηση στην παρούσα ερευνητική εργασία ως απόρροια των σκοπών της μελέτης είναι τα εξής:

1. Αν και σε ποιο βαθμό ο θεσμός του Περιφερειακού Διευθυντή Εκπαίδευσης προωθεί την αποκέντρωση στη Διοίκηση της Εκπαίδευσης, η οποία υπήρξε κεντρικός στόχος της εκπαιδευτικής πολιτικής.
2. Πώς εξελίχθηκε ο θεσμός του Περιφερειακού Διευθυντή Εκπαίδευσης;
3. Ποιες είναι οι αντιλήψεις των Περιφερειακών Διευθυντών Εκπαίδευσης για τη συμβολή του θεσμού στη διαδικασία της αποκέντρωσης στη διάρκεια εφαρμογής του;

Το αντικείμενο της μελέτης σχετίζεται με την εκπαιδευτική διοίκηση. Η διοίκηση ως κοινωνικός θεσμός, σύμφυτος με την ανθρώπινη φύση και τις επιδιώξεις της, έλαβε επιστημονική υπόσταση τον εικοστό αιώνα. Μπορεί να οριστεί ως η οργανωμένη προσπάθεια από μέρους μιας ομάδας ανθρώπων, οι οποίοι επιδιώκουν την επίτευξη ενός στόχου συλλογικού με τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις κάθε φορά, (οικονομία πόρων, σωστή διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού). Είναι λογικό η διαδικασία αυτή, η οποία ονομάζεται διοίκηση, να επιδέχεται πολλαπλές ερμηνείες και να προτείνονται πολλοί τρόποι διαφορετικής προσέγγισης της (σχολές). Οι κοινωνικές συνθήκες οδήγησαν αυτή την οργανωμένη προσπάθεια να λάβει διαφορετικές μορφές και να εξειδικευτεί, ανάλογα με τις ανάγκες που το επέβαλαν κάθε φορά.

Η διοίκηση της εκπαίδευσης αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της εξειδίκευσης και της διαφοροποίησης. Ο χώρος της εκπαίδευσης φέρει τις δικές του ιδιαιτερότητες, οι οποίες μαζί με τις βασικές θεωρητικές κατευθύνσεις και την κύρια προβληματική που αναπτύσσεται στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης έχει διαμορφώσει σήμερα τη δική του επιστημονική ταυτότητα και έχει διαμορφώσει τα δικά του ιδιαίτερα χαρακτηριστικά.

Το ελληνικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης είναι σύγχρονο της δημιουργίας του ελληνικού κράτους και τους κύριους άξονες στους οποίους στηρίχτηκε τους όρισε κατά κύριο λόγο η ευρωπαϊκή εμπειρία. Το ναπολεόντειο πρότυπο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, το οποίο υιοθετήθηκε από το ελληνικό κράτος φέρει έντονα τα στοιχεία του συγκεντρωτισμού και του κεντρικού ελέγχου. Το Υπουργείο Παιδείας στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι ο πυρήνας, από τον οποίο εκπορεύονται οι βασικές νομοθετικές και λειτουργικές κατευθύνσεις, τις οποίες ακολουθεί όλο το εκπαιδευτικό σύστημα.

Η νομοθεσία που σχετίζεται με την εκπαίδευση ορίζει και περιγράφει τα καθήκοντα, τις αρμοδιότητες, τη θέση των διοικητικών οργάνων καθώς επίσης και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις όλων όσων εμπλέκονται στη διαδικασία παραγωγής και εφαρμογής της εκπαιδευτικής πολιτικής.

Οι μεγάλες αλλαγές στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης έλαβαν χώρα τη δεκαετία του 1980, αρχικά με την κατάργηση του θεσμού του Επιθεωρητή Εκπαίδευσης και την ανάθεση των αρμοδιοτήτων του σε δύο νέα όργανα όπως ο Σχολικός Σύμβουλος, ο οποίος θα αναλάμβανε την παιδαγωγική καθοδήγηση των εκπαιδευτικών και στον Διευθυντή Εκπαίδευσης και τη Γραφεία Εκπαίδευσης, οι οποίοι θα αναλάμβαναν την διοικητική οργάνωση της εκπαίδευσης. Ο σαφής διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων σε εκείνο το σημείο έδωσε τη δυνατότητα στη Διοίκηση της Εκπαίδευσης να ακολουθήσει τη δική της πορεία με αυτονομία αλλά πάντα να βρίσκεται σε στενή συνεργασία και να στηρίζει την εκπαίδευση συνολικά στο έργο της.

Τα τρία επίπεδα της εκπαιδευτικής διοίκησης διαμορφώθηκαν ως εξής: εθνικό, τοπικό-περιφερειακό και το επίπεδο της σχολικής μονάδας. Αργότερα καταργήθηκε και ο θεσμός του Γραφείου Εκπαίδευσης και ενισχύθηκε περισσότερο το τοπικό περιφερειακό επίπεδο καθώς προστέθηκε ο θεσμός του Π.Δ.Ε. Η Διοίκηση της Εκπαίδευσης ακολούθησε για άλλη μία φορά (2001), το διοικητικό χάρτη της χώρας, ο οποίος είχε πια διαιρεθεί σε δεκατρείς περιφέρειες και με βάση αυτή τη διαίρεση, ο χάρτης της Διοίκησης της Εκπαίδευσης χωρίστηκε και εκείνος σε δεκατρείς εκπαιδευτικές περιφέρειες, επικεφαλής των οποίων τέθηκαν ισάριθμοι Περιφερειακοί Διευθυντές Εκπαίδευσης.

Οι μέχρι τώρα ελληνόγλωσσες μελέτες που αφορούν στη διοίκηση της ελληνικής εκπαίδευσης περιορίζονται στην περιγραφική και ιστορική καταγραφή των θεσμών στο χώρο της Διοίκησης της Εκπαίδευσης. Πιο συγκεκριμένα, έχουν γίνει πολλές μελέτες που αφορούν τον θεσμικό ρόλο του Διευθυντή Εκπαίδευσης αλλά και τον Διευθυντή Σχολικής Μονάδας. Δεν υπάρχουν όμως πολλές ερευνητικές εργασίες για τους σύγχρονους διοικητικούς θεσμούς.

Το έλλειμμα αυτό στάθηκε η αφορμή να επικεντρωθεί η παρούσα έρευνα στην αξιολόγηση και στη διερεύνηση ενός σχετικά νεοσύστατου θεσμού στο χώρο της Διοίκησης της Εκπαίδευσης. Ο θεσμός αυτός είναι ο θεσμός του Π.Δ.Ε, ο οποίος ως νέα βαθμίδα διοίκησης προσφέρει νέα δεδομένα και μια διαφορετική οπτική στη Διοίκηση της Εκπαίδευσης στην Ελλάδα.

Η διερεύνηση του νέου θεσμού δεν έγινε με στόχο να εξεταστεί μονομερώς η νομοθετική και θεσμική προσέγγιση του πλαισίου μέσα στο οποίο θα εφαρμοστεί, αλλά αντίθετα προσθέτει νέα στοιχεία στη συνολική θεώρηση του καθώς δύναται να ερμηνεύσει και την κοινωνική του διάσταση. Η πολύπλευρη προσέγγιση του θεσμού είναι σαφές πως δίνει τη δυνατότητα μιας συνολικότερης και αποτελεσματικότερης οπτικής σε σχέση με τη λειτουργία του.

Δομή έρευνας

Η παρούσα εργασία χωρίζεται σε δύο μεγάλα τμήματα, το θεωρητικό και την έρευνα. Αρχικά στο θεωρητικό τμήμα αναπτύσσεται ο ρόλος της Νέας Δημόσιας Διοίκησης σε διεθνές επίπεδο και επισημαίνονται οι βασικές νέες κοινωνικές και πολιτικές παράμετροι που οδήγησαν στην υιοθέτηση του νέου αυτού μοντέλου διοίκησης. Επιπρόσθετα γίνεται αναφορά στα βασικά χαρακτηριστικά της.

Στη συνέχεια διερευνάται η εφαρμογή των αρχών της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, στη διοίκηση της εκπαίδευσης. Αναλύονται τα βασικά χαρακτηριστικά που δανείζεται και εφαρμόζει η διοίκηση της εκπαίδευσης από τη Νέα Δημόσια Διοίκηση και γενικότερα μελετάται η συνεισφορά των δύο αυτών συστημάτων στη διαμόρφωση μιας νέας κουλτούρας στο χώρο της διοίκησης, η οποία προτίθεται να αντιμετωπίσει τα προβλήματα.

Η θεωρητική στήριξη εστιάζεται στη συνέχεια, στις βασικές αρχές του συγκεντρωτισμού, ως συστήματος διοικητικής οργάνωσης αλλά και της γραφειοκρατίας, ως τρόπου διοικητικής οργάνωσης σε αντιδιαστολή με την αποκέντρωση και τα κύρια χαρακτηριστικά της. Κρίθηκε απαραίτητη η μελέτη των κύριων αυτών μεθόδων οργάνωσης της διοίκησης καθώς το βασικό ερευνητικό ερώτημα της παρούσας εργασίας εξετάζει το θεσμό του Π.Δ.Ε και τη σχέση του με την αποκέντρωση.

Πιο συγκεκριμένα το πρώτο υποκεφάλαιο του θεωρητικού πλαισίου ασχολείται κατά κύριο λόγο με τις διεθνείς τάσεις που επικρατούν στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, με τη μελέτη των πολιτικών αποκέντρωσης που εφαρμόζονται στην Ευρώπη, με τη σχέση Νέας Δημόσιας Διοίκησης και εκπαίδευσης και τέλος παρουσιάζονται οι έννοιες του συγκεντρωτισμού και της αποκέντρωσης.

Οι ευρωπαϊκές πρακτικές αναφορικά με την αποκέντρωση έχουν προηγηθεί των ελληνικών ως προς την εφαρμογή τους και σε κάθε περίπτωση η μελέτη τους καθίσταται απαραίτητη. Η μελέτη της εφαρμογής τους δίνει τη δυνατότητα αντικειμενικής κριτικής τους και εξαγωγής χρήσιμων συμπερασμάτων για τη λειτουργία τους.

Το δεύτερο κεφάλαιο κάνει αναφορά στην ελληνική πραγματικότητα και πιο συγκεκριμένα τα υποκεφάλαια πραγματεύονται τις εθνικές πολιτικές για τη διοικητική αποκέντρωση, τη διαίρεση των εκπαιδευτικών περιφερειών με βάση τη διοικητική διαίρεση της χώρας, τις προσπάθειες εφαρμογής της αποκέντρωσης στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης και τέλος το τελευταίο υποκεφάλαιο κάνει εκτενή αναφορά στις αρμοδιότητες των Π.Δ.Ε.

Εν συνεχεία παρουσιάζεται το εμπειρικό κομμάτι της μελέτης. Τα υποκεφάλαια που εντάσσονται σε αυτό το κομμάτι περιλαμβάνουν την προβληματική της έρευνας, την περιγραφή των στόχων της, τη μεθοδολογία και την παρουσίαση και ανάλυση των ευρημάτων της.

Προκειμένου να διερευνηθεί πως συνδέεται η αποκέντρωση με τον θεσμό του Π.Δ.Ε η έρευνα κινήθηκε σε τρεις βασικούς άξονες. Εξετάστηκε αρχικά ο θεσμός, μέσα από τις αντιλήψεις των ίδιων των Π.Δ.Ε για το έργο που επιτελούν, τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τους στόχους που θέτουν και τις δυνατότητες αυτενέργειας που έχουν στη διάθεση τους προκειμένου να αντιμετωπίσουν τα ζητήματα που προκύπτουν καθημερινά. Οι Π.Δ.Ε, οι οποίοι υπηρετούν σε διάφορες Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης σε όλη την Ελλάδα θίγουν ζητήματα που αφορούν το ρόλο και τη θέση τους μέσα από τη δική τους σκοπιά.

Οι άλλοι δύο άξονες που τέθηκαν υπό διερεύνηση είναι η σχέση του θεσμού με την κεντρική ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας και αντίστοιχα η σχέση του με τις υφιστάμενες του εκπαιδευτικές δομές. Στόχος είναι να διερευνηθεί η σημερινή μορφή αυτών των σχέσεων αλλά και η πιθανή δυνατότητα διερεύνησης των περιθωρίων αυτονομίας που ενσκήπτουν, λαμβάνοντας πάντα υπόψη τον ενδιάμεσο ρόλο (περιφερειακό επίπεδο) που έχει ο Π.Δ.Ε στη σχέση μεταξύ Υπουργείου (κεντρικό επίπεδο) και σχολικής μονάδας (επίπεδο σχολικής μονάδας).

Το τελευταίο κεφάλαιο περιλαμβάνει τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα της έρευνας, τη συσχέτιση των θεωρητικών ευρημάτων με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και τις προοπτικές μετεξέλιξης του θεσμού. Τα ευρήματα καθίστανται σημαντικά σε αυτή την περίπτωση καθώς προσφέρουν κριτική θεώρηση του θεσμού.

Σε καμία περίπτωση η παρούσα έρευνα δεν φιλοδοξεί να καλύψει το βιβλιογραφικό κενό που παρουσιάζεται στο χώρο της Διοίκησης της Εκπαίδευσης , παρόλα αυτά επιχειρεί να ανοίξει τη συζήτηση και να θέσει κάποια ερωτήματα αναφορικά με τον εκπαιδευτικό διοικητικό μηχανισμό στην Ελλάδα μέσα από προβληματισμούς που τέθηκαν από τους ίδιους τους εκπρόσωπους του στην παρούσα κοινωνική συγκυρία, λαμβάνοντας υπόψη τις τάσεις που επικρατούν σε διεθνές επίπεδο.

1.Η συζήτηση για τη Νέα Δημόσια Διοίκηση και την Εκπαίδευση

1.α Δημόσια Διοίκηση και διεθνές πλαίσιο

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται συνοπτικά η τρέχουσα συζήτηση και η προβληματική αναφορικά με το νέο ρόλο που καλείται να έχει πλέον η Δημόσια Διοίκηση σε διεθνές επίπεδο. Οι αλλαγές των μοντέλων διοίκησης δεν ήταν ξαφνικές και απότομες. Αντίθετα, προέκυψαν μετά από μεγάλες κοινωνικές και πολιτικές μεταβολές και για αυτό το λόγο οι μεταρρυθμίσεις που προέκυψαν σε επίπεδο διοίκησης πρέπει να διερευνηθούν αναλυτικότερα.

Το κενσιανό μοντέλο ανάπτυξης της οικονομίας εφαρμόστηκε στη Βορειοδυτική Ευρώπη, τη Βόρειο Αμερική, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία κατά τις δεκαετίες 1950 έως 1970 μαζί με μια συγκεκριμένη δυναμική οικονομικής άνθησης.¹ Οι κενσιανές πολιτικές υποστήριζαν τον κρατικό σχεδιασμό, παρεμβατισμό και έλεγχο. Η ανάδυση της κοινωνίας ως ενός σημαντικού και προεξάρχοντος παράγοντα και η αποδοχή του κράτους ως πρωταρχικού οργανωτή της εγχώριας δημόσιας πολιτικής είχε ως επακόλουθο τη θεώρηση της κρατικής παρέμβασης ως γεγονότος φυσικού και διαρκούς και σε καμία περίπτωση προσωρινού.²

Στα τέλη της δεκαετίας του '70 η συζήτηση για τον ρόλο του κράτους και της δημόσιας διοίκησης επαναπροσδιορίστηκε και εμπλουτίστηκε με νέους όρους. Η παγκόσμια οικονομική συγκυρία, ύφεση εξαιτίας της πετρελαϊκής κρίσης, λειτούργησε ως αφορμή για την επανεξέταση των όρων χρηματοδότησης του κενσιανού κοινωνικού κράτους αλλά και την ολική αναδόμηση των σχέσεων κράτους και κοινωνίας.

Η επικράτηση των πολιτικών πρακτικών που θα ακολουθούσαν στο εξής ενισχύθηκε και από την ιδεολογική μεταστροφή των χωρών της ανατολικής Ευρώπης προς το νέο δυτικό μοντέλο διοίκησης και λειτουργίας του κράτους και κοινωνίας.

¹Lewis, G., Gewirtz, S. & Clarke, J. (επιμ. Ο. Στασινοπούλου) (2007) *Κοινωνική πολιτική*, Αθήνα: Gutenberg, σ.217.

²Ball, T. & Bellamy, R. (2003) *Twentieth-Century Political Thought*, 3d Ed, Cambridge University Press, Cambridge σ.9.

Σύμφωνα με τον Tolofari ³ οι λόγοι που προώθησαν τη νέα τάση στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, που ονομάζεται Νέα Δημόσια Διοίκηση, μπορούν να χωριστούν σε τέσσερις κατηγορίες:

- α) η οικονομική συγκυρία της ύφεσης,
- β) η πολιτική στροφή προς τα δεξιά με τις κυβερνήσεις Θάτσερ και Ρίγκαν, οι οποίες υποστήριζαν πως τα κράτη πρέπει να διοικούνται όπως οι επιχειρήσεις,
- γ) κοινωνικοί λόγοι όπως προκύπτουν από την σχέση κυβέρνησης και ψηφοφόρων και η οποία βασίζεται στην υπόσχεση της κυβέρνησης για αποτελεσματικότητα και ευθύνη ως προς τα αποτελέσματα,
- δ) η ιδεολογία που στηρίζεται στις σύγχρονες οικονομικές θεωρίες, οι οποίες αντιλαμβάνονται το ρόλο του ανθρώπου ως ενεργό υποκείμενο που δρα αυτόνομα με στόχο την προώθηση του ιδιωτικού του συμφέροντος.

Ειδικότερα πολιτικές δυνάμεις και ιδεολογίες, με κύριο προσανατολισμό την απόρριψη του κράτους και του κοινωνικού προσώπου του, που επικράτησαν στην Αγγλία και στις Ηνωμένες Πολιτείες αρχικά, προέβαλαν την αναγκαιότητα μεταρρυθμίσεων. ⁴

Είχε έρθει η στιγμή, κατά τη γνώμη τους, να αντικατασταθεί η μεταπολεμική συναίνεση που αντιλαμβάνονταν το ρόλο του κράτους ως ενσάρκωτη του δημόσιου συμφέροντος με την αντίληψη, πως το κράτος θέτει φραγμούς και περιορισμούς δυσχεραίνοντας τη δράση των πολιτών. ⁵

Η διαδικασία της αναδόμησης ήταν σύνθετη και περιλάμβανε πολύ περισσότερα από απλές αλλαγές στην πολιτική που ακολουθείτο έως τώρα. Νέες πολιτικές κατευθύνσεις εμφανίστηκαν, συνοδευόμενες από νέα συστήματα σχεδιασμού, νέους οικονομικούς και χρηματοδοτικούς διακανονισμούς, νέες σχέσεις μεταξύ κέντρου και περιφέρειας και νέες σχέσεις μεταξύ κράτους και πολίτη.

Σύμφωνα με τον Ch.Hood⁶ μια σειρά παραγόντων οδήγησαν στην υιοθέτηση ενός νέου τρόπου Δημόσιας Διοίκησης «New public management»⁷ και αυτοί ήταν:

- α) στοχευόμενη διακοπή της διαδικασίας μεγέθυνσης του κρατικού τομέα,
- β) στροφή προς την πλήρη ή μερική ιδιωτικοποίηση και η παροχή κρατικών υπηρεσιών από ιδιώτες,
- γ) η ανάπτυξη του αυτοματισμού και η διάχυση του στη δημόσια διοίκηση,

³Tolofari, S. (2005) «*New Public Management and Education*», *Policy Futures in Education* 3(1), σσ.75-89.

⁴ Clarke, J., Gewirtz, S., McLaughlin, E. (2000) *New Managerialism new Welfare?*, London Sage Publications, σ.2.

⁵ Στο ίδιο, σ.4.

⁶ Hood, C., (1991) «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69, 1, σσ. 3-19.

⁷ Ο όρος χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά από τον C.Hood,(1991) προκειμένου να περιγραφούν παρόμοιες διοικητικές θεωρίες οι οποίες κυριάρχησαν στην μεταρρυθμιστική ατζέντα πολλών χωρών του ΟΟΣΑ από τα τέλη της δεκαετίας του 1970.

δ) η διεθνοποίηση των πρακτικών που εφαρμόζονται στη δημόσια διοίκηση και βασίζεται στην κοινή χρήση μεθόδων σχεδιασμού πολιτικής στο πλαίσιο της παγκόσμιας συνεργασίας των κρατών.

Η διεθνής εμπειρία αποδεικνύει πως ο κύριος στόχος των μεταρρυθμίσεων της Νέας Δημόσιας Διοίκησης είναι η υπέρβαση της χρηματοδοτικής και οικονομικής κρίσης των δημόσιων υπηρεσιών. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτός ο στόχος είναι απαραίτητη η υιοθέτηση της τακτικής λιγότερα χρήματα και καλύτερα αποτελέσματα. Για το λόγο αυτό οι μεταρρυθμίσεις που προτείνει η Νέα Δημόσια Διοίκηση στοχεύουν στην αντικατάσταση των παραδοσιακών γραφειοκρατικών δομών με ένα διακανονισμό που θα διέπεται από όρους αγοράς και ανταγωνισμού.

Συνεπώς το διακύβευμα για το κράτος και τη δημόσια διοίκηση δεν θα είναι πλέον η νομική κάλυψη της εφαρμογής των νόμων αλλά η χρήση λίγων πηγών όσο αποτελεσματικότερα είναι δυνατόν, με στόχο τη μέγιστη δυνατή παραγωγή.⁸

Προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω επιθυμητοί στόχοι είναι απαραίτητη η εφαρμογή των αρχών της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίες σύμφωνα με τον Hood είναι οι εξής:

- α) τα μετρήσιμα αποτελέσματα προϋποθέτουν σαφή προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων και σε καμία περίπτωση διάχυση εξουσίας,
- β) σαφή στόχευση και σαφή μέτρηση της απόδοσης,
- γ) έμφαση στα αποτελέσματα παρά στις διαδικασίες,
- δ) συρρίκνωση των οργανισμών του δημοσίου,
- ε) προώθηση μεγαλύτερου ανταγωνισμού στον δημόσιο τομέα, υιοθέτηση πρακτικών της αγοράς στη διοίκηση,
- στ) λελογισμένη χρήση των διαθέσιμων πόρων⁹.

Στα παραπάνω χαρακτηριστικά προστίθενται και άλλες δύο παράμετροι που εντοπίζει ο Mathiasen και αναφέρονται στην αντικατάσταση των διαβαθμισμένων ιεραρχικών δομών από αποκεντρωμένα διοικητικά περιβάλλοντα¹⁰. Στα περιβάλλοντα αυτά οι αποφάσεις σχετικά με την εξεύρεση πόρων και την παροχή υπηρεσιών πραγματοποιούνται κοντά στον τόπο παροχής αυτών των υπηρεσιών καθώς και στην ενδυνάμωση των στρατηγικών δυνατοτήτων του κέντρου με στόχο να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη του κράτους και να του επιτρέψουν να ανταποκριθεί στις έξωθεν απαιτήσεις και στα πολλαπλά συμφέροντα αυτόματα, ευέλικτα και με το ελάχιστο δυνατό κόστος¹¹.

⁸ Coch, R. (1991) «New Public Management Education: Foundations of successful Management Reform», *Australian Journal of Public Administration* 58(3):111-114.

⁹ Hood, C. (1991) "A public management for all seasons"? *Public Administration*, 69 issue 1, σσ .3-19.

¹⁰ David, M. (1996) "The new Public Management and its critics" [paper prepared for the conference on The New Public Management in International Perspective]

¹¹ Clarke, J., Gewirtz, S., McLaughlin E. (2000) *New Managerialism new Welfare?*, London Sage Publications, σσ.7-8.

Παρόλη την προσπάθεια για ενοποίηση των παραπάνω χαρακτηριστικών υπό από τον γενικό όρο Νέα Δημόσια Διοίκηση, δεν είναι πάντα εύκολη η διαδικασία αυτή καθώς ορισμένοι ερευνητές υποστηρίζουν πως η Ν.Δ.Δ αποτελείται από διάφορες τάσεις και ρεύματα. Ο Ferlie και οι συνεργάτες του προτείνουν μια διάκριση τεσσάρων μορφών της Ν.Δ.Δ. και συγκεκριμένα εντοπίζουν το κίνητρο της αποτελεσματικότητας, τη συρρίκνωση και την αποκέντρωση, την επιδίωξη της αριστείας και τον προσανατολισμό προς τις δημόσιες υπηρεσίες.

Η σύγχυση που προκύπτει προκειμένου να οριστεί ξεκάθαρα και ευδιάκριτα ο όρος Ν.Δ.Δ, προέρχεται από την αμφισημία που εμπεριέχει ο ίδιος ο όρος διοίκηση. Ο Flynn συγκεκριμένα παρατηρεί πως η διοίκηση δεν είναι μια ουδέτερη και τεχνική διαδικασία. Οι τεχνικές διοίκησης παραπέμπουν σε πολιτικές πρακτικές. Στο ίδιο μήκος κύματος κινούνται και οι Farnham and Horton καθώς αντιλαμβάνονται τη διοίκηση ως μια σύνθετη διαδικασία που εμπερικλείει πλήθος ανθρωπίνων και τεχνικών δραστηριοτήτων οι οποίες λαμβάνουν χώρα μέσα σε καθορισμένα πλαίσια.

Προκειμένου να εφαρμοστούν επιτυχώς οι αρχές της Ν.Δ.Δ θα πρέπει να πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις όπως:

- α) ύπαρξη αποκεντρωμένων διοικήσεων για κάθε δημόσιο οργανισμό,
- β) οι οργανισμοί του δημοσίου να λειτουργούν ανταγωνιστικά σε όλα τα επίπεδα,
- γ) οι δημόσιες υπηρεσίες να προσφέρουν υπηρεσίες χαμηλού κόστους,
- δ) η διοίκηση των οργανισμών του δημοσίου να γίνεται έχοντας ως βάση στόχους συγκεκριμένους και μετρήσιμους και να εμπλέκονται σε αυτή και στελέχη των ίδιων των υπηρεσιών προσφέροντας ευελιξία στη λήψη αποφάσεων.¹²

Συνεπώς οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές που προτάθηκαν είχαν σαν στόχο την αποδυνάμωση του κράτους «φορτίου» και την αντικατάσταση του με νέες ευέλικτες και περισσότερο αποτελεσματικές πρακτικές. Το βάρος μετατίθεται πλέον στα παραγόμενα αποτελέσματα και για το λόγο αυτό υιοθετούνται όροι της αγοράς σε όλα τα επίπεδα συνδιαλλαγής κράτους και πολίτη. Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων αποκρυσταλλώνει την ανάγκη για τη δημιουργία νέων σχέσεων μεταξύ του κέντρου και της περιφέρειας αλλά και του πολίτη με το κράτος.

¹² Hood, C. (1991) «A public management for all seasons»? *Public Administration*, 69 issue 1, σσ. 3-19.

Ποιες είναι όμως οι επιπτώσεις της εφαρμογής του νέου τρόπου διοίκησης; Έχει φέρει αλλαγές στην εξουσία, στην γνώση, στον προγραμματισμό μέσα στους οργανισμούς, μεταξύ των οργανισμών και στην οργάνωση του κοινωνικού κράτους.

Όσοι προΐστανται και διαμορφώνουν το πλαίσιο εφαρμογής του νέου τρόπου διοίκησης έχουν πετύχει να ηγούνται όλων των παλαιών μορφών που κυριαρχούσαν στο χώρο της πολιτικής εξουσίας και της γνώσης. Οι δημόσιες υπηρεσίες «σκέφτονται» με όρους διοίκησης για τις ίδιες, τις υποθέσεις τους και τις σχέσεις τους με τους άλλους.

Με αυτή την κυρίαρχη τάση δεδομένη, έχουν υπάρξει πλήθος αντιδράσεων και προσαρμογών κυρίως από τα κέντρα γύρω από τα οποία συσπειρώνονται οι επαγγελματίες διαφόρων ομάδων των οποίων τα συμφέροντα βρίσκονται υπό επαναδιαπραγμάτευση.¹³

Οι κυβερνήσεις σε πολλά μέρη του κόσμου έχουν αντιληφθεί σε μεγάλο ποσοστό την αναγκαιότητα αυτής της αλλαγής και προκρίνουν πλέον την αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών οργανισμών σαν ένα κύριο όπλο στον αγώνα με αντίπαλο έναν αυξανόμενο ανταγωνιστικό κόσμο.

Οι απόψεις αναφορικά με τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την εφαρμογή αυτών των μεταρρυθμίσεων διαφοροποιούνται. Η υπεύθυνη ομάδα του ΟΟΣΑ που ειδικεύεται σε θέματα δημόσιας διοίκησης υποστηρίζει πως υπάρχει μόνο ένας τρόπος για να διοικούνται οι λειτουργίες του κράτους συμπεριλαμβανομένης και μια λίστας χαρακτηριστικών που μιμούνται τη λειτουργία εταιριών σε μια ανταγωνιστική αγορά.

Συγκεκριμένα ο Ο.Ο.Σ.Α είχε καταγράψει και εντοπίσει από το 1995 το πλαίσιο μέσα στο οποίο καλούνται να κινηθούν τα κράτη σε παγκόσμιο επίπεδο¹⁴. Παρατηρεί πως οι επιδόσεις των κυβερνήσεων βρίσκονται υπό πίεση. Τα συστήματα διακυβέρνησης προσαρμόζονται στην παγκόσμια ανάγκη για μεγαλύτερη συνεργασία μεταξύ των κρατών, στην έντονο οικονομικό ανταγωνισμό και στη χρήση των νέων τεχνολογιών. Οι χαμηλοί προϋπολογισμοί και οι οικονομικοί περιορισμοί πρέπει να έρθουν εις πέρας παρά τα κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα που προκύπτουν. Αυτό έχει ως συνέπεια ο δημόσιος τομέας να πρέπει να μάθει να κάνει περισσότερα με λιγότερα, διαφορετικά οι κυβερνήσεις πρέπει να βρουν αποτελεσματικούς τρόπους να απαντήσουν με την πολιτική τους

¹³ Clarke, J. ,Gewirtz, S., McLaughlin, E. 2000 *New Managerialism new Welfare?*, London Sage Publications, σ.9.

¹⁴Τελικό κείμενο προτάσεων του Ο.Ο.Σ.Α , 1995, «Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation» [c(9521/FINAL)] Paris

στις προκλήσεις και να εντοπίσουν το κατάλληλο μείγμα οργάνων και κινήτρων για να τις εφαρμόσουν.

Σύμφωνα με την ίδια αναφορά, προκύπτει η αναγκαιότητα ανάπτυξης διοικητικών συστημάτων διαχείρισης, μέσω των οποίων οι αρχές της σωστής λήψεως αποφάσεων θα αντικατοπτρίζεται στις ρυθμιστικές αποφάσεις. Γίνεται προφανές πως οι οδηγίες που δίνει στα κράτη ο Ο.Ο.Σ.Α, εάν θέλουν να συμμετέχουν στο νεοεμφανισθέν παγκόσμιο γίνεσθαι ενεργά, βασίζονται και ταυτόχρονα προωθούν, τις γενικές αρχές της Ν.Δ.Δ, έτσι όπως συνοπτικά έχουν παρουσιαστεί στην παρούσα εργασία.

Το 1997, ο Ο.Ο.Σ.Α αναφέρεται με περισσότερο ξεκάθαρους όρους στη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί προκειμένου να επιτευχθεί η προσαρμογή. Στον τομέα της διοίκησης καθιστά αναγκαία την κατάργηση όσων διαδικασιών δεν είναι πλέον απαραίτητες και την απλοποίηση όσων κριθεί απαραίτητο.

Τα στοιχεία που προκύπτουν από τις παραπάνω αναφορές οδηγούν στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την πορεία που ακολούθησε η δημόσια διοίκηση τις τελευταίες δεκαετίες. Η μεγάλη αλλαγή της δεκαετίας του '80 διαμόρφωσε ένα νέο παγκόσμιο περιβάλλον στο οποίο τα κράτη και οι διοικήσεις τους προσπαθούν να ιχνηλατήσουν τις προδιαγραφόμενες τάσεις και την πορεία που θα ακολουθήσουν οι εξελίξεις.

Συμπερασματικά, από την προηγηθείσα συνοπτική αναφορά προκύπτει πως η Ν.Δ.Δ προωθεί την αποκέντρωση της κρατικής γραφειοκρατίας, μέσω της ανάθεσης σε ιδιώτες της παροχής δημοσίων υπηρεσιών, περιορίζει το μέγεθος των δημόσιων υπηρεσιών επιτυγχάνοντας ποιοτικότερο αποτέλεσμα σε μικρότερο χρόνο και με μικρότερο κόστος προλαμβάνοντας την κρατική σπατάλη, επιτυγχάνει μεγαλύτερη διαφάνεια και νέους τρόπους διακυβέρνησης που ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της νέας εποχής.

Οι τομείς της δημόσιας διοίκησης στους οποίους εφαρμόστηκε, ήταν οι τομείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, η υγεία, οι μεταφορές και μεταξύ άλλων και ο τομέας της εκπαίδευσης. Στον τομέα της εκπαίδευσης έχει επικρατήσει και εφαρμόζεται σε αρκετές περιπτώσεις και ένα άλλο σύστημα διοίκησης που εμφανίζει πολλές ομοιότητες με τη Νέα Δημόσια Διοίκηση και ονομάζεται Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.

Η Δ.Ο.Π είναι οργανωσιακή προσέγγιση που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας της απόδοσης του οργανισμού σε κάθε επίπεδο¹⁵. Αναλύοντας τον όρο θα μπορούσε να ειπωθεί πως αποτελεί την προσέγγιση της διοίκησης ενός οργανισμού, με επίκεντρο την ποιότητα, που βασίζεται στην συμμετοχή όλων των μελών της και με στόχο τη μακροπρόθεσμη επιτυχία μέσω της ικανοποίησης των πελατών, που ωφελεί όλα τα μέλη του οργανισμού και της κοινωνίας. Η

¹⁵Milakovich, M. (1990) "Enhancing the quality and productivity of state and local government" *Public productivity and management review*, 14,σσ. 19-32.

πελατοκεντρική προσέγγιση και η μετρήσιμη κάθε φορά επίδοση σε σύγκριση και αντιστοιχία πάντα με τους διαθέσιμους πόρους επεκτείνεται και εφαρμόζεται σε μεγάλο αριθμό οργανισμών, κυβερνήσεων και επιχειρήσεων παγκοσμίως, ανεξαρτήτως των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους.

Η πρόκληση παραμένει η ίδια, συνεχής και επιτυχημένη προσαρμογή του ρόλου του κράτους σε συνθήκες παγκόσμιου ανταγωνισμού.

Σύμφωνα με το ευρωπαϊκό δίκτυο πληροφόρησης Ευρυδίκη, η αυτονομία στην εκπαίδευση μπορεί να θεωρείται σήμερα δεδομένη αλλά είναι μια διαδικασία που ξεκίνησε από το 1980 σε μερικές πρωτοπόρες χώρες και εν συνεχεία εξαπλώθηκε μαζικά το 1990. Η αυτονομία είναι διοικητική και παιδαγωγική και διαφέρει ο βαθμός και η ποιότητα της σε κάθε χώρα. Η Ελλάδα ανήκει στις χώρες με τη μικρότερη αυτονομία σε επίπεδο οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων.¹⁶

¹⁶ Στοιχεία από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο πληροφόρησης για την εκπαίδευση Ευρυδίκη, (2012) «Key Data on Education in Europe :High levels of autonomy for schools and higher education institutions», σ.13.

1.β Πολιτικές αποκέντρωσης στην Ευρώπη

Ως αποκέντρωση ορίζεται, σύμφωνα με τον προγραμματικό οδηγό στρατηγικών της Ευρωπαϊκή Επιτροπής, (2009) η διαδικασία που περιλαμβάνει τη μεταφορά πολλαπλών εξουσιών, τεχνογνωσιών και εσόδων από την κεντρική κυβέρνηση στις τοπικές εκλεγμένες ηγεσίες και στηρίζεται σε τρεις άξονες, τον πολιτικό, τον διοικητικό και τον δημοσιονομικό.

Η πολιτική παράμετρος εμπεριέχει μια νέα αναδιανομή εξουσιών, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, με στόχο να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση. Η διοικητική παράμετρος προβλέπει μια αναδιοργάνωση και σαφή διανομή καθηκόντων και λειτουργιών μεταξύ των επάλληλων επιπέδων διοίκησης με στόχο να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα, η επάρκεια και η διαφάνεια της διοίκησης σε εθνικό επίπεδο. Η οικονομική παράμετρος προβλέπει αναδιανομή των δημοσίων εξόδων σε τοπικές αρχές και τους επιτρέπει να δημιουργήσουν τα δικά τους έσοδα σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που τους έχουν αποδοθεί.

Η αποκέντρωση επικεντρώνεται κατά κύριο λόγο στη μεταφορά εξουσιών και πόρων στο τοπικό επίπεδο, το οποίο βρίσκεται κοντά στον πολίτη. Απαιτεί υψηλό επίπεδο πολιτικής δέσμευσης από μέρους της κεντρικής πολιτικής ηγεσίας. Όταν υποστηρίζεται από ξεκάθαρη πολιτική βούληση και γίνεται σωστή διαχείριση της, η αποκέντρωση γίνεται μέσω εκδημοκρατισμού, συμφιλίωσης, κοινωνικής ενσωμάτωσης, καταπολέμησης της φτώχειας και προώθησης της σωστής διακυβέρνησης. Η ενίσχυση της αποκέντρωσης πρέπει να στηρίζει και να προωθεί την ικανότητα του κράτους να επιταχύνει την τοπική ανάπτυξη και να ενδυναμώσει την δυναμική των κοινοτήτων στον αγώνα τους ενάντια στη φτώχεια.

Οι βασικοί άξονες με βάση τους οποίους μπορεί να γίνει εκτίμηση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής της πολιτικής αυτής είναι η επίτευξη αυτονομίας στη λήψη αποφάσεων, η επάρκεια εσόδων και τέλος η αρχή της επικουρικότητας, της αποτελεσματικότητας, της υπευθυνότητας και η παροχή υπηρεσιών.

Από το 1970 γίνεται εμφανής στροφή προς τη δημιουργία ενδιάμεσων επιπέδων διακυβέρνησης στη Δυτική Ευρώπη. Μέχρι τώρα η Γαλλία, η Ισπανία, η Ιταλία και το Βέλγιο έχουν δημιουργήσει περιφερειακά επίπεδα διακυβέρνησης. Η κυρίαρχη τάση προς την πολιτική αποκέντρωση φαίνεται πως είναι μεγαλύτερη και από την τάση για οικονομική αποδέσμευση.

Σημαντικό ρόλο σε αυτή τη διαδικασία δεν έπαιξε τόσο η παγκοσμιοποίηση, όπως θα περίμενε κανείς, όσο η ιδεολογία. Οι αριστερές κυβερνήσεις προώθησαν περισσότερο από τις αντίστοιχες συντηρητικές την αποκέντρωση, κρατώντας ως υποσημείωση πως η αποκέντρωση μπορεί να αντιμετωπιστεί περισσότερο ως εναλλακτική λύση απέναντι στην ιδιωτικοποίηση παρά σαν συνώνυμη της.¹⁷

Η πολιτική των περιφερειών αποτελεί σημαντικό τμήμα των πολιτικών που εφαρμόζει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένας από τους λόγους που συμβαίνει αυτό είναι η διαδικασία της περιφερειοποίησης, η οποία αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη σωστή λειτουργία εκείνου που φαίνεται να είναι ο βασικός κορμός της ευρωπαϊκής αποτελεσματικότητας, δηλαδή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Ο δεύτερος λόγος είναι πως η εφαρμογή της περιφερειοποίησης επιτρέπει στα ευρωπαϊκά μέσα να δουλέψουν παρέχοντας επαρκή διοικητική υποστήριξη και υπαλλήλους ικανούς να διαχειριστούν τα ευρωπαϊκά κονδύλια. Ο τρίτος λόγος είναι πως η Ευρωπαϊκή Ένωση στοχεύει στο να φέρει τους πολίτες πιο κοντά στο δικό τους περιφερειακό θεσμό που θα είναι εκλεγμένος από τους ίδιους. Ενισχύοντας το περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης, η περιφερειακή πολιτική έχει εμφανές πολιτικό αντίκτυπο καθώς συνεισφέρει στον επαναπροσδιορισμό των πολιτικών δομών. Επιπρόσθετα σε ένα πολύπλοκο και σύνθετο παγκόσμιο περιβάλλον η περιφερειοποίηση προσφέρεται ιδιαίτερα στο να καλύψει τις τοπικές ανάγκες. Η περιφερειοποίηση δεν αντιτίθεται σε καμία περίπτωση στην παγκοσμιοποίηση, αντίθετα λειτουργεί συμπληρωματικά με αυτή. Η επιτυχία αυτής της πολιτικής στη Δυτική Ευρώπη αποδεικνύεται από την επιλογή να υιοθετηθεί και από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.

Τίθεται μάλιστα πλέον όχι ως προτεινόμενη πρακτική για τις χώρες που θα εισέλθουν στην Ευρωπαϊκή ένωση αλλά ως απαραίτητος και αδιαπραγμάτευτος όρος προκειμένου να γίνουν δεκτές ως μέλη της ευρωπαϊκής ομάδας. Αποτελεί έναν άξονα πάνω στον οποίο θα στηριχθεί ο εκδημοκρατισμός τους και επομένως θα πρέπει να τον στηρίξουν επαρκώς.¹⁸

Η αποκέντρωση ως βασική πολιτική η οποία υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζεται όλο και περισσότερο σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης από τα ευρωπαϊκά κράτη με στόχο να απεμπλακεί η κεντρική διοίκηση από την εποπτεία όλων των διοικητικών τομέων του κράτους. Η τάση αυτή εξυπηρετεί την κρατική διοίκηση καθώς την απαλλάσσει από τα οικονομικά βάρη της διαχείρισης αλλά και από πρόσθετες αρμοδιότητες. Καθώς ο έλεγχος πλέον

¹⁷ Απόσπασμα από το άρθρο με τίτλο: «Decentralization in Developing Economies» (2014) δημοσιευμένο από τους συγγραφείς Gadenne L., Singhal M. (2014) στην ηλεκτρονική σελίδα του Harvard Kennedy School

¹⁸ Bafoil F. (2010) «Regionalization and decentralization in a comparative perspective» σσ.1-2

γίνεται από απόσταση και στοιχίζει λιγότερο τόσο σε ανθρώπινο δυναμικό όσο και σε πόρους.

1.γ Νέα Δημόσια Διοίκηση και διοίκηση της εκπαίδευσης

Το κοινωνικό κράτος περιλαμβάνει, την κρατική παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε τομείς όπως η υγεία, η στέγαση η εκπαίδευση κ.α. Η τελευταία υπέστη σοβαρές πιέσεις στο πλαίσιο της μεγάλης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας του κράτους. Εύκολα διαπιστώνει κανείς πως οι πολιτικές και ιδεολογικές πιέσεις που δέχτηκαν όλοι οι τομείς του κοινωνικού κράτους, οι οποίοι βρίσκονταν κάτω από τη σφαίρα επιρροής του δημοσίου, ζητούσαν επιτακτικά μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς αλλά και στην εκπαίδευση, από τα τέλη της δεκαετίας του '70 σε πολλές χώρες του κόσμου και όχι μόνο στην Αγγλία, στη Σκωτία, στην Αυστραλία και στη Νέα Ζηλανδία.¹⁹

Το 1976 παρά την επίθεση που δέχτηκε ο κοινωνικός μηχανισμός, ήταν ευρέως διαδεδομένη η άποψη πως η δημόσια εκπαίδευση πρέπει να παρέχεται από δημοκρατικά υπεύθυνους και υπόλογους φορείς και να στοχεύει στη διαμόρφωση μιας λιγότερο άνισης κοινωνίας.²⁰

Η Arnot (2000) περιγράφει τις πολιτικές δυνάμεις που ήρθαν στο προσκήνιο στη Μεγάλη Βρετανία. Η μεγάλη ιδεολογική στροφή στα τέλη της δεκαετίας του 70 που στηρίχθηκε από τη Νέα Δεξιά έθετε την έως τότε αντίληψη για την εκπαίδευση σε νέα βάση. Ο Grace αναφέρει συγκεκριμένα πως η Νέα Δεξιά αμφισβητούσε πλέον την άποψη που επικρατούσε από το 1945, περί της αντίληψης της εκπαίδευσης ως κοινωνικού αγαθού και προέκρινε εκείνη που την αντιμετώπιζε ως προϊόν, το οποίο θα πρέπει να παρέχεται με όρους αγοράς, με όρους της οποίας θα κρίνονταν η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα του²¹.

Τα πολιτικά ρεύματα που υποστήριζαν πως η εκπαίδευση πρέπει να εμπορευματοποιηθεί είχε το καθένα τους δικούς του λόγους και πρόσθετε τη δική του εκδοχή. Συγκεκριμένα οι νεοφιλελεύθεροι θεωρούσαν απαραίτητο στοιχείο για τη λειτουργία της εκπαίδευσης την εφαρμογή κανόνων και αρχών που θα διασφάλιζαν εντέλει την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα, τον ανταγωνισμό και το δικαίωμα στην επιλογή.

¹⁹ Tolofari, S. (2005) «New Public Management Education», *Policy Futures in Education*, 3, Number 1 σσ.75-89

²⁰ Finch, M. & Nagel, T. (1984), "Collective Bargaining in the public schools: Reassessing Labor Policy in an era of reform", *Wisconsin Law Review* σ.32

²¹ Grace, G. (1994) «Education is a Public Good: on the need to resist the domination of economic science», in D. Bridges & T. McLaughlin (Eds) *Education and the Market Place*, London: Falmer.σ.126

Οι νεοσυντηρητικοί από την άλλη επιδίωκαν μια ενιαία εθνική πολιτική σε θέματα παιδείας που στόχο θα έχει την προώθηση της εθνικής παράδοσης και θα απευθυνόταν σε όσους μόνο μπορούσαν και ήθελαν να ακολουθήσουν το δρόμο. Και οι δύο πλευρές αντιμετώπιζαν τους διοικητικούς υπαλλήλους της εκπαίδευσης με επιφύλαξη καθώς πίστευαν πως δυσχέραιναν την επίτευξη αποτελεσματικής πολιτικής. Στόχος ήταν να απαλλαχτεί η εκπαίδευση από την γραφειοκρατία και να εισαχθούν σε αυτή μέθοδοι που ταιριάζουν στην ελεύθερη αγορά.

Ο τρόπος με τον οποίο θα μπορούσε να επιτευχθεί μια τέτοια αλλαγή ήταν η αντικατάσταση της πεπαλαιωμένης διοικητικής και γραφειοκρατικής ιεραρχίας με σύγχρονες μεθόδους διοίκησης οι οποίες χρησιμοποιούσαν τεχνικές και μεθόδους της ελεύθερης αγοράς.

Ειδικότερα ο Kenway²² παρατηρεί πως η νέα πολιτική που επιλέγεται και το νέο λεξιλόγιο που χρησιμοποιείται στη διοίκηση, συμπεριλαμβάνει όρους όπως εκπαιδευτική ιδιοκτησία, εκπαιδευτικό επιχειρείν, υπηρεσίες εκπαίδευσης, επιχειρηματικές προσεγγίσεις στην εκπαίδευση, χορηγούς, προϊόντα, επιλογή, ανταγωνισμός κ.α.

Η επιχειρηματική προσέγγιση της εκπαίδευσης ήρθε σαν απάντηση στα προβλήματα του κόστους, του ελέγχου και της επίδοσης στον δημόσιο τομέα και αυτού του είδους οι λύσεις συνδέονται με την ιδεολογία της Νέας Δεξιάς περί συρρίκνωσης του δημόσιου τομέα, την επιβράβευση του ανταγωνιστικού ατομικισμού και την επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος ως λύσεις προκειμένου να προκύψει η σωστή κοινωνία.

Η άποψη της Παγκόσμιας Τράπεζας περί αναγκαιότητας αποκέντρωσης στην εκπαίδευση προσφέρει μια πιο εμπλουτισμένη οπτική υποστηρίζοντας πως μειώνονται τα έξοδα. Βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα και η ευελιξία της διοίκησης. Μεταφέρεται η ευθύνη στην κατάλληλη διοικητική βαθμίδα. Αυξάνονται τα έσοδα. Εναρμονίζεται με μια ευρύτερη διοικητική μεταρρύθμιση ή με την γενική αρχή πως πρέπει η διοικητική ευθύνη να παραχωρείται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο διακυβέρνησης. Δίνεται στους ίδιους τους χρήστες μεγαλύτερη δυνατότητα επιρροής στις αποφάσεις που τους αφορούν και αναγνωρίζονται σε μεγαλύτερο βαθμό οι τοπικές γλωσσικές και εθνοτικές διαφοροποιήσεις.²³

²² Kenway, J. et al (1993:2) "Marketing Education in the Postmodern Age" *Journal of educational Policy* 8

²³ K.Florestal, R.Cooper, (1997) «Decentralization of Education, Directions in Development», The World Bank, σ.7

Η Αγγλία και η Σκωτία εφήρμοσαν τις αλλαγές αυτές λεπτομερώς ακολουθώντας την Πράξη εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης του 1988 και την επακόλουθη νομοθεσία.²⁴

Η νομοθετική αυτή προσαρμογή περιλαμβάνει αλλαγές σύμφωνα με τον Raab (2000 p.19) στον τρόπο άσκησης της εξουσίας και της ηγεσίας μέσα στα σχολεία και τη σύνδεση του σχολείου με το ευρύτερο σύστημα διοίκησης και ελέγχου. Οι διαπιστώσεις που παρατίθενται παρακάτω έχουν παρατηρηθεί στην Αγγλία και στη Σκωτία μετά την εφαρμογή των αρχών της Νέας Δημόσιας Διοίκησης και των αρχών που την διέπουν.²⁵

Αρχικά, σε τοπικό επίπεδο ο σχεδιασμός προέβλεπε πως η αποκεντρωμένη διοίκηση των σχολείων θα περιλάμβανε τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις τοπικές αρχές προς τις σχολικές μονάδες και αυτές οι αρμοδιότητες έχουν να κάνουν με τη διαχείριση και εξεύρεση πόρων, τη διαχείριση του προσωπικού και τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό. Στόχος αυτού του σχεδιασμού είναι να εμπλέξει όλους τους αρμόδιους φορείς σε τοπικό επίπεδο, διευθυντή σχολείου, δασκάλους, γονείς, τοπική κοινωνία στη διαδικασία της εκπαίδευσης.

Άλλη δομική αλλαγή που έχει προκαλέσει η εφαρμογή της Ν.Δ.Δ σε όλα τα επίπεδα της εκπαίδευσης είναι η αλλαγή των ρόλων και των σχέσεων μέσω της ενδυνάμωσης της τοπικής κοινωνίας και του ρόλου που εκείνη μπορεί να παίξει στην εκπαίδευση σε σχέση πάντα με τις απαιτήσεις που η ίδια θέτει.

Για παράδειγμα ο διευθυντής του σχολείου αποκτά μεγαλύτερη δύναμη και δεν είναι πλέον ένας εκπαιδευτικός αλλά πραγματικός διαχειριστής του σχολείου και του ρόλου που αυτό θα έχει στην τοπική κοινωνία.

Επίσης παρατηρείται διαφοροποίηση στον τρόπο διακυβέρνησης καθώς οι δομές της εξουσίας έχουν αλλάξει συμπεριλαμβανομένων των στρατηγικών και των μηχανισμών ελέγχου. Οι σχολικές μονάδες έχουν τη δύναμη να διαχειρίζονται τους υλικούς και τους ανθρώπινους πόρους όπως εκείνες κρίνουν και είναι σε θέση να κάνουν εκτιμήσεις που θα τους δώσουν τη δυνατότητα μακροπρόθεσμο σχεδιασμό. Οι τοπικές διοικητικές δομές της εκπαίδευσης έχουν χάσει τις αρμοδιότητες τους για απευθείας έλεγχο και προσφέρουν υπηρεσίες στις σχολικές μονάδες προκειμένου εκείνες να μπορέσουν να ανταπεξέλθουν στα καθήκοντα τους.²⁶

²⁴ Gewirtz, S. Ball, S. and Bowe, R. (1995):2 «Markets choice and equity in education» Buckingham, Open University Press, σ.182

²⁶ Tolofari, S. (2005) «New Public Management Education» *Policy Futures in Education* 3, 1 σσ.75-89

Από τα παραπάνω προκύπτει πως σχεδόν οι περισσότερες βασικές αρχές της Ν.Δ.Δ ακολουθήθηκαν και εφαρμόστηκαν και στο χώρο της εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα αν εξεταστούν μια προς μια, οι βασικές ιδεολογικές γραμμές που την απαρτίζουν, γίνεται αντιληπτό το εύρος της αλλαγής που επιχειρήθηκε.

Οι βασικές θέσεις έχουν ως εξής :η υιοθέτηση των αρχών της αγοράς στις δημόσιες υπηρεσίες, όπου οι διευθυντές είναι σε θέση να εφαρμόζουν κανόνες της αγοράς σε όλα τα επίπεδα άσκησης διοίκησης.

Σκοπός τους δεν είναι όπως πριν η διατήρηση του υφισταμένου πλαισίου διοίκησης αλλά η αλλαγή και η ευέλικτη προσαρμογή στα νέα δεδομένα, η έμφαση που δίδεται στα αποτελέσματα της όλης διαδικασίας, τα οποία πλέον πρέπει πλέον να είναι μετρήσιμα προκειμένου να αξιολογείται η αποδοτικότητα. Η σαφήνεια και η ακρίβεια στις υποχρεώσεις όσων εμπλέκονται στις διαδικασίες είναι απολύτως απαραίτητη προκειμένου να είναι ξεκάθαροι οι ρόλοι.

Η προσπάθεια συνεχούς βελτίωσης μέσω του ανταγωνισμού κρίνεται καθοριστικής σημασίας παράγοντας επίτευξης της αποτελεσματικότητας και τέλος η αποκέντρωση, η οποία συμπεριλαμβάνει τη διάχυση της διοικητικής εξουσίας και τη θεσμοποίηση νέων μορφών διακυβέρνησης, οι οποίες βασίζονται στην αρχή πως υπάρχει ένας στρατηγικός πυρήνας που διαμορφώνει την πολιτική θέση που θα ακολουθηθεί και κατ' αντιστοιχία στην περιφέρεια οι διοικητές έχουν στόχο την εφαρμογή αυτών των πολιτικών.

Οι κρατικές υπηρεσίες εκπαίδευσης έχουν σαφέστατα επηρεαστεί από τη συνολική προσπάθεια αναδόμησης του κρατικού τομέα με κανόνες της αγοράς. Έχουν επαναπροσδιοριστεί οι σχέσεις σε υψηλό διοικητικό επίπεδο μέσα στο πλαίσιο πάντα της ρητορικής περί αποσυμφόρησης των κεντρικών υπηρεσιών.

Η διαδικασία που ακολουθείται θα μπορούσε να ονομαστεί ελεγχόμενη αποκέντρωση καθώς οι διοικητικοί διευθυντές ακολουθούν μια πιο αυστηρή και σε στενά πλαίσια ορισμένη πολιτική και δίνουν έμφαση στο στρατηγικό σχεδιασμό. Η πραγματική αποκεντρωμένη δυνατότητα που δόθηκε στα σχολεία είναι η ικανότητα να διαχειρίζονται μειωμένα κονδύλια και να αυτοδιοικούνται στο διαμορφωμένο πάντα πλαίσιο από τους διοικητικούς διευθυντές.

Η αναδόμηση του κράτους βεβαιώθηκε κατηγορηματικά από το σαφή διαχωρισμό μεταξύ όσων δίνουν τις πολιτικές κατευθύνσεις και όσων τις διεκπεραιώνουν ή τις εφαρμόζουν.

Η εκπαίδευση λοιπόν δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως μια ιδιόμορφη περίπτωση κρατικής λειτουργίας αλλά ως ισότιμο τμήμα του ευρύτερου κρατικού μηχανισμού χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες της.

Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την ένταξη όλων των μηχανισμών λειτουργίας της αλλά και του ανθρώπινου δυναμικού της σε κανονισμούς, οι οποίοι δεν προσφέρουν σε όλες τις περιπτώσεις με την ίδια ευκολία μετρήσιμα και ελέγξιμα αποτελέσματα αλλά αντίθετα προσανατολίζουν την διαδικασία της εκπαίδευσης

προς συγκεκριμένες και προαποφασισμένες κατευθύνσεις και δεν αφήνουν περιθώρια αυτενέργειας και ευελιξίας σε όσους έρχονται καθημερινά σε επαφή με τα αληθινά προβλήματα της. Στην ουσία επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότερη και περισσότερο ελεγχόμενη διαχείριση της εκπαίδευσης.

1.6 Συγκεντρωτισμός-Αποκέντρωση

Η παρουσίαση της έννοιας της διοίκησης ως σύγχρονου φαινομένου αποτελεί εσφαλμένη αντίληψη καθώς ο κοινωνικός αυτός θεσμός εμφανίζεται παράλληλα με την ανθρώπινη ζωή και δράση.²⁷ Η διοίκηση είναι μία από τις σημαντικότερες δραστηριότητες του ανθρώπου, αφού μέσω αυτής, δηλαδή της διοικητικής λειτουργίας, εναρμονίζονται όλες οι επιμέρους προσπάθειες των ατόμων που οδηγούν στην πραγματοποίηση του κοινού στόχου(ή στόχων).

Η εμφάνιση μιας εφαρμοσμένης επιστήμης που αναφέρεται στη διοίκηση και η οποία προηγήθηκε της διοικητικής επιστήμης, συμπίπτει στην Ευρώπη με τη δημιουργία σύγχρονων κρατικών και διοικητικών δομών.²⁸ Η αναγκαιότητα στήριξης και στελέχωσης αυτών των δομών προώθησε με γρήγορους ρυθμούς τη μελέτη της νέας αυτής επιστήμης.

Τα αποτελέσματα που προέκυψαν από τη συστηματοποίηση αυτών των ερευνών εξελίχθηκαν και είναι γνωστά σήμερα ως «Θεωρία των οργανώσεων». Σύμφωνα εξάλλου με τον Α. Μακρυδημήτρη²⁹ ο σκοπός της «Θεωρίας των Οργανώσεων» δηλαδή ενός συνοπτικού και εποπτικού οδηγού της μελέτης των θεωριών που έχουν προταθεί για τη λειτουργία και τη συμπεριφορά των οργανώσεων στη σύγχρονη εποχή, είναι να διαχωρίσει και να διαφωτίσει τις λανθάνουσες θεωρίες και αξιακές παραδοχές και αντιλήψεις μέσα στις οργανωσιακές και τις κοινωνικές συμπεριφορές.

Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά του διοικητικού θεσμού είναι η οργανική του σχέση με το Κράτος. Η διοίκηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το Κράτος, σε σημείο που οι δυο έννοιες να συμβαδίζουν: δεν υπάρχει καμία διοίκηση χωρίς Κράτος, δηλαδή χωρίς διαδικασία «θεσμοποίησης» που συγκεκριμενοποιεί τις προϋποθέσεις άσκησης της πολιτικής κυριαρχίας. Δεν υπάρχει όμως ούτε και Κράτος χωρίς διοίκηση, δηλαδή χωρίς τη λειτουργία ενός μηχανισμού επιφορτισμένου να πλαισιώνει και να ρυθμίζει τις κοινωνικές σχέσεις.³⁰ Η σύνδεση αυτή σε πολλές των περιπτώσεων γινόταν τόσο στενή ώστε να προκύπτει ταύτιση μεταξύ κράτους και διοίκησης.

²⁷ Chevalier, J. (1993) *Διοικητική επιστήμη*, Αθήνα: Σάκκουλα, σ.9.

²⁸ Μακρυδημήτρη, Μ. (2004) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων* Αθήνα: Καστανιώτης, σ.17.

²⁹ Chevalier, J. (1993) *Διοικητική επιστήμη*, Αθήνα: Σάκκουλα, σ.97

³⁰ Μακρυδημήτρη, Μ (2004) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*, Αθήνα: Καστανιώτης, σ.17.

Ο Luther Gulick (1937:191-2), που υπήρξε ένας από τους πρωτοπόρους μελετητές της διοικητικής επιστήμης και κατέστησε σαφή το διαχωρισμό μεταξύ Διοικητικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης όταν έγραφε: Η Δημόσια Διοίκηση είναι το τμήμα εκείνο της Διοικητικής Επιστήμης το οποίο ασχολείται με τη διακυβέρνηση και ιδίως με την εκτελεστική λειτουργία, όπου εφαρμόζονται οι σκοποί του Κράτους, μολονότι υπάρχουν διοικητικά προβλήματα και στη νομοθετική και στη δικαστική λειτουργία».³¹

Μία παρουσίαση των μοντέλων διοίκησης, των τελευταίων εκατό ετών, της οργανωτικής και διοικητικής επιστήμης είναι εκείνη, η οποία χωρίζει τη θεωρία της διοίκησης σε τρεις μεγάλες κατηγορίες ή περιόδους που είναι:

- α) η κλασική περίοδος ή της επιστημονικής οργάνωσης και διοίκησης
- β) η νεοκλασική περίοδος ή η λεγόμενη των ανθρωπίνων σχέσεων,
- γ) η περίοδος της συστημικής προσέγγισης.³²

Το γραφειοκρατικό μοντέλο εντάσσεται στην κλασική περίοδο και αποτελεί το πιο δυναμικό και διαρκές μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης το οποίο επέδρασε και επιδρά στη διοίκηση οργανισμών. Η γραφειοκρατία συνιστά έναν τύπο οργάνωσης που επικράτησε στη νεώτερη εποχή, διαμόρφωσε έναν γενικό οργανωτικό και διοικητικό «κανόνα» που εξέφρασε αλλά και επηρέασε σε μεγάλο βαθμό τις αντίστοιχες κοινωνικές συμπεριφορές σε όλους σχεδόν τους τομείς της κοινωνικής δράσης στην πολιτική, στην οικονομική και την πολιτισμική σφαίρα. Βασικά γνωρίσματα της είναι τα εξής:

- α) Έμφαση σε ένα αυστηρό σύστημα κανόνων και διατάξεων που διέπουν τη συμπεριφορά της,
- β) την ιεραρχική διαβάθμιση των σχέσεων και την πυραμιδοειδή διάταξη του οργανωτικού πεδίου,
- γ) την υπαλληλοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει την οργάνωση και την επί πληρωμή παροχή των υπηρεσιών του σε αυτήν, και
- δ) τη λεπτομερή περιγραφή και την εξειδίκευση των καθηκόντων των στελεχών κατά βαθμίδα διοικήσεως και κατά αντικείμενο αρμοδιοτήτων.³³

³¹ Μακρυδημήτρης, Μ. (2004) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*, Αθήνα: Καστανιώτης, σ.17.

³² Σαΐτης, Χ. (1992) *Οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης*, Αθήνα: Παπαθανασόπουλος, σσ.55-56.

³³ Μακρυδημήτρης, Μ. (2004) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*, Αθήνα: Καστανιώτης, σ.62.

Η καθαρή τεχνική υπεροχή της γραφειοκρατικής οργάνωσης οφείλεται, κατά τον Βέμπερ, στο γεγονός ότι αυτή μπορεί να παραγάγει με αξιοπιστία και σταθερότητα τα αποτελέσματα της και επιτρέπει, επομένως, να ασκηθεί διοίκηση με « ακρίβεια, ταχύτητα, σαφήνεια, γνώση των φακέλων, συνέχεια, αξιοπιστία, ενότητα, αυστηρό έλεγχο, αποφυγή των εντάσεων, δίχως υλικό και προσωπικό κόστος» (1948:254). Αυτά τα γνωρίσματα φθάνουν στην κορύφωση τους στην αυστηρά γραφειοκρατική διοίκηση, τόνιζε ο Βέμπερ (1978:223επ.), και ιδίως στη μονοκρατική εκδοχή της.

Κατά μια γενικότερη έννοια, η γραφειοκρατικοποίηση στη διοίκηση και την παραγωγή αντιστοιχεί και ως ένα βαθμό προϋποθέτει την αντικατάσταση των παραδοσιακών ή προ-σύγχρονων τρόπων οργάνωσης, διάρθρωσης της εξουσίας, ζωής και κοινωνικής λειτουργίας.

Τουτέστιν, η εκλογίκευση ή βιομηχανοποίηση της παραγωγικής διαδικασίας και η γραφειοκρατία στη διοίκηση και την οργάνωση του κράτους υπήρξαν δύο διαδικασίες που εξελίχθηκαν παράλληλα, προϋποθέτοντας και προωθώντας η μία την άλλη.³⁴

Ακριβώς αυτό το χαρακτηριστικό γνώρισμα της γραφειοκρατίας στοχοποιείται από μια φιλελεύθερου ή μάλλον οικονομικού τύπου σχολή σκέψης, η οποία αντιλαμβάνεται τη γραφειοκρατία ως πολιτικό αντίποδα της ανθηρής επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Ενώ η τελευταία συμπεριφέρεται και λειτουργεί εντός του ανταγωνιστικού πλαισίου της αγοράς, γεγονός που επιφέρει ευεργετικές συνέπειες τόσο στη δόμηση όσο και λειτουργία της, η γραφειοκρατία από την άλλη πλευρά διαφέρει από το γεγονός ότι κατέχει μια μονοπωλιακού χαρακτήρα θέση στο σύστημα κατανομής των κοινωνικών ρόλων και πόρων.

Έτσι σύμφωνα με την άποψη αυτή, η γραφειοκρατία αποτελεί αμιγώς κρατικό φαινόμενο, επομένως τα χαρακτηριστικά της γνωρίσματα και ιδίως οι παθογένειες που τη συνοδεύουν δεν απαντούν σε άλλες, εκτός του κράτους και της δημόσιας σφαίρας, πολύπλοκες οργανώσεις.³⁵

Προτείνει επομένως η σχολή αυτή, την αντικατάσταση και την μείωση του κρατικού μονοπωλίου με την εισαγωγή και στη δημόσια σφαίρα κανόνων και ρυθμίσεων που ισχύουν στην ελεύθερη αγορά.

³⁴ Μακρυδημήτρης, Μ. (2004) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*, Αθήνα: Καστανιώτης, σ.65.

³⁵ Στο ίδιο σ.104.

Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η γραφειοκρατία συνιστά άμεση συνέπεια και παρενέργεια του κρατισμού, άρα μειώνοντας το μέγεθος της κρατικής μηχανής ελαττώνει κανείς και τη γραφειοκρατική παθολογία.

Το επιχείρημα της εγγραφής ορισμένης δραστηριότητας στον κύκλο της κρατικής λειτουργίας σχεδόν νομοτελειακά συνεπάγεται αργά ή γρήγορα, λιγότερο ή περισσότερο, την γραφειοκρατικοποίηση της και δεν εκπλήσσει ότι οδηγεί στο συμπέρασμα για την αναδίπλωση του κρατικού παρεμβατισμού και άρα της γραφειοκρατίας.³⁶ Οι μέθοδοι που προτείνονται είναι απορρύθμιση και κανονιστική υποχώρηση (deregulation), αποδοτική και οικονομική διαχείριση δημοσίων πόρων, κ.α.

Οι προαναφερθείσες αυτές βασικές αρχές αποτελούν τον κορμό της σύγχρονης σκέψης περί διοίκησης στο δημόσιο (new public management) και εγκαινιάζουν μια νέα εποχή στη σχέση κράτους και πολίτη αλλά και κράτους και αγοράς. Επίσης όπως γίνεται κατανοητό, ακολουθούν την αγγλοσαξωνική παράδοση της διαχειριστικής προσέγγισης του κράτους καθώς βασικό χαρακτηριστικό της αποτελεί η έμφαση στην αρχή της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας.³⁷

Στη συνέχεια θα εξεταστούν οι δύο βασικές διακρίσεις οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με την κατανομή των αρμοδιοτήτων τόσο στην ιεραρχία όσο και χωροταξικά.

Η οργάνωση του Κράτους και των λοιπών δημοσίων νομικών προσώπων μπορεί να προβλέπει ότι τα όργανα τους ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητες τους σε όλη την εδαφική περιοχή , στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητα του νομικού προσώπου, ή ότι ορισμένα από τα όργανα τους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε τμήμα της περιοχής , που ονομάζεται διοικητική περιφέρεια.

Στην πρώτη περίπτωση, τα όργανα λέγονται κεντρικά και το δημόσιο νομικό πρόσωπο οργανώνεται κατά το συγκεντρωτικό σύστημα, ενώ στη δεύτερη περίπτωση , τα όργανα λέγονται περιφερειακά και εφαρμόζεται το αποκεντρωτικό σύστημα ή η αποκέντρωση.³⁸

Η μορφή της δημόσιας διοίκησης σε κάθε χώρα εξαρτάται από τις ιστορικές εξελίξεις, την πολιτική ανάπτυξη και δημογραφική σύνθεση του πληθυσμού και από τις εξελισσόμενες δημοκρατικές και κρατικές απαιτήσεις.(Σαϊτής 1992).

³⁶ Ο. π., σ. 69.

³⁷ Λαίνας, Α. (2000) «Διοίκηση και προγραμματισμός σχολικών μονάδων: Επιστημονικές προσεγγίσεις και ελληνική πραγματικότητα» στο Παπαναούμ, Ζ. (επιμ.), Ο προγραμματισμός στη σχολική μονάδα, Θεσσαλονίκη σ.27.

³⁸ Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2007) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 12 εκδ., 1, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ.258.

Στο συγκεντρωτικό σύστημα υπάρχει μία και μοναδική κεντρική κρατική εξουσία στην κορυφή της διοικητικής μηχανής. Οι διάφορες δομές του συστήματος ουσιαστικά δεν έχουν αρμοδιότητες και εξουσία. Είναι εξαρτώμενες από την κεντρική εξουσία. Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές διορίζονται και εξαρτώνται από το κράτος. Έτσι η συγκέντρωση εμπεριέχει την ιεραρχία, την οργανωμένη διοίκηση.³⁹

Σύμφωνα με το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, τα κεντρικά όργανα του Κράτους αποφασίζουν αποκλειστικά για οποιοδήποτε θέμα που θα ανακύψει σε οποιοδήποτε γεωγραφικό σημείο της Χώρας και τα περιφερειακά όργανα απλώς αναλαμβάνουν τον εκτελεστικό ρόλο , ακόμη και για εκείνα τα θέματα που υπάγονται στην περιφέρεια τους , χωρίς να έχουν τη δυνατότητα ευρύτερης ελευθερίας εξέτασης και πρωτοβουλίας λήψεως εκτελεστικών αποφάσεων.⁴⁰

Στο συγκεντρωτικό κράτος, η εξουσία μπορεί να παρουσιάζει ορισμένα εσωτερικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν την αρχική έννοια του όρου. Έτσι ένα συγκεντρωτικό κράτος ή εξουσία μπορεί να είναι συμπυκνωμένη ή αποσυμπυκνωμένη.

Σύμφωνα με τους θεωρητικούς, κυρίως Γάλλους νομικούς, που έχουν ασχοληθεί με τις δύο έννοιες θα μπορούσαν να ορισθούν ως εξής:

- α) Συμπύκνωση είναι η ακραία μορφή της συγκέντρωσης και απαιτεί μια αυστηρή ιεραρχία. Οι αποφάσεις παίρνονται στην κορυφή της ιεραρχίας και οι υποτασσόμενοι ή υποχείριοι δεν διαθέτουν παρά μια εκτελεστική εξουσία.
- β) Αποσυμπύκνωση είναι μια μορφή περισσότερο μέτριας συγκέντρωσης της εξουσίας και έγκειται στη μεταφορά της εξουσίας, στη λήψη απόφασης από όργανα τοπικά ή περιφερειακά που παραμένουν όμως αναγκαστικά στην ιεραρχία των κεντρικών διοικήσεων.⁴¹

Κατά τους υποστηρικτές του συγκεντρωτικού μοντέλου διοίκησης, με την εφαρμογή του επιτυγχάνεται:

- α) η ενιαία και ομοιόμορφη αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν, διότι όλες οι ενδεικνυόμενες λύσεις επιβάλλονται από το κέντρο , χωρίς την παρεμβολή των περιφερειακών οργάνων , τα οποία δεν έχουν την εξουσία εκδόσεως εκτελεστών αποφάσεων,
- β) η αμερόληπτη κρίση για την αντιμετώπιση των προβλημάτων, μακριά από στενά συμφέροντα που συνδέονται με τοπικούς παράγοντες,
- γ) η ενότητα της διοίκησης και

³⁹ Λυμπέρης, Λ. «Συγκεντρωτισμός-αποκέντρωση στη διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος: θεωρητικός προβληματισμός-πρακτικές δυτικών χωρών», *Τα Εκπαιδευτικά*, τ. 103, 104

⁴⁰ Δένδια, Μ.(1942) *Διοικητικόν Δίκαιον*, τόμος Α΄, επ. Τόλια σ.343.

⁴¹ Ανδρέου, Α., Παπακωνσταντίνου, Γ.(1990) *Οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος*, σσ.45-46.

δ) η εξοικονόμηση δαπανών ⁴²

Οι δε, επικριτές του συγκεντρωτικού συστήματος, αντιπαραθέτουν ως μειονεκτήματα του τα ακόλουθα:

α) τη συνεχή συσσώρευση στις κεντρικές υπηρεσίες, όλων των θεμάτων που προκύπτουν, γεγονός που ενισχύει τη γραφειοκρατία κατά τη διεκπεραίωση των ζητημάτων,

β) τη στέρηση από την «επαρχία» της διεύθυνσης και επίλυσης των προβλημάτων που την απασχολούν,

γ) τη λήψη αναποτελεσματικών αποφάσεων από τα κεντρικά όργανα, ιδίως για τα θέματα της περιφέρειας,

δ) την εμπόδιση ανάπτυξης πνεύματος ευθύνης εκ μέρους των περιφερειακών κρατικών οργάνων,

ε) τη μεγάλη χρονική καθυστέρηση στην επίλυση προβλημάτων της περιφέρειας, 6) τη δημιουργία συνθηκών αποξενώσεως της Δημόσιας Διοίκησης από την κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας,

στ) το έλλειμμα αποτελεσματικότητας από τη διοικητική δράση του κέντρου. ⁴³

Όλα τα προαναφερθέντα στοιχεία δημιούργησαν την ανάγκη ύπαρξης ενός συστήματος που θα υπερβαίνει τις ελλείψεις και τα μειονεκτήματα του προηγούμενου αλλά σε καμία περίπτωση δε θα υπολείπεται σε αποτελεσματικότητα. Η δομή αυτή απέκτησε υπόσταση σύμφωνα με τις αρχές του Συντάγματος ⁴⁴ και ονομάστηκε αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης.

Η αποκέντρωση δεν είναι εύκολο να οριστεί με ακρίβεια και καθίσταται μάλιστα ακόμη πιο ασαφής όταν αναφέρεται στη διανομή της εξουσίας που αφορά στο σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης. Εδώ η λέξη κέντρο μπορεί να χρησιμοποιείται με την γεωγραφική έννοια του όρου αλλά και με μεταφορική σημασία, υπονοώντας την κορυφή της ιεραρχίας ενός οργανισμού που μπορεί να βρίσκεται διασκορπισμένη σε πολλούς τόπους.

Τα εννοιολογικά στοιχεία που συγκροτούν την ουσία, τον πυρήνα της διοικητικής αποκέντρωσης σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 101 και 118 παρ.3 του Συντάγματος, συνίστανται:

α) Στη διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων του νομικού προσώπου του κράτους με βάση την εδαφική διοικητική διαίρεση της Χώρας.

β) Στην άσκηση αποφασιστικών και σημαντικών αρμοδιοτήτων από τα κρατικά περιφερειακά όργανα επί υποθέσεων της περιφέρειας τους.

⁴² Δένδια, Μ. ό.π., σ.400 επ., του ίδιου *Διοικητικόν Δίκαιον*, τόμος Β΄, σ.35, Ανδρεάδη, Σ *Διοικητικόν Δίκαιον*, 1968, σ.61, Γ.Τόλια, ό.π., σ.156.

⁴³ Δένδια, Μ., *Διοικητικόν Δίκαιον*, τόμος Α΄, ό.π.,σ. 401, του ίδιου *Διοικητικόν Δίκαιον* τόμος Β΄, ό.π., σ.35, Γ. Τόλια, ό.π., σσ.157-158.

⁴⁴ Σύνταγμα, άρθρο 101 παρ.1 .

γ) Στην πραγματοποίηση και ολοκλήρωση της αποκέντρωσης με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές προς τις αποκεντρωμένες αρχές.⁴⁵

Είναι χαρακτηριστική της ασάφειας και της γενίκευσης που εμπερικλείει ο όρος, η ανάλυση και στην ουσία ο κατακερματισμός της έννοιας σε τέσσερα διαβαθμισμένα επίπεδα μετάβασης της εξουσίας. (αποκέντρωση, εξουσιοδότηση, μεταβίβαση, ιδιωτικοποίηση).

Η εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης προϋποθέτει την ύπαρξη κεντρικής κρατικής διοίκησης η οποία για την ταχύτερη και ορθολογικότερη άσκηση της δημόσιας διοίκησης ιδρύει περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες, στις οποίες δίνει όχι μόνο εκτελεστικές αρμοδιότητες, αλλά και τις εξοπλίζει με αποφασιστική αρμοδιότητα, την οποία και ασκούν σε όλη την έκταση της γεωγραφικής διοικητικής περιφέρειας τους, που ορίζεται είτε με το νόμο, είτε με προεδρικό διάταγμα.⁴⁶

Η γεωγραφική περιοχή στην οποία εκτείνεται η αποφασιστική αρμοδιότητα των περιφερειακών κρατικών οργάνων καλείται διοικητική περιφέρεια και ορίζεται με βάση συνταγματικώς κατοχυρωμένα κριτήρια (γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες).⁴⁷

Χαρακτηριστικό του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης, δεν αποτελεί μόνο η συνύπαρξη κεντρικών και περιφερειακών κρατικών οργάνων κατά την άσκηση της δημόσιας διοίκησης, αλλά η απονομή γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας στις κρατικές περιφερειακές αρχές για την επίλυση των υποθέσεων της περιφέρειάς τους, δηλαδή η απονομή της ικανότητας εκδόσεως εκτελεστών διοικητικών πράξεων που να μην τελούν υπό έγκριση από τα όργανα της κεντρικής κρατικής διοίκησης.⁴⁸

Ο θεσμός της διοικητικής αποκέντρωσης αποσκοπεί στην θεραπεία των περιφερειακών-τοπικών αναγκών, έτσι ώστε να συντελέσει στην ανάπτυξη των περιφερειών του κράτους, ηπειρωτικών και νησιώτικων, τόσο σε οικονομικό, όσο και σε κοινωνικό επίπεδο συμβάλλοντας στον εκσυγχρονισμό της κρατικής διοικητικής μηχανής.⁴⁹

Τα πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης συνίστανται:

⁴⁵ Φιλίππου, Δ.(1994), *Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωση του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Σάκκουλα, σ. 104.

⁴⁶ Μπαμπαλιούτας, Λ. (2007) *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Τόμος Α', Αθήνα: Αντ. Ν.Σάκκουλα, σσ.18-20.

⁴⁷ Άρθρο 101 παρ 2 του Συντάγματος

⁴⁸ Δένδια, Μ., *Διοικητικόν Δίκαιον*, τ. Β', ό.π., σελ37, Γ.Τόλια, ό.π., σ. 158-159.

⁴⁹ Κοντόγιωργα –Θεοχαροπούλου, Δ.(1983) *Δίκαιο της διοικητικής οργανώσεως του κράτους*, ό.π., σ.38.

- α) στην ταχύτερη και ορθότερη επίλυση των περιφερειακών προβλημάτων , διότι υπάρχει επιτόπια και άμεση αντίληψη των τοπικών συνθηκών, γεγονός που θα οδηγήσει στην εύστοχη αύξηση του διοικητικού έργου της πολιτείας,
- β) στην απαλλαγή των κεντρικών διοικητικών αρχών από το φόρτο εργασίας , γεγονός που θα οδηγήσει στην αύξηση , από ποιοτικής πλευράς του έργου των κεντρικών αρχών,
- γ) στον καταμερισμό εργασίας μεταξύ περιφερειακών και κεντρικών υπηρεσιών,
- δ) στην εξαγωγή συμπερασμάτων που θα είναι χρήσιμα για ανάλογες μελλοντικές ενέργειες , αφού τα περιφερειακά κρατικά όργανα θα έχουν επιτόπια και άμεση αντίληψη του βαθμού αποτελεσματικότητας του έργου τους για ορισμένη δέσμη υποθέσεων και
- ε) στην ενδυνάμωση της σχέσης εμπιστοσύνης των πολιτών έναντι της κρατικής εξουσίας, διότι μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικότερος έλεγχος από τους πολίτες στις περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες, αφού οι ελλείψεις και τα λάθη του κέντρου δεν μπορούν εύκολα να γίνουν ορατά , κυρίως λόγω αποστάσεως το οποίο έχει υψηλό επίπεδο γνώσεων και ανάλογη επιστημονική κατάρτιση για την επίλυση υποθέσεων που προκύπτουν στη περιφέρεια που δεν παρουσιάζουν ειδικό χαρακτήρα, ο οποίος θα τις υπαγάγει στην αρμοδιότητα των κεντρικών κρατικών υπηρεσιών.

Μέσα από τη διερεύνηση των τάσεων που επικράτησαν και επικρατούν στο χώρο της δημόσιας διοίκησης προκύπτουν ορισμένα ενδιαφέροντα συμπεράσματα. Οι επικρατούσες σήμερα τάσεις, ως προς την οργανωτική διάρθρωση των αποκεντρωτικών συστημάτων, αποβλέπουν στην αναζήτηση νέων οργανωτικών μορφών και προπαντός νέων τρόπων θεώρησης της αποστολής και της λειτουργίας τους, μέσα σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Είναι εμφανές πως είναι αναγκαίος ο μετασχηματισμός της γραφειοκρατίας και του κρατικού συγκεντρωτισμού που επικρατεί σε μεγάλο βαθμό στη δημόσια διοίκηση. Είναι απαραίτητες ορισμένες μεταρρυθμίσεις. Η υιοθέτηση μεθόδων και πρακτικών διοίκησης, οι οποίες παρέχουν περισσότερη ευελιξία κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να αντιμετωπιστούν προβλήματα που ανακύπτουν καθημερινά.

Η αποκέντρωση όπως και ο συγκεντρωτισμός ως πρακτικές που χρησιμοποιούνται στη δημόσια διοίκηση παρέχουν διαφορετικά στοιχεία, πλεονεκτήματα αλλά και μειονεκτήματα στον τρόπο δράσης και αντιμετώπισης των προβλημάτων που ανακύπτουν . Η σύνθεση των δύο συστημάτων δεν είναι εύκολη διαδικασία και προκειμένου να προκύψουν θετικά αποτελέσματα μέσα από αυτή, είναι απαραίτητο να τηρηθούν κάποιες προϋποθέσεις προκειμένου η σύζευξη να επιτευχθεί ομαλότερα και τα αποτελέσματα να είναι ευνοϊκότερα για τη δημόσια διοίκηση.

2. Διοίκηση εκπαιδευτικού συστήματος στην Ελλάδα: Από τον συγκεντρωτισμό στην αποκέντρωση

2.α Εθνικές πολιτικές για τη διοικητική αποκέντρωση

Η οργάνωση του Κράτους και των λοιπών δημόσιων νομικών προσώπων μπορεί να προβλέπει ότι τα όργανα τους ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητες τους σε όλη την εδαφική περιοχή, στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητα του νομικού προσώπου, ή ότι ορισμένα από τα όργανα τους ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητες τους σε όλη την εδαφική περιοχή, στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητα του νομικού προσώπου, ή ότι ορισμένα από τα όργανα τους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε τμήμα της περιοχής, που ονομάζεται διοικητική περιφέρεια.

Στην πρώτη περίπτωση, τα όργανα λέγονται κεντρικά και το δημόσιο νομικό πρόσωπο οργανώνεται κατά το συγκεντρωτικό σύστημα, ενώ στη δεύτερη περίπτωση, τα όργανα λέγονται περιφερειακά και εφαρμόζεται το αποκεντρωτικό σύστημα ή η αποκέντρωση. Τα κεντρικά όργανα έχουν μόνον καθ'ύλη αρμοδιότητα, ενώ τα περιφερειακά όργανα έχουν αναγκαίως και κατά τόπο αρμοδιότητα.⁵⁰

Ο όρος αποκέντρωση αντίστοιχα προέρχεται από τον γαλλικό όρο «decentralization», ο οποίος όμως είναι ευρύτερος, αφού περιλαμβάνει και την τοπική αυτοδιοίκηση.⁵¹ Στην Ελλάδα οι όροι «αποκέντρωσις» και σύστημα αποκεντρωτικόν» εμφανίζονται για πρώτη φορά σε συνταγματικό κείμενο στον τίτλο του Κεφαλαίου Θ' και στο άρθρο 105 του Συντάγματος του 1925, ενώ από τότε υιοθετούνται σε όλα τα Συντάγματα που ακολούθησαν μέχρι και στο ισχύον (στο άρθρο 101).⁵²

Η ελληνική διοίκηση ή διοίκηση του κράτους διακρίνεται σε κεντρική και αποκεντρωμένη, ενώ τα συστήματα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες:

- α) το συγκεντρωτικό σύστημα,
- β) το αποκεντρωτικό σύστημα ή αποκέντρωση και

⁵⁰ Σπηλιωτόπουλος, Επ. (2007) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* Έκδοση, Τεύχος Ι, Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ.258.

⁵¹ Φλογαίτης, Σ. (1982) *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σ.49-51.

⁵² Χλέπα, Ν.Κ. (1994), *Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ. 121επ.,203 επ.,223.

γ) το σύστημα της αυτοδιοίκησης. Το άρθρο 101 παράγραφος 2 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζει ότι: « Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα», ενώ η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου αναφέρει: «Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους, οι κεντρικές υπηρεσίες εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, όπως ο νόμος ορίζει».⁵³

Το κράτος έχει την υποχρέωση να αναπτύξει τις κατά τόπους υπηρεσίες και κατά συνέπεια να συστήσει περιφερειακά κρατικά όργανα και να αναθέσει σε αυτά αποφασιστικές αρμοδιότητες.⁵⁴

Από την ίδρυση του νέου ελληνικού κράτους οι θεσμοί της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης διαφοροποιήθηκαν ουσιαστικά ως προς το περιεχόμενο τους και όχι πάντα προς την ίδια κατεύθυνση.

Ο βασικός θεσμός της (πρωτοβάθμιας) αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης ήταν η νομαρχία, ενώ ο βασικός θεσμός της (πρωτοβάθμιας) τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν οι δήμοι και η κοινότητα.

Κατά την πρόσφατη περίοδο η νομαρχία μετατοπίστηκε από το σύστημα της κρατικής αποκέντρωσης σε αυτό της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας, το οποίο έτσι διαβαθμίζεται πλέον σε δύο επίπεδα: τους δήμους και τις κοινότητες και τις νομαρχίες. Από την άλλη πλευρά το αποκεντρωτικό σύστημα της χώρας φαίνεται να ανασυγκροτείται ολοένα και περισσότερο στο επίπεδο της περιφερειακής διοίκησης του κράτους (13 διοικητικές περιφέρειες).⁵⁵

Σύμφωνα όμως με τον κ. Ράϊκο, η διοίκηση μπορεί να οργανωθεί κατά δύο συστήματα: Αφενός το της συγκεντρώσεως υπό ευρεία έννοια (centralization) , σύμφωνα με το οποίο η Δημόσια Διοίκηση ασκείται από το νομικό πρόσωπο του Κράτους, και, αφετέρου, το σύστημα της αυτοσυγκεντρώσεως (decentralization) , στο οποίο η Δημόσια Διοίκηση ασκείται ιδίως από αυτοτελή Ν.Π.Δ.Δ.

Το πρώτο σύστημα διακρίνεται στην συγκέντρωση υπό στενή έννοια (concentration), όπου διοικούν τα κεντρικά όργανα, και στην αποκέντρωση (deconcentration) , όπου διοικούν τα περιφερειακά κρατικά όργανα. Γνησιότερη, εξάλλου μορφή του συστήματος της αποσυγκεντρώσεως είναι η αυτοδιοίκηση.⁵⁶

⁵³ Πουλής, Π. (1999) *Δίκαιο της Εκπαίδευσης*, Αθήνα: Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, σ. 61.

⁵⁴ Τάχου, Α, (2000) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, (5^η έκδ.Θεσσαλονίκη 1996, σ.185. επ.

⁵⁵ *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση Διαπιστώσεις-Προτάσεις*, Συλλογικός τόμος , Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Ερεύνης Ελληνικής Κοινωνίας, σ.355.

⁵⁶ Ράϊκου, Αθ.(1978) *Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας*, 6^η έκδ, Αθήνα, σ.59. επ.

Ως αποκέντρωση ορίζεται λοιπόν εκείνο το οργανωτικό σχήμα, στο πλαίσιο του οποίου οι αποφασιστικές αρμοδιότητες «ανωτάτης διοικήσεως» κατανέμονται σε μια σειρά από (κεντρικές και μη) υποκειμενικές μορφές χωρίς να δημιουργείται ιεραρχική σχέση μεταξύ τους.⁵⁷ Αντίθετα το οργανωτικό σχήμα που συγκροτείται από το Κράτος και ΟΤΑ που «δεν έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες ανώτατης διοικήσεως» ή , ακόμη περισσότερο, από περιφερειακές υπηρεσίες του Κράτους χαρακτηρίζεται ως συγκέντρωση.

Η κατά τόπο αποκέντρωση των κρατικών υπηρεσιών μπορεί να αρθρώνεται με βάση συγκεκριμένες εδαφικές περιφέρειες που ορίζουν την κατά τόπο αρμοδιότητα αντίστοιχων περιφερειακών υπηρεσιών περισσότερων Υπουργείων, οι οποίες συνθέτουν μια «οριζόντια», τυπικά ενιαία, διατομεακή οργανωτική μονάδα υπό κοινό προϊστάμενο (λ.χ. το Γ.Γ της Περιφέρειας»). Υπό μια απλούστερη, εξάλλου, εκδοχή, αρκεί η άσκηση σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια αποφασιστικών αρμοδιοτήτων διαφόρων Υπουργών ή άλλων κεντρικών οργάνων από «περιφερειακό» όργανο με κλαδικά καθήκοντα.(λ.χ. το Νομάρχη παλαιότερων εποχών).⁵⁸

Ωστόσο, εκτός από αυτήν την «οριζόντια» ή διακλαδική ή ενιαία αποκέντρωση είναι δυνατή και η συγκρότηση ενός «κάθετου» συστήματος. Σε αυτή την περίπτωση ένα συγκεκριμένο Υπουργείο διαιρεί την Επικράτεια της Χώρας σε ιδιαίτερες διοικητικές περιφέρειες εγκαθιστώντας αντίστοιχες περιφερειακές υπηρεσίες που υπάγονται αποκλειστικά στο συγκεκριμένο Υπουργείο. Είναι προφανές ότι «καθετοποιημένα» οργανωτικά σχήματα αυτού του είδους αυξάνουν την εξάρτηση των περιφερειακών υπηρεσιών από τις κεντρικές.⁵⁹

Αντίθετα, η λειτουργία οργάνων όπως ο παλιός Νομάρχης και ακόμα περισσότερο, οργανώσεων όπως η Νομαρχία μετά το 1970 με διατομεακό προσανατολισμό και αρμοδιότητες προωθεί την χειραφέτηση από το εθνικό κέντρο και την αμοιβαία «όσμωση» με το σύνολο της αντίστοιχης τοπικής κοινωνίας.⁶⁰

Το ισχύον Σύνταγμα φαίνεται πάντως να δίδει το προβάδισμα στην οριζόντια αποκέντρωση, αφού η διοικητική διαίρεση της Χώρας βασίζεται σε ενιαίες

⁵⁷ Χλέπας, Ν.-Κ. (1999), *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αντ .Ν. Σάκκουλα, σ.36.

⁵⁸ Χλέπας, Ν.-Κ. (1999) *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αντ .Ν. Σάκκουλα, σ.199.

⁵⁹ Chevalier, J. (1993) *Διοικητική επιστήμη*, Αθήνα: Σάκκουλα, σ. 359.

⁶⁰ Χλέπας, Ν.-Κ. (1999) *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αντ .Ν. Σάκκουλα, σ. 200.

διακλαδικές περιφέρειες (άρθρο 101 παρ.2), όπου δραστηριοποιούνται αντίστοιχα περιφερειακά κρατικά όργανα με γενική (άρθρο 101 παρ.3) αποφασιστική αρμοδιότητα για την περιοχή τους.⁶¹

Ενόψει της γενικής ευθύνης των περιφερειακών οργάνων για την περιοχή τους (άρθρο 101 παρ.3 Συντ.), επιβάλλεται, κατά το Σύνταγμα, η συγκρότηση, τουλάχιστον σε μια βαθμίδα των διοικητικών διαιρέσεων της χώρας, διοικητικών κέντρων της κρατικής διοίκησης με αντίστοιχο μηχανισμό και διευθυντικό-ηγετικό όργανο που εξασφαλίζει την διακλαδική συνοχή, τον ενιαίο έλεγχο και τον οριζόντιο συντονισμό της δράσης όλων των περιφερειακών οργάνων που δραστηριοποιούνται επί τόπου.

Το εν λόγω όργανο μπορεί να καθορίζει ειδικότερες κατευθύνσεις πολιτικής για την περιοχή του, στο πλαίσιο των γενικότερων κατευθύνσεων που έχει επεξεργαστεί για ολόκληρη την χώρα η εθνική πολιτική ηγεσία. Η τοπική πολιτική εξουσία του ηγετικού περιφερειακού οργάνου είναι πάντως δοτή και κατά συνέπεια επιβάλλεται η σύνδεση του με την κεντρική κυβέρνηση, ώστε να μην διασπάται η αλυσίδα μονιμοποίησης της εκτελεστικής εξουσίας.

Προκειμένου να ελέγχονται ως προς την σκοπιμότητα τους οι πολιτικού περιεχομένου ενέργειες και αποφάσεις του εν λόγω οργάνου, είναι απαραίτητη και η υπαγωγή του σε ιεραρχικό έλεγχο από κεντρικά όργανα, έτσι ώστε να διασφαλίζεται και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας, αφού ο αρμόδιος Υπουργός θα μπορεί να αναλάβει την σχετική πολιτική ευθύνη.⁶²

Κατά τη δεκαετία του '80 οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες προσανατολίστηκαν στον εκδημοκρατισμό και στη δημιουργία νέων πολιτικών ισορροπιών στη δημόσια διοίκηση, καθώς και την αναβάθμιση των επί μακρών παραγκωνισμένων ΟΤΑ.⁶³ Η προσπάθεια αυτή δεν γνώρισε μεγάλη επιτυχία για πολλούς λόγους.

Συγκεκριμένα το διοικητικό σύστημα της Νομαρχίας, απέκτησε μεγάλα προβλήματα με την δυνατότητα που έδινε το θεσμικό πλαίσιο για πολιτικοποίηση της περιφερειακής διοίκησης με τον διορισμό μετακλητών Νομαρχών και την μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων για την κατανομή των αναπτυξιακών κονδυλίων στα νέα Νομαρχιακά Συμβούλια με αιρετή εν μέρει σύνθεση.

⁶¹ ό.π, σ.200.

⁶² Χλέπας, Ν.-Κ. (1999), *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αντ .Ν. Σάκκουλα, σ. 200.

⁶³ Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση Διαπιστώσεις-Προτάσεις, (2000) Συλλογικός τόμος, Αθήνα:Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Ερεύνης Ελληνικής Κοινωνίας, σ.29.

Το 1994 ιδρύθηκαν οι νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ο νόμος 2218 του 1994 καταργούσε την αποκεντρωμένη διοίκηση στο νομό και προέβλεπε τη μεταφορά όλων των αρμοδιοτήτων της παλιάς νομαρχίας στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και στα αιρετά όργανα της. Ο νεοπαγής θεσμός της νομαρχιακής δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά τη μακροχρόνια κυοφορία του και την καθυστερημένη εμφάνιση του –ίσως μάλιστα εξ αυτού ακριβώς του λόγου – μοιάζει να υποφέρει κιόλας από τα συμπτώματα μιας έκδηλης νομικοπολιτικής κρίσης, που αν δεν ελεγχθεί, ίσως οδηγήσει στην περιθωριοποίηση και την οριακή λειτουργία του νέου θεσμού. Ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αντιμετωπίζει πρόσθετα προβλήματα συγκρότησης και οριοθέσιας του πεδίου της λειτουργικής του ανάπτυξης έναντι των παράπλευρων, παραλλήλων, επαλλήλων και υπαλλήλων διοικητικών συστημάτων και θεσμών.⁶⁴

Η ανασύνταξη της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης προσανατολίστηκε στις Περιφέρειες για τις οποίες θεσπίστηκε ένας ιδιαίτερος, ενιαίος Οργανισμός. Η οριστική και ουσιαστική αποσύνδεση των υπαλλήλων από τις κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων είναι εξάλλου πιθανόν να μην οδηγήσει μόνο σε αντίστοιχο απογαλακτισμό των επιμέρους υπηρεσιών της Περιφέρειας, αλλά και σε σταδιακή υποχώρηση της λανθάνουσας συντεχνιακής αντίληψης που τείνει να επικρατεί σε κάθετες οργανώσεις προς όφελος μιας νέας περιφερειακής.⁶⁵

Τα Υπουργεία όμως δυσχεραίνουν την προώθηση αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς τις περιφέρειες ιδίως στο νέο πλούσιο οργανωτικό σχήμα της Περιφέρειας, η δομή του οποίου ανταποκρίνεται πάντως σε τομείς που είχαν ήδη συγκροτηθεί σε διανομαρχιακή-περιφερειακή κλίμακα, αγνοώντας άλλους εξίσου σημαντικούς (λ.χ. εκπαίδευση, βιομηχανία). Τα Υπουργεία πλέον στρέφονται στην μετα-συγκεντρωτική μέθοδο της δημιουργίας Νομικών Προσώπων κάθε είδους που ελέγχονται από το εθνικό κέντρο-και μάλιστα από την πολιτική ηγεσία⁶⁶

Το κυριότερο μειονέκτημα που παρουσιάζει το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, είναι το πρόβλημα της μη στελέχωσης των περιφερειακών κρατικών υπηρεσιών με προσωπικό. Η συνεχιζόμενη πολιτική ενίσχυσης των κεντρικών κρατικών υπηρεσιών με υψηλού επιπέδου προσωπικού και η αντίστοιχη μηδαμινή εισφορά του κράτους προς τις περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες σε έμψυχο

⁶⁴ ό.π., σ. 127.

⁶⁵ Χλέπας, Ν.-Κ. (1999), *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 206.

⁶⁶ Χλέπας, Ν.-Κ. (1999) *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 206.

δυναμικό , αποβαίνει σε βάρος του κύρους των τελευταίων και επιπέδου αποτελεσματικότητας των λύσεων τις οποίες δίνουν.⁶⁷

Αξίζει να σημειωθεί ότι από το 2000 και έπειτα έγινε μια προσπάθεια αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων από το Υπουργείο Παιδείας προς τις νεοϊδρυθείσες αποκεντρωμένες και ισάριθμες των Περιφερειών της Χώρας, Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης. Ο θεσμός, ο οποίος λειτούργησε από το 2002 και έπειτα και επικεφαλής του οποίου τέθηκε ο Π.Δ.Ε. Το πραγματικό επίπεδο αποκέντρωσης που επιτεύχθηκε από αυτό το θεσμό είναι το ζήτημα που διερευνάται από την παρούσα εργασία.

⁶⁷ Μπαμπαλιούτας, Λ. (2007) *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Τόμος Α', Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ.22.

2.β Περιφέρειες και εκπαίδευση

Η διαίρεση της Χώρας σε γεωγραφικές περιφέρειες, σε συγκεκριμένα, δηλαδή, γεωγραφικά διαμερίσματα, συνυφαίνεται άρρηκτα με τη λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης. Το γεωγραφικό-εδαφικό στοιχείο αποτελεί απαραίτητο όρο για την οργάνωση και λειτουργία του θεσμού της περιφερειακής διοίκησης.⁶⁸ Η ίδρυση και συγκρότηση διοικητικών οργάνων με κριτήριο την ιδιαίτερη σχέση της διοικητικής δραστηριότητας με ορισμένη περιφέρεια συνιστά την έννοια της οργάνωσης της διοίκησης με γνώμονα το εδαφικό στοιχείο.

Με βάση την εδαφική διαίρεση, τα περιφερειακά κρατικά όργανα αναλαμβάνουν τη διεύθυνση των υποθέσεων που ανακύπτουν σε περιφερειακό επίπεδο. Η διάταξη του άρθρου 101 παρ.3 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζει ότι τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους. Συνεπώς, ο γεωγραφικός χώρος προσδιορίζει το σύνολο των υποθέσεων που μεταβιβάζονται στα αποκεντρωμένα όργανα.⁶⁹

Οι περιφέρειες, στα γεωγραφικά πλαίσια των οποίων ασκούν την αρμοδιότητα τους τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα, ενδέχεται να είναι:

- α) Παράλληλες (όταν ανήκουν στο ίδιο επίπεδο και είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους, π.χ. οι νομοί),
- β) Επάλληλες (όταν η μία περιλαμβάνει άλλες μικρότερες, π.χ. ο νομός σε σχέση με τις επαρχίες),
- γ) Διάλληλες (όταν τέμνονται μεταξύ τους).⁷⁰

Η κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών κρατικών οργάνων διέπει την οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης. Το ουσιαστικό περιεχόμενο της διοικητικής αποκέντρωσης συνίσταται στο ότι μέρος των αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης ανατίθεται σε όργανα που εδράζουν στην περιφέρεια. Ο βαθμός της εφαρμογής της διοικητικής αποκέντρωσης εξαρτάται από την έκταση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων που έχει παρασχεθεί από το νομοθέτη στις αποκεντρωμένες αρχές για τη διεύθυνση των υποθέσεων περιφερειακού επιπέδου.⁷¹

⁶⁸ Κοντόγιωργα –Θεοχαροπούλου, Δ. (1983) *Δίκαιο της διοικητικής οργανώσεως του κράτους*, ό.π., σ.35

⁶⁹ Φιλίππου, Δ. (1994) *Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωση του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Αντ.Ν. Σάκκουλα, σ. 113

⁷⁰ Σπηλιωτόπουλος, Ε (2007) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 12 εκδ.,1, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ.238.

⁷¹ Φιλίππου, Δ. (1994) *Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωση του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Αντ.Ν. Σάκκουλα, σσ.112-113.

Το ελληνικό σύνταγμα ⁷² προβλέπει τη διοικητική αποκέντρωση καθώς αναγνωρίζει την ανάθεση της άσκησης γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας για τις υποθέσεις της περιφέρειας στα όργανα της περιφερειακής κρατικής διοίκησης και επίσης πως η κεντρική διοίκηση αναλαμβάνει την κατεύθυνση, τον συντονισμό και των έλεγχου των περιφερειακών οργάνων.

Η τέταρτη προσπάθεια για θεσμοθέτηση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Ν.1622/1986) «Τοπική Αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» σταθεροποίησε τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις καθώς τις αναγνώρισε ως δεύτερης βαθμίδας Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με περιφέρεια και έδρες, όπως εκείνες που είχαν οι Νομοί, όσο και οι Περιφέρειες με τη νέα δομή και οργάνωση τους.⁷³

Για πρώτη φορά προβλέπεται σύσταση Περιφερειακών Διοικήσεων ως ευρύτερων μονάδων αποκεντρωμένης διοίκησης με το νομοθετικό διάταγμα 206/1973 «Περί διοικητικής διαιρέσεως του Κράτους εις περιφέρειας και οργανώσεως των Περιφερειακών Διοικήσεων». Συγκεκριμένα θεσπίστηκαν εφτά ευρύτερες περιφέρειες διανομαρχιακού επιπέδου. Έκτοτε μεσολάβησαν πολλά ενδιάμεσα στάδια τα οποία διερευνούσαν μάλλον πειραματικά τη μορφή που θα μπορούσε να λάβει η περιφέρεια και η οργάνωση της.

Με το προεδρικό διάταγμα 51/1987 « Καθορισμός των περιφερειών της χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης», ο ελλαδικός χώρος διαιρέθηκε σε δέκατρεις περιφέρειες.⁷⁴

Η περιφερειακή διοικητική οργάνωση αποσκοπεί στο συντονισμό, σχεδιασμό, και προγραμματισμό της αναπτυξιακής διαδικασίας και παράλληλα στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.⁷⁵ Η περιφέρεια δεν συνιστά τον τρίτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά μορφοποιεί συγκεκριμένο επίπεδο κρατικής διοίκησης και συγκεκριμένα το δεύτερο βαθμό της διοικητικής αποκέντρωσης.⁷⁶

Η σύσταση των περιφερειών σε συνδυασμό με τη νομαρχιακή διοικητική διαίρεση σχηματοποιεί το σύστημα της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, το οποίο διαρθρώνεται σε δύο επίπεδα, που λειτουργούν ανεξάρτητα μεταξύ τους.⁷⁷

⁷² Σύνταγμα, άρθρο 101, παράγραφος 3

⁷³ Μπαμπαλιούτας, Λ. (2007) *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Τόμος Α', Αθήνα: Αντ. Ν.Σάκκουλα, σ.221

⁷⁴ Π.Δ. 51/1987

⁷⁵ Εισηγητική έκθεση του Ν.1622/198

⁷⁶ Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2007) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 12 εκδ., τεύχος 1, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ.294.

⁷⁷ 11. Φιλίππου, Δ.(1994), *Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωση του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Αντ.Ν. Σάκκουλα, σ.150.

Η Περιφέρεια δεν διέθετε νομική προσωπικότητα ούτε ήταν από μόνη της όργανο ή αρχή. Επρόκειτο απλώς για γεωγραφική περιοχή και διοικητική ενότητα, επικεφαλής της οποίας ετέθη ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, ως τοπικός εκπρόσωπος της κυβέρνησης. Μέχρι το 1994, μόνο τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών είχαν αναπτύξει και λειτουργήσει υπηρεσίες στις 13 Περιφέρειες.⁷⁸

Με το νόμο 2817/2000 (άρθρο14) οι υπηρεσίες της σχολικής εκπαίδευσης αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και οι αρμοδιότητες τους θα ασκούνται από τις Περιφερειακές Διευθύνσεις της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης ενώ με τις διατάξεις των άρθρων 1,2, και 3 του ν. 2986/2002 εξειδικεύεται η οργάνωση και η διάρθρωση των περιφερειακών υπηρεσιών της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και αποτυπώνονται οι αρμοδιότητες τους.

Με τις ρυθμίσεις αυτές επέρχεται σοβαρή αλλαγή στην οργανωτική και λειτουργική δομή της σχολικής εκπαίδευσης. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου « Οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και των εκπαιδευτικών, αξιολόγηση των εκπαιδευτικών και άλλες διατάξεις», η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του διοικητικού μηχανισμού της εκπαίδευσης και η ταυτόχρονη διασφάλιση της παιδαγωγικής αρτιότητας αποτελούν βασικές μέριμνες της πολιτικής μας διαδικασίες.

Για το λόγο αυτό η διοίκηση, ο έλεγχος και η εποπτεία των σχολικών μονάδων μετατίθενται εγγύτερα στα σημεία που γίνονται περισσότερο αισθητές οι πραγματικές ανάγκες της εκπαίδευσης.

Οι περιφερειακές υπηρεσίες της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης οργανώνονται και διαρθρώνονται έτσι ώστε, να ενισχύονται οι αποκεντρωτικές πολιτικές. Η κατανόηση της ιδιαιτερότητας των ειδικών συνθηκών, που χαρακτηρίζουν τις επιμέρους σχολικές μονάδες, αποκτά ιδιαίτερη σημασία.

Ειδικότερα με την εκπαιδευτική αποκέντρωση και θεσμοθέτηση του Π.Δ.Ε ενοποιείται σε επίπεδο Περιφέρειας η Διοίκηση και η Επιστημονική και Παιδαγωγική καθοδήγηση. Στον ίδιο φορέα θα υπαχθούν με υπηρεσιακή εξάρτηση

⁷⁸ *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση Διαπιστώσεις-Προτάσεις, (2000) Συλλογικός τόμος, Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Ερεύνης Ελληνικής Κοινωνίας, σ.281.*

για τη συμπλήρωση του σκέλους της καθοδήγησης οι Σχολικοί Σύμβουλοι των δύο βαθμίδων ώστε με τις θεσμοθετημένες ήδη θέσεις του Διευθυντή Διεύθυνσης και του Προϊσταμένου του Γραφείου σε επίπεδο νομού, να διαμορφωθεί ευέλικτη και αποτελεσματική διοικητική και καθοδηγητική πυραμίδα προαπαιτούμενη για την εποπτεία, στήριξη και αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και των εκπαιδευτικών.

Παράλληλα με τον τρόπο αυτό γίνεται ταχύτερη η επικοινωνία της κεντρικής διοίκησης με τις σχολικές μονάδες, μειώνεται ο χρόνος επίλυσης περιφερειακών προβλημάτων και ειδικότερα με τη θεσμοθέτηση Περιφερειακών Υπηρεσιακών Συμβουλίων, που θα επιλαμβάνονται ενδοπεριφερειακών θεμάτων, απαλλάσσονται οι κεντρικές υπηρεσίες από δυσανάλογο με την αναγκαιότητα γραφειοκρατικό φορτίο και αφήνονται έτσι απερίσπαστες στο επιτελικό τους έργο.

Είναι σαφής και ξεκάθαρη η πρόθεση του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων να μεταφέρει το κέντρο βάρους στην διοικητική μονάδα της περιφέρειας. Πιστεύει πως η ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν στην τοπική κοινωνία πρέπει να λύνονται σε τοπικό επίπεδο, δηλαδή με μεγαλύτερη ευελιξία και αποτελεσματικότητα κάνοντας χρήση της ορολογίας που χρησιμοποιούν οι θεωρητικοί της Ν.Δ.Δ., προκειμένου τα αποτελέσματα να είναι μετρήσιμα και επομένως ικανοποιητικά.

Το οργανωτικό σχήμα της εκπαίδευσης, όπως αυτό λειτουργεί σήμερα, λαμβάνοντας υπόψη και τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 14 του ν.2817/2000 όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 3 του ν.2986/2002 , το διακρίνουμε στα ακόλουθα επίπεδα:

- α) σε επίπεδο Εθνικό, το οποίο καλύπτει την οργανωτική δομή της εκπαίδευσης σε όλη την επικράτεια, καθώς και τον έλεγχο και την εποπτεία που ασκείται από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων,
- β) σε επίπεδο Περιφέρειας, η οποία λειτουργεί ως Περιφερειακή Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, σύμφωνα με τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις,
- γ) σε επίπεδο Νομού που καλύπτει θέματα της σχολικής εκπαίδευσης της διοικητικής περιφέρειας του νομού ή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και
- δ) σε επίπεδο Τοπικό που καλύπτει θέματα οργάνωσης και διοίκησης της σχολικής μονάδας, όπως αυτή διαγράφεται μέσα από τις διατάξεις του ν.1566/85 «Οργάνωση και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης».⁷⁹

⁷⁹ Πουλής, Π. (2004) *Εκπαιδευτικό Δίκαιο και Θεσμοί*, Αθήνα: Σάκκουλα, σ.56.

Οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης είναι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.⁸⁰ Κάθε Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης, η οποία εδρεύει στην πρωτεύουσα της «Περιφέρειας» διαρθρώνεται σε τρεις οργανικές μονάδες:

- α) το Τμήμα Διοίκησης, το οποίο έχει την ευθύνη της διοικητικής στήριξης της περιφερειακής Διεύθυνσης,
- β) το Τμήμα Επιστημονικής Παιδαγωγικής Καθοδήγησης Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης,
- γ) το Τμήμα Επιστημονικής Παιδαγωγικής Καθοδήγησης Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης.

Οι παραπάνω οργανικές μονάδες εποπτεύουν, συντονίζουν, παρακολουθούν και αξιολογούν το έργο των σχολικών συμβούλων της οικείας βαθμίδας και συνεργάζονται μέσω των Κεντρικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, με το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους. Ο τρόπος συνεργασίας των Τμημάτων Επιστημονικής-παιδαγωγικής Καθοδήγησης των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης με το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, η διαδικασία εποπτείας αυτού επί των εν λόγω Τμημάτων καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων.⁸¹

Στα Τμήματα Διοίκησης των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης προϊστανται διοικητικοί υπάλληλοι με βαθμό Διευθυντή του κλάδου ΠΕ ή ΤΕ, με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων ύστερα από πρόταση του Κεντρικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου Διοικητικού Προσωπικού (Κ.Υ.Σ.Δ.Ι.Π). Προϊστάμενοι των Τμημάτων Επιστημονικής- Παιδαγωγικής καθοδήγησης των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης τοποθετούνται Σχολικοί Σύμβουλοι της οικείας βαθμίδας με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων με εισήγηση του Συμβουλίου Επιλογής Σχολικών Συμβούλων και μετά από πρόσκληση του Υπουργού Παιδείας για την εκδήλωση ενδιαφέροντος.⁸²

Σε κάθε Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης λειτουργούν ανώτερα υπηρεσιακά συμβούλια, τα οποία ασχολούνται με θέματα υπηρεσιακής κατάστασης και πειθαρχικού δικαίου του εκπαιδευτικού προσωπικού της Εκπαίδευσης της Περιφέρειας Εκπαίδευσης. Τα συμβούλια είναι α) το Ανώτερο Υπηρεσιακό Συμβούλιο Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης (Α.Π.Υ.Σ.Π.Ε), β) το Ανώτερο

⁸⁰ Άρθρο 1 του ν.2986/2000 και το άρθρο 13 παράγραφος 8 του νόμου 3149/2003(Α' 141)

⁸¹ Πουλής, Π. (2004) *Εκπαιδευτικό Δίκαιο και Θεσμοί*, Αθήνα: Σάκκουλα, σ.81.

⁸² ο.π. σ.82

Υπηρεσιακό Συμβούλιο Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Α.Π.Υ.Σ.Δ.Ε), γ το Περιφερειακό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Διοικητικού Προσωπικού (Π.Υ.Σ.Δ.Ι.Π) και δ) το Περιφερειακό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Ειδικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού (Π.Υ.Σ.Ε.Ε.Π).

Η σύσταση των συμβουλίων καθορίζονται από τις διατάξεις του άρθρου 14 του ν.2817/2000 (Α' 78) και τα άρθρα 6,7 και 10, του ν.2986/2002 (Α' 24) και η σύνθεση και συγκρότηση τους προβλέπονται από τα άρθρα 5 και 10 του Π.Δ. 1/2003 (Α'1). Οι αρμοδιότητες του Α.Π.Υ.Σ.Π.Ε και του Α.Π.Υ.Σ.Δ.Ε, οι οποίες κατά κύριο λόγο προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 15 και 16 του Π.Δ. 1/2003 (Α'1). Τέλος το Περιφερειακό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Διοικητικού Προσωπικού (Π.Υ.Σ.Δ.Ι.Π) έχει συσταθεί και λειτουργεί. με βάση τις διατάξεις του άρθρου 21 του ν.1566/1985 (Α'167) και του άρθρου 14 και 29 περ.ιστ' του ν.2817/2000 και με το άρθρο 7 παρ.2 του ν.2980/2002. Οι αρμοδιότητες του Π.Υ.Σ.Δ.Ι.Π είναι κυρίως γνωμοδοτικές, αποφασιστικές και πειθαρχικές και καθορίζονται από τις διατάξεις του άρθρου 2 του Π.Δ.182/2004 (Α'161) .

2.γ Αποκέντρωση στην εκπαίδευση

Ο τρόπος με τον οποίο είναι οργανωμένο και λειτουργεί το εκπαιδευτικό σύστημα παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με τον τρόπο οργάνωσης της συνολικής κρατικής διοίκησης, καθώς το πρώτο αποτελεί υποσύστημα του ευρύτερου συστήματος της δημόσιας διοίκησης. Οι σχολικές μονάδες αποτελούν δημόσιες υπηρεσίες, όχι μόνο με τη λειτουργική έννοια του όρου αλλά και με την οργανική-οργανωτική έννοια του όρου. Υπό αυτή την έννοια είναι καθοριστικής σημασίας η διευκρίνιση του βαθμού αυτονομίας που του παρέχεται από το κράτος καθώς εκείνη καθορίζει στη συνέχεια την πορεία που θα ακολουθήσει το εκπαιδευτικό σύστημα και τα περιθώρια επιτυχούς λειτουργίας του.

Σε ένα πραγματικά αποκεντρωμένο σύστημα τα όργανα διοίκησης όλων των εκπαιδευτικών μονάδων, όλες οι αποκεντρωμένες τοπικές και περιφερειακές αρχές, αλλά και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως η σπουδαιότερη και γνησιότερη μορφή του συστήματος της αποκέντρωσης (Μπέσιλα, 2001), διαθέτουν αποφασιστικές αρμοδιότητες, που αφορούν την ουσία και το περιεχόμενο της εκπαίδευσης. Αντίθετα σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα όλες οι αποφάσεις λαμβάνονται από την κεντρική εξουσία και οι ελάχιστες αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται στα αποκεντρωμένα όργανα και την τοπική αυτοδιοίκηση έχουν διαχειριστικό και διεκπεραιωτικό χαρακτήρα, καθιστώντας τα απλά εκτελεστικά όργανα. (Τύπας και Κατσαρός 2003).

Ανάλογα με τη φύση και το χαρακτήρα τον οποίο έχουν οι αρμοδιότητες αυτές και συνακόλουθα το περιεχόμενο των εξουσιών που ασκούνται από τα περιφερειακά όργανα, τα διάφορα συστήματα κρατικής διοίκησης ή (εκπαίδευσης) διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες. Ένα κράτος ή ένα εκπαιδευτικό σύστημα θα μπορούσε να οριστεί ως απόλυτα συγκεντρωτικό όταν τόσο η χάραξη και η διαμόρφωση της δημόσιας ή εκπαιδευτικής πολιτικής όσο και η υλοποίηση και η εφαρμογή της στις συγκεκριμένες περιπτώσεις γίνεται εξολοκλήρου και αποκλειστικά από τα κεντρικά όργανα, τα οποία εδρεύουν στην πρωτεύουσα.

Αντίθετα ένα κράτος ή ένα εκπαιδευτικό σύστημα θεωρείται διοικητικά αποκεντρωμένο όταν η δημόσια ή εκπαιδευτική πολιτική χارάσσεται και διαμορφώνεται από τα κεντρικά όργανα, η υλοποίηση της και η εφαρμογής της όμως επαφίεται σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό στα περιφερειακά όργανα.

Τέλος ένα κράτος ή εκπαιδευτικό σύστημα θεωρείται πολιτικά αποκεντρωμένο όταν τόσο η χάραξη και η διαμόρφωση της δημόσιας ή εκπαιδευτικής πολιτικής σε ουσιαστικούς τομείς όσο και η υλοποίηση και η εφαρμογή της στην πράξη γίνεται από περιφερειακά όργανα.

Με δεδομένη τη διαφορετική αποστολή των περιφερειακών οργάνων μέσα στα διάφορα συστήματα κρατικής διοίκησης ή δημόσιας εκπαίδευσης ανάλογες διαφοροποιήσεις έχουμε και στο χαρακτήρα και στον τρόπο λειτουργίας των περιφερειακών οργάνων.⁸³

Δεν υφίσταται μόνο η κατακόρυφη διάσταση της έννοιας αποκέντρωση, η οποία προϋποθέτει τη θεσμοθέτηση επάλληλων και διοικητικά διαρθρωμένων επιπέδων διοίκησης (π.χ περιφέρεια, νομός επαρχία, δήμος) , καθένα από τα οποία περιλαμβάνει πολλές παράλληλες και ανεξάρτητες μεταξύ τους διοικητικές μονάδες. Υφίσταται και η οριζόντια διάσταση της αποκέντρωσης. Στην περίπτωση αυτή η αποκέντρωση αναφέρεται στη σύνθεση των οργάνων που λαμβάνουν τις αποφάσεις στα διάφορα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης της εκπαίδευσης και ειδικότερα στο κατά πόσο στη λήψη αποφάσεων συμμετέχουν εκπρόσωποι των αμέσως ενδιαφερομένων για τις αποφάσεις αυτές καθώς επίσης εκπρόσωποι άλλων κοινωνικών φορέων.⁸⁴

Στο έργο των Ανδρέου και Αποστόλου με τίτλο: « Οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος», συμπεραίνουν οι συγγραφείς, ύστερα από την ιστορική επισκόπηση που επιχείρησαν, πως το διοικητικό σύστημα της εκπαίδευσης είναι εξαιρετικά συγκεντρωτικό, με την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας, από την οποία απορρέουν οι εξουσίες διοίκησης και διαχείρισης, στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας. Το σύνολο των διοικητικών λειτουργιών αποτελεί ένα σύστημα συγκεντρωτικό, ιεραρχικό στο οποίο ο έλεγχος ασκείται σε μία μόνο κατεύθυνση, από την κορυφή της ιεραρχίας στη βάση, εξειδικευμένος στα διάφορα ενδιάμεσα επίπεδα της διοικητικής οργάνωσης. Η μονολιθικότητα της δομής της διοίκησης της εκπαίδευσης, της προσφέρει μια εσωτερική συνοχή και ενότητα.⁸⁵

Η όλη οργανωτική δομή και λειτουργία, η διοίκηση, η εποπτεία και η παιδαγωγική καθοδήγηση της Πρωτοβάθμιας και της Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, προσδιορίζεται από τις αποφάσεις του ΥΠΕΠΘ και από ένα πλέγμα νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, καθώς επίσης και υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων, που καθορίζουν μέχρι και την τελευταία τους λεπτομέρεια, όλες τις πτυχές της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Έτσι οι ρυθμίσεις οι οποίες γίνονται όλο και

⁸³ Λαίνας, Α. (2000) «Διοίκηση και προγραμματισμός σχολικών μονάδων: Επιστημονικές προσεγγίσεις και ελληνική πραγματικότητα» στο Παπαναούμ, Ζ. (επιμ.), Ο προγραμματισμός στη σχολική μονάδα, Θεσσαλονίκη σ.27.

⁸⁴ Λαίνας, Α. (1993) «Διοίκηση της εκπαίδευσης και αναλυτικά προγράμματα: Η θεσμοθέτηση της αποκέντρωσης και της ευρύτερης συμμετοχής» *Παιδαγωγική επιθεώρησης*, τ.χ. 19,σσ.254-294.

⁸⁵ Ανδρέου, Α-Παπακωνσταντίνου, Γ.(1990), *Οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος*, Αθήνα: εκδ. Εξάντας, σσ165.

πιο λεπτομερειακές, αφήνουν ελάχιστα περιθώρια για την ανάπτυξη δημιουργικών πρωτοβουλιών, ενώ χρειάζονται τεχνικές προσαρμογής για να συμβαδίσουν με τις ταχύτατα μεταβαλλόμενες συνθήκες και για αυτό δεν μπορούν να προσφέρουν μακρόπνοες και ριζικές λύσεις.

Με το νόμο 1566/85 διαφαίνεται μια πρώτη προσπάθεια για μεταρρύθμιση καθώς στην εισηγητική έκθεση του Νόμου για την Γενική Παιδεία αναφέρεται ρητά ο στόχος για αποκέντρωση στην παιδεία. Η διοικητική διαίρεση της χώρας έγινε με βάση το σχήμα: υπουργείο-νομαρχίες (διευθύνσεις εκπαίδευσης)- επαρχίες (γραφεία εκπαίδευσης) –σχολική μονάδα και παρουσίαζε αποκεντρωτικές τάσεις κυρίως σε θέματα που αφορούσαν στην κατανομή πόρων και αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Παρά το γεγονός όμως πως η ρητορική του συγκεκριμένου νόμου ήταν έντονα αποκεντρωτική και παρά το γεγονός πως προωθήθηκαν αλλαγές, η στόχευση δεν ήταν η αποκέντρωση αλλά η εφαρμογή μιας ομοιόμορφης εκπαιδευτικής πολιτικής, που θα απέφευγε αποκλίσεις ή διαφοροποιήσεις στην εφαρμογή της και η οποία ενισχυόταν με την επίκληση της ισότητας των εκπαιδευτικών ευκαιριών για τη νομιμοποίηση αυτής της ομοιομορφίας.⁸⁶

Επιχειρήθηκαν στη συνέχεια και άλλες μεταρρυθμίσεις από κυβερνήσεις με διαφορετικό προσανατολισμό και πιο συγκεκριμένα με τους νόμους 1966/1991 και 2043/1992 καθώς και με το ΠΔ 45/1993 προωθήθηκε η μονιμότητα των ηγετικών εκπαιδευτικών στελεχών και καταβλήθηκε προσπάθεια ο Νομάρχης να αναδειχτεί σε όργανο γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας σε θέματα εκπαίδευσης αλλά αυτό δεν επετεύχθη η πραγματική ευχέρεια του Νομάρχη βασιζόταν σε δύο μόνο δευτερεύουσες αρμοδιότητες.

Αργότερα με τη θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχιών μεταφέρθηκαν αρχικά (ν.2218/94) στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και αργότερα με τον ν. 2817/2000 περιήλθαν στον Υπουργό και ασκούνται διά των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του ΥΠ.Ε.Π.Θ.

Ο νόμος 2525/97 προώθησε κάποιες μεταρρυθμίσεις μέσα πάντα στο πλαίσιο του διοικητικού εκσυγχρονισμού και της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας προωθώντας την ίδρυση των Περιφερειακών Κέντρων Στήριξης Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού (ΠΕ.ΚΕ.ΣΕΣ). Ήταν η πρώτη προσπάθεια μεταφοράς του εκπαιδευτικού σχεδιασμού σε επίπεδο περιφερειών. Τελικά όμως

⁸⁶ Ανδρέου, Α, Παπακωνσταντίνου, Γ.(1990), *Οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος*, Αθήνα: εκδ. Εξάντας, σς.246.

τα κέντρα αυτά δεν λειτούργησαν ποτέ γιατί δεν εφαρμόστηκε ο νόμος και αυτό οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια στην ενδυνάμωση του συγκεντρωτικού και ελεγχόμενου τρόπου διοίκησης από την κεντρική εξουσία παρά τις διακηρύξεις περί αντιθέτων επιδιώξεων.⁸⁷

Ενώ θα περίμενε κανείς ο νέος αυτός νόμος της εκπαίδευσης να ενδυναμώσει το ρόλο του σχολείου και των εκπαιδευτικών στην καθημερινή εκπαιδευτική πρακτική, διατηρήθηκε ο ίδιος ασφυκτικός έλεγχος αφού το ΥΠ.Ε.Π.Θ επέμενε μονομερώς στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού και στην εφαρμογή μιας κοινής χρηματοδότησης των σχολείων, ανεξάρτητα από τις ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες και χωρίς την επαναθεώρηση των λειτουργικών εξόδων και των εκάστοτε διοικητικών αναγκών.

Η προσπάθεια αποκέντρωσης συμπληρώθηκε και ουσιαστικά θεσμοθετήθηκε επίσημα με το ν. 2817/2000 (άρθρο 14), ο οποίος προβλέπει πως οι εκπαιδευτικές υπηρεσίες αποτελούν πλέον αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και πως οι αρμοδιότητες τους θα ασκούνται από τις Περιφερειακές Διευθύνσεις της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης. Τα άρθρα 1, 2 και 3 του ν. 2986/2002 αναφέρουν με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τις αρμοδιότητες τους.

Με το νόμο αυτό διακρίνεται και πάλι η προσπάθεια στήριξης και διοικητικής ενδυνάμωσης του σχολείου, χωρίς όμως οι υπηρεσίες αυτές στήριξης της εκπαίδευσης να συνοδεύεται από μια πραγματική αποκέντρωση του διοικητικού συστήματος, ώστε να επιτυγχάνεται μια αλλαγή των πρακτικών του σχολείου και της καθημερινότητας. Έτσι η λειτουργία των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης, που συντελέστηκε με το νόμο 2817/2000, αύξησε υπέρμετρα το διοικητικό κόστος των Διοικητικών Υπηρεσιών Στήριξης και παράλληλα κατέστησε το διοικητικό σύστημα περισσότερο δαπανηρό, αφαιρώντας πόρους⁸⁸

Η λογική του φαίνεται να κινείται περισσότερο προς την κατεύθυνση της διοικητικής αποτελεσματικότητας και να μην ενδιαφέρεται για τη διασύνδεση της με την κοινωνικοπολιτική της νομιμοποίηση μέσα από την ενίσχυση της αντιπροσώπευσης και της συμμετοχής και γενικά του αυτοδιοικητικού χαρακτήρα του συστήματος.⁸⁹

Οι έντονες κριτικές που δέχτηκαν όλες οι αποσπασματικές προσπάθειες για μεταρρύθμιση στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης είναι ενδεικτικές της

⁸⁷ Ο.π.σ.278

⁸⁸ Υφαντή, Α. (2012) *Εκπαιδευτική πολιτική και σχεδιασμός για ένα σύγχρονο σχολείο*, Αθήνα:εκδ.Λιβάνη,σσ47.

⁸⁹ Ανδρέου, Α, Παπακωνσταντίνου, Γ.(1990), *Οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος*, Αθήνα: εκδ. Εξάντας, σσ246.

έλλειψης ενιαίου σχεδιασμού και μακροπρόθεσμου προγραμματισμού που είναι αναγκαίες προϋποθέσεις για την επιτυχημένη λειτουργία του διοικητικού έργου στην εκπαίδευση.

2.6 . Το θεσμικό πλαίσιο για τον Π.Δ.Ε

Οι Π.Δ.Ε έχουν τεθεί επικεφαλής των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης. Οι αρμοδιότητες και οι ρόλοι τους είναι πολλοί και σύνθετοι. Σύμφωνα με το ΦΕΚ 1340/2002 οι Περιφερειακοί Διευθυντές Εκπαίδευσης υπάγονται στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Ασκούν τη διοίκηση, τον έλεγχο και την εποπτεία σε όλες τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, όπως αυτές προβλέπονται στο άρθρο 14 της παρ.ζ του Ν.2817/2000 και στο άρθρο 1 του Ν.2986/2002. Στην περιοχή της ευθύνης τους ασκούν τις αρμοδιότητες τις οποίες εκχωρεί εκάστοτε ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Διαχειρίζονται την εκπαιδευτική πολιτική, εισηγούνται στον Υπουργό για όλα τα θέματα της αρμοδιότητάς τους και έχουν την ευθύνη σύνδεσης των περιφερειακών υπηρεσιών της εκπαίδευσης με τις αντίστοιχες κεντρικές υπηρεσίες και τα όργανα προγραμματισμού, αξιολόγησης και προγραμματισμού του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, όπως το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο (Π.Ι), Το Κέντρο εκπαιδευτικής Έρευνας (Κ.Ε.Ε), Τον Οργανισμό Επιμόρφωσης Εκπαιδευτικών (Ο.Ε.Π.ΕΚ), τον Οργανισμό Σχολικών Κτιρίων (Ο.Σ.Κ), κ.λ.π.

Ειδικότερα οι γενικές αρμοδιότητες των Π.Δ.Ε είναι οι εξής:

- α) Ασκούν τη διοίκηση, καθοδηγούν, εποπτεύουν, ελέγχουν και συντονίζουν τη λειτουργία των τμημάτων της Επιστημονικής- Παιδαγωγικής Καθοδήγησης της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, του τμήματος Διοίκησης, καθώς και όλων των επιμέρους υπηρεσιών και υπαλλήλων, οι οποίοι υπηρετούν στην Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης,
- β) Συνεργάζονται με τους προϊσταμένους των παραπάνω τμημάτων και συντονίζουν το έργο τους με σκοπό το συντονισμό δράσης ανάμεσα τους, την ενιαία κατεύθυνση και την άμεση αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν,
- γ) Συγκροτούν με απόφαση τους τα Υπηρεσιακά Συμβούλια ΠΥΣΠΕ και ΠΥΣΔΕ σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και κυρώνουν τις πράξεις των συμβουλίων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους,
- δ) Εισηγούνται στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων τη συγκρότηση των ανωτέρω περιφερειακών υπηρεσιακών συμβουλίων (ΑΠΥΣΠΕ, ΑΠΥΣΔΕ και ΠΥΣΔΙΠ) σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 7 παρ. 1 και 2 του Ν.2986/2002,

ε) Ορίζουν τους αναπληρωτές των προϊσταμένων, των τμημάτων Επιστημονικής-Παιδαγωγικής Καθοδήγησης και του τμήματος Διοίκησης της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης,

στ) Προεδρεύουν στα Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια ΑΠΥΣΠΕ, ΑΠΥΣΔΕ και ΠΥΣΔΙΠ, εισηγούνται για όλα τα θέματα της αρμοδιότητας αυτών των συμβουλίων ή αναθέτουν σε άλλα μέλη του συμβουλίου την εισήγηση αυτή,

ζ) Μετέχουν στη διαδικασία αξιολόγησης των Προϊσταμένων Επιστημονικών-Παιδαγωγικών, του Προϊσταμένου του τμήματος Διοίκησης, των Σχολικών Συμβούλων, των Διευθυντών Εκπαίδευσης και των εκπαιδευτικών και διοικητικών υπαλλήλων, οι οποίοι υπηρετούν στις υπηρεσίες του Υπουργείου εθνικής Παιδείας και ανήκουν διοικητικά στην Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης. Είναι διοικητικοί και πειθαρχικοί προϊστάμενοι των προϊσταμένων των τμημάτων Επιστημονικής – Παιδαγωγικής Καθοδήγησης, του Τμήματος Διοίκησης, των Σχολικών Συμβούλων και των Διευθυντών Εκπαίδευσης, καθώς και έχουν πειθαρχική δικαιοδοσία όλων των εκπαιδευτικών ή διοικητικών υπαλλήλων, οι οποίοι υπάγονται στην Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης και υπηρετούν στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Συνεργάζονται με το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, τις λοιπές περιφερειακές υπηρεσίες του κράτους και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και εισηγούνται για κάθε θέμα το οποίο σχετίζεται με την εκπαίδευση στο επίπεδο της περιφέρειας.

Επίσης ενεργούν όλες τις υπηρεσιακές και διοικητικές μεταβολές οι οποίες τους ανατίθενται από την κείμενη νομοθεσία, ύστερα από εισήγηση των αντίστοιχων Υπηρεσιακών Συμβουλίων. Έχουν την ευθύνη του κύριου διατάκτη των πιστώσεων που εγγράφονται στον προϋπολογισμό της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης ή μεταβιβάζονται με επιτροπικά εντάλματα και προορίζονται για τις λειτουργικές ανάγκες των περιφερειακών υπηρεσιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, πλην εκείνων οι οποίες προορίζονται για τις λειτουργικές ανάγκες των περιφερειακών υπηρεσιών νομαρχιακού επιπέδου και των σχολικών μονάδων, οι οποίες αντιμετωπίζονται από τον προϋπολογισμό δαπανών της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Έχουν την αρμοδιότητα συντονισμού των οικονομικών θεμάτων του χώρου ευθύνης τους

Οι Π.Δ.Ε, σε σχέση με τα όργανα διοίκησης της εκπαίδευσης στην περιοχή της περιφέρειας, παρακολουθούν, συντονίζουν, ελέγχουν και εποπτεύουν το έργο των Διευθυντών Εκπαίδευσης, των Προϊσταμένων των Γραφείων των Νομών ή Νομαρχιών και των σχολικών μονάδων. Ειδικότερα: Με απόφαση τους συγκροτούν, ύστερα από εισήγηση των Διευθυντών Εκπαίδευσης, τα Υπηρεσιακά Συμβούλια ΠΥΣΠΕ και ΠΥΣΔΕ.

Εισηγούνται στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας τον ορισμό των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των Περιφερειακών Υπηρεσιακών Συμβουλίων ΑΠΥΣΠΕ, ΑΠΥΣΔΕ και ΠΥΣΔΙΠ και των γραμματέων αυτών. Ορίζουν τον αναπληρωτή του Διευθυντή Εκπαίδευσης της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης , καθώς και τους αναπληρωτές των Προϊσταμένων Γραφείων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Τεχνικής – Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Φυσικής Αγωγής, ύστερα από πρόταση του οικείου περιφερειακού υπηρεσιακού συμβουλίου. Κυρώνουν τους πίνακες των υποψηφίων Διευθυντών των σχολικών μονάδων και Σ.Ε.Κ., οι οποίοι συντάσσονται από τα οικεία Περιφερειακά Συμβούλια.

Τοποθετούν με απόφασή τους Διευθυντών των σχολικών μονάδων και Σ.Ε.Κ. Κυρώνουν τους πίνακες, οι οποίοι συντάσσονται από τα οικεία Υπηρεσιακά Συμβούλια, των προϊσταμένων τμημάτων εκπαιδευτικών θεμάτων των Διευθύνσεων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Τοποθετούν τους Προϊσταμένους Τμημάτων εκπαιδευτικών θεμάτων των Διευθύνσεων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και Προϊσταμένων Γραμματείας και Γραφείων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης.

Αποφασίζουν για την απαλλαγή των Προϊσταμένων Γραφείων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Τεχνικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Φυσικής Αγωγής, καθώς και των Διευθυντών των σχολικών μονάδων και Σ.Ε.Κ., των Προϊσταμένων Εκπαιδευτικών θεμάτων, των Υποδιευθυντών των σχολικών μονάδων και υπευθύνων τομέων Σ.Ε.Κ. ύστερα από αιτιολογημένη γνωμοδότηση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου.

Αποφασίζουν για την τοποθέτηση Διευθυντών των Σχολικών Μονάδων. Αποφασίζουν, ύστερα από πρόταση του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου, την τοποθέτηση μετά τη λήξη της θητείας τους των Διευθυντών σχολικών μονάδων, και Σ.Ε.Κ. καθώς και των προϊσταμένων εκπαιδευτικών θεμάτων.

Κυρώνουν τους πίνακες προακτέων που συντάσσονται από το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο και εκδίδουν την απόφαση για προαγωγή των εκπαιδευτικών της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Κυρώνουν τους πίνακες προαγωγών των εκπαιδευτικών Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης των ιδιωτικών σχολείων.

Εκδίδουν την απόφαση απόλυσης λόγω νόσου και την πράξη με την οποία τίθενται σε διαθεσιμότητα λόγω νόσου ή επαναφέρονται στην ενεργό υπηρεσία οι εκπαιδευτικοί Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και ξένων και ιδιωτικών σχολικών μονάδων ισότιμων με τις δημόσιες.

Εγκρίνουν την μετακίνηση των Προϊσταμένων των Τμημάτων της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης, των Σχολικών Συμβούλων και των Διευθυντών Εκπαίδευσης της Περιφέρειας. Ενημερώνονται για την προσφορά υπηρεσίας από τους Διευθυντές Εκπαίδευσης. Σε περίπτωση πλημμελούς άσκησης του έργου τους λαμβάνουν τα αναγκαία διοικητικά ή πειθαρχικά μέτρα ως διοικητικοί και πειθαρχικοί προϊστάμενοι.

Μετέχουν στη διαδικασία αξιολόγησης των Διευθυντών Εκπαίδευσης, όπως ορίζεται από την ισχύουσα νομοθεσία. Ρυθμίζουν όλα τα θέματα τα οποία έχουν σχέση με την εκλογή των αιρετών μελών των ΑΠΥΣΠΕ, ΑΠΥΣΔΕ και ΠΥΣΔΙΠ. Εγκρίνουν τις προκηρύξεις, εκλέγουν τους υποτρόφους, παρατείνουν τις υποτροφίες, μεταγράφουν τους υπότροφους και αποφασίζουν για την αύξηση του ποσού και του αριθμού των υποτροφιών.

Αποφασίζουν τη διάθεση εκπαιδευτικών οι οποίοι δε συμπληρώνουν το υποχρεωτικό ωράριο διδασκαλίας σε αντίστοιχες προς την ειδικότητα τους υπηρεσίες του δημοσίου τομέα του ίδιου νομού.

Τοποθετούν εκπαιδευτικούς σε θέσεις υπευθύνων και του λοιπού προσωπικού της Περιβαλλοντικής Εκπαίδευσης, των Συμβουλευτικών Σταθμών Νέων (Σ.Σ.Ν.), των Εργαστηριακών Κέντρων Φυσικών Επιστημών (Ε.Κ.Φ.Ε.), των Κέντρων Πληροφορικής και Νέων Τεχνολογιών (ΠΛΗ.ΝΕ.Τ.) και των Γραφείων του Σχολικού Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Σ.Ε.Π.), ύστερα από πρόταση των Υπηρεσιακών Συμβουλίων. Εγκρίνουν τη λειτουργία τάξεων υποδοχής και φροντιστηριακών τμημάτων.

Αποφασίζουν για τη μετάθεση εκπαιδευτικών από σχολείο σε σχολείο της ίδιας Διεύθυνσης Εκπαίδευσης, ύστερα από πρόταση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου. Χορηγούν τις κανονικές ή αναρρωτικές άδειες στους Προϊσταμένους των Τμημάτων Επιστημονικής – Παιδαγωγικής Καθοδήγησης και Διοίκησης της Περιφέρειας, στους Σχολικούς Συμβούλους, στους Διευθυντές Εκπαίδευσης και στο εκπαιδευτικό και διοικητικό προσωπικό των Γραφείων της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης.

Οι Π.Δ.Ε προΐστανται των Περιφερειακών Επιμορφωτικών Κέντρων, των Κέντρων Διάγνωσης, Αξιολόγησης και Υποστήριξης, των Περιφερειακών Κέντρων Στήριξης και Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού (ΠΕ.ΚΕ.Σ.Ε.Σ.) και των Κέντρων Περιβαλλοντικής Εκπαίδευσης.

Στις παραπάνω αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων οι Περιφερειακοί Διευθυντές ασκούν διοίκηση, εποπτεύουν και συντονίζουν το έργο τους, είναι διοικητικοί και πειθαρχικοί

προϊστάμενοι του προσωπικού τους και αποφασίζουν για την τοποθέτηση εκπαιδευτικών στις θέσεις των υπευθύνων και του προσωπικού αυτών, καθώς και για την ανάκληση των αποσπάσεων ύστερα από πρόταση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου, με εξαίρεση το διορισμό του Διευθυντή και των Υποδιευθυντών των ΠΕΚ. Την επιστημονική και παιδαγωγική υποστήριξη προς τις υπηρεσίες αυτές παρέχουν οι Περιφερειακοί Διευθυντές μέσω των Τμημάτων Επιστημονικής – Παιδαγωγικής καθοδήγησης.

Τέλος οι Περιφερειακοί Διευθυντές παρακολουθούν, συντονίζουν, ελέγχουν και εποπτεύουν το έργο των Σχολικών Συμβούλων της περιφέρειας ευθύνης τους. Ύστερα από εισήγηση των Προϊσταμένων Επιστημονικής – Παιδαγωγικής Καθοδήγησης της Περιφέρειας, αποφασίζουν για κάθε ζήτημα που έχει σχέση με τον τρόπο άσκησης των καθηκόντων των Σχολικών Συμβούλων.

Από την απαρίθμηση μέρους των αρμοδιοτήτων των Π.Δ.Ε προκύπτει πως ο Π.Δ.Ε πρέπει να ελέγχει, να συντονίζει και ταυτόχρονα να καθοδηγεί συστηματικά και αδιάλειπτα τους υπαλλήλους που αποτελούν την Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης, τους Προϊσταμένους των Υπηρεσιών οι οποίες υπάγονται στην Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης, τους Σχολικούς Συμβούλους, να παρευρίσκεται και να εισηγείται στα ανώτερα υπηρεσιακά περιφερειακά συμβούλια, να επιλέγει και να διορίζει προσωπικό, να επικοινωνεί με τις υφιστάμενες υπηρεσιακές δομές, να ενημερώνεται από το Υπουργείο, καθώς και να ανταποκρίνεται σε πλήθος άλλων ζητημάτων που προκύπτουν καθημερινά.

Το έργο του Π.Δ.Ε. επικεντρώνεται κατά κύριο λόγο σε τρεις κατευθύνσεις τη διοικητική, την παιδαγωγική και την επιστημονική-ερευνητική. Είναι εμφανές όμως πως ο μεγαλύτερος όγκος των αρμοδιοτήτων που καλείται να φέρει εις πέρας έχουν διοικητικό χαρακτήρα.

Ας ληφθεί υπόψη πως ο στόχος σύστασης του θεσμού της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης ήταν σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου 2986/2002 να επιτευχθεί εκπαιδευτική αποκέντρωση καθώς με τη θεσμοποίηση του Περιφερειακού Διευθυντή Εκπαίδευσης ενοποιείται σε επίπεδο περιφέρειας η εποπτεία και η διοίκηση καθώς και η επιστημονική και παιδαγωγική καθοδήγηση των εκπαιδευτικών.

Στην ίδια έκθεση αναφερόταν πως παράλληλα με τον τρόπο αυτό, γίνεται ταχύτερη η επικοινωνία της κεντρικής διοίκησης με τις σχολικές μονάδες, μειώνεται ο χρόνος επίλυσης των περιφερειακών θεμάτων, και ειδικότερα με τη θεσμοθέτηση Περιφερειακών Υπηρεσιακών Συμβουλίων, που θα επιλαμβάνονται ενδοπεριφερειακών θεμάτων, απαλλάσσονται οι κεντρικές υπηρεσίες από δυσανάλογο με την αναγκαιότητα γραφειοκρατικό φορτίο και αφήνονται έτσι απερίσπαστες στο επιτελικό τους έργο.

Ο επιθυμητός στόχος της αποκέντρωσης όμως συνδέεται, όπως πολύ σωστά αναφέρεται στην έκθεση, με την μείωση της γραφειοκρατίας και την απάλειψη αρμοδιοτήτων που δεν αποδίδουν αναλογικά με το χρόνο που τους αφιερώθηκε, τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η επιδίωξη αυτή έρχεται σε καθαρή αντίθεση με το πλήθος των αρμοδιοτήτων στις οποίες αναμένει το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας να ανταπεξέλθει ο Π. Δ. Ε.

Αντίθετα μάλιστα, φαίνεται πως η συμπύκνωση όλων αυτών των αρμοδιοτήτων σε ένα πρόσωπο εξυπηρετεί καλύτερα τον στόχο που αναφέρεται σε άλλο σημείο στην ίδια έκθεση και αναφέρει συγκεκριμένα πως: «Με τη θεσμοθέτηση του Περιφερειακού Διευθυντή Εκπαίδευσης ενοποιείται σε επίπεδο περιφέρειας η διοίκηση και η επιστημονική και παιδαγωγική καθοδήγηση.

Στον ίδιο φορέα θα υπαχθούν με υπηρεσιακή εξάρτηση για τη συμπλήρωση του σκέλους της καθοδήγησης οι Σχολικοί Σύμβουλοι των δύο βαθμίδων, ώστε με τις θεσμοθετημένες ήδη θέσεις του Διευθυντή Εκπαίδευσης και του Προϊσταμένου Γραφείου σε επίπεδο νομού, να διαμορφωθεί ευέλικτη και αποτελεσματική διοικητική και καθοδηγητική πυραμίδα, προαπαιτούμενη για την εποπτεία, στήριξη και αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου, αλλά και των εκπαιδευτικών».

Προκύπτει λοιπόν από μια προσεκτικότερη ανάγνωση της εισηγητικής έκθεσης που συνόδευσε το νόμο 2986/2002 για την οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, θέτοντας την σε αντιπαράθεση με τις αρμοδιότητες των Π.Δ.Ε, πως υπάρχει αναντιστοιχία μεταξύ επιδιωκόμενου στόχου και των μέσων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη αυτού του στόχου.

Στη σχετική βιβλιογραφική ανασκόπηση παρατηρείται έλλειψη ερευνητικών εργασιών που να επικεντρώνουν την προσοχή τους σε θέματα αμιγώς διοικητικά και να μην αποτελούν παράθεση της σχετικής νομολογίας και της ιστορίας της εκπαίδευσης. Ερευνητικές εργασίες με τον προαναφερθέντα προσανατολισμό έχουν εκπονήσει με χρονολογική σειρά οι: Ζαβλανός (1984), Δερβίσης (1985), Μπουζάκης (1991), Κωτσίκης (1993), Σαΐτης (1992), Ανδρέου-Παπακωνσταντίνου (1994), Μιχόπουλος (1994) , Πουλής (2004) κ.α.

Ο θεσμός του Π.Δ.Ε είναι σχετικά νέος και δεν υπάρχουν μελέτες αναφορικά με την πορεία του. Οι έρευνες των οποίων το αντικείμενο είναι επίσης η εξέταση διοικητικών εκπαιδευτικών θεσμών και βρίσκονται πλησιέστερα στο θέμα που ερευνά η παρούσα εργασία είναι πολύ λίγες και ασχολούνται με θεσμούς όπως ο Προϊστάμενος της Εκπαίδευσης, οι οποίοι έχουν δοκιμαστεί και έχουν τεθεί σε εφαρμογή αρκετά χρόνια πριν.

Συγκεκριμένα ο κ. Λαίνας⁹⁰ εκπόνησε το 1989 διδακτορική διατριβή που ανέλυε συγκριτικά το θεσμικό ρόλο του Διευθυντή Εκπαίδευσης σε Ελλάδα και Αγγλία. Αντικείμενο της έρευνας ήταν η διερεύνηση του ρόλου των σχέσεων μεταξύ κεντρικών υπηρεσιών και διοίκησης σε τοπικό επίπεδο αλλά και το πώς αυτή η σχέση διαμορφώνει αντίστοιχα και το ρόλο που θα έχει ο Διευθυντής Εκπαίδευσης αλλά και γενικότερα πως διαμορφώνεται το διοικητικό ιεραρχικό σύστημα με βάση πάντα το βαθμό αποκέντρωσης και συγκέντρωσης του εκπαιδευτικού συστήματος.

Εν συνεχεία ο Ιορδανίδης μελέτησε διεξοδικά το ρόλο του Προϊσταμένου στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση και φωτίστηκε το πλαίσιο μέσα στο οποίο καλούνται οι Προϊστάμενοι να εργαστούν, τις σχέσεις και τους δεσμούς που έχουν αναπτυχθεί τόσο με την κεντρική εξουσία όσο και τις διαμορφωμένες αντιλήψεις για το θεσμό από την πλευρά της κοινωνίας.

Η έρευνα του πλαισίου και του βαθμού κατά τον οποίο αυτό τους βοηθά στο έργο τους (αποκέντρωση-βαθμός συγκέντρωσης) έδωσε ενδιαφέροντα στοιχεία η επεξεργασία των οποίων μπορεί να οδηγήσει σε νέα συμπεράσματα αναφορικά με τη διοίκηση της εκπαίδευσης και στον ρόλο τον οποίο καλούνται οι εκάστοτε υπηρετούντες σε αυτή να διαδραματίσουν. Το τοπικό διοικητικό πλαίσιο ορίζοντας το, τόσο με όρους Εκπαιδευτικής Διοίκησης, όσο και με όρους Δημόσιας Διοίκησης και πιο συγκεκριμένα τη θέση της σχολικής μονάδας σε σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση αποτέλεσε το θέμα της διδακτορικής διατριβής του Κατσαρού.⁹¹ Η μελέτη προσφέρει χρήσιμα στοιχεία αναφορικά με τις δυναμικές τάσεις που διαμορφώνουν τη σχέση μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και της Διοίκησης της Εκπαίδευσης.

Να επισημανθεί πως το άρθρο⁹² που συνέγραψε με τον κ. Τύπα είναι αρκούτως διαφωτιστικό και αποτυπώνει με σαφήνεια το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως παρεμβατικού στοιχείου στη διαμόρφωση του τελικού βαθμού αποκέντρωσης που επιτυγχάνεται στο χώρο της Παιδείας.

Η διδακτορική διατριβή της Διπλάρη⁹³ προσθέτει γενικότερα αλλά εξίσου χρήσιμα στοιχεία αναφορικά με την εξέλιξη αλλά και το παρόν στο χώρο της Οργάνωσης, Διοίκησης αλλά και Εποπτείας στην εκπαίδευση αναλύοντας το εκπαιδευτικό νομοθετικό πλαίσιο τριών χωρών και συγκρίνοντας το. Η ανάλυση

⁹⁰ Lainas, A. (1989) *Central-Local Relations and the role of the Director of Education A Study in Greece and England*. London University (Phd Thesis).

⁹¹ Κατσαρός, Ι. (2007) Σχολική μονάδα και τοπική αυτοδιοίκηση: ένα νέο πλαίσιο δράσης για τον

διευθυντή-σύγχρονο ηγέτη. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο (διδακτορική διατριβή)

⁹² Κατσαρός-Τύπας, (2005) «Αποκεντρωτικές τάσεις στην Παιδεία: Πως διαμορφώνεται ο παρεμβατικός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» *Διοικητική Ενημέρωση* τχ34 σσ75-85

⁹³ Διπλάρη Χ. (2011) *Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση, τη διοίκηση και την εποπτεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στο παράδειγμα της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Γαλλίας: μια ιστορικο-συγκριτική προσέγγιση*, Πάτρα: Πανεπιστήμιο Πατρών, Σχολή Ανθρωπιστικών και Κοινωνικών επιστημών, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης (διδακτορική διατριβή).

εκπαιδευτικών συστημάτων άλλων χωρών προσθέτει μεγαλύτερη αντικειμενική βαρύτητα και διαύγεια στην εξέταση του ελληνικού διοικητικού εκπαιδευτικού συστήματος καθώς λειτουργεί στο πλαίσιο της συγκριτικής μελέτης και σαν εξωτερικός παρατηρητής.⁹⁴

Τέλος το ενδιαφέρον άρθρο της κ. Υφαντή και του κ. Βοζαίτη επικεντρώνει το ενδιαφέρον του στην εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου και στο ρόλο που αυτό έπαιξε στην αποκέντρωση του συστήματος της εκπαιδευτικής πολιτικής στη χώρα μας. Εξετάζεται κατά πόσο η νομοθετική πρόθεση έγινε πράξη και σε ποια σημεία αλλά και για ποιους λόγους η διαδικασία αυτή έφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Προκύπτει λοιπόν πως δεν υπάρχουν σχετικές μελέτες που να διερευνούν αποκλειστικά το θεσμό του Π.Δ.Ε μέσα στο νέο πλαίσιο της αποκεντρωμένης διοίκησης και το ρόλο που αυτός καλείται να παίξει στο νέο διοικητικό περιβάλλον.

Η παρούσα έρευνα επιδιώκει μια πρώτη διερεύνηση αυτής της αναντιστοιχίας στόχου και μέσων και για το λόγο αυτό προσπάθησε να ιχνηλατήσει την κατεύθυνση προς την οποία κινήθηκε ο θεσμός του Π. Δ. Ε δέκα χρόνια μετά την πρώτη εφαρμογή του. Η έρευνα καλείται να εξετάσει κατά πόσον το πλήθος των διοικητικών αρμοδιοτήτων των Π.Δ.Ε, βοήθησε ή αντίθετα δυσχέραινε τον επιδιωκόμενο στόχο της αποκέντρωσης των εκπαιδευτικών υπηρεσιών.

Εξετάζονται τέλος τα πραγματικά περιθώρια δράσης των Π.Δ.Ε καθώς ο ρόλος τους είναι διαμεσολαβητικός και έχει μεγάλη σημασία να γίνει αντιληπτή η σχέση και το πλαίσιο λειτουργίας τους τόσο σε σχέση με το Υπουργείο όσο και με τη σχολική μονάδα. Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητη η διερεύνηση των σχέσεων τους τόσο με το Υπουργείο Παιδείας αλλά και η ταυτόχρονη ανάλυση της σχέσης τους με τις υφιστάμενες δομές της εκπαίδευσης.

⁹⁴ Υφαντή Α.-Βοζαίτης Γ.(2005) «Απόπειρες αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού ελέγχου και ενδυνάμωσης του σχολείου στην Ελλάδα» *Διοικητική Ενημέρωση* τχ. 31 σσ. 48-57.

3. Η Έρευνα

3.α Οι στόχοι της έρευνας

Το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων είχε στόχο την αποκέντρωση στη Διοίκηση της Εκπαίδευσης και αυτός ο στόχος θα εξυπηρετούνταν με την εισαγωγή ενός νέου θεσμού, του Π.Δ.Ε. Στόχος της έρευνας αυτής είναι να καλύψει το βιβλιογραφικό κενό και να μελετήσει το κατά πόσο επιτεύχθηκε η επιδιωκόμενη από το Υπουργείο αποκέντρωση στη Διοίκηση της Εκπαίδευσης, μέσω του θεσμού του Π.Δ.Ε αλλά και πως διαμορφώθηκε η εξέλιξή της την πρώτη δεκαετία της εφαρμογής της. Τα επιμέρους ερωτήματα διαμορφώθηκαν ως εξής:

1. Ποιες είναι οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τις αρμοδιότητες και το έργο τους;
2. Ποια είναι η σχέση τους με το ΥΠΕΠΘ;
3. Ποια είναι η σχέση τους με τις υφιστάμενες σε αυτούς διοικητικές δομές;
4. Ποιες είναι οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τη συμβολή τους στη διοικητική αποκέντρωση;

Βάσει αυτών των ερωτήσεων κατασκευάστηκε η ημιδομημένη συνέντευξη, οι κύριοι άξονες της οποίας είναι τρεις.

Ο πρώτος άξονας διερευνά τις αντιλήψεις που έχουν οι Π.Δ.Ε για το θεσμό που υπηρετούν. Αναλυτικότερα οι ερωτήσεις που αφορούν αυτόν τον άξονα είναι 9 και διερευνούν:

- α. Τους λόγους που αποδίδουν οι Π.Δ.Ε την απόφαση τους να θέσουν υποψηφιότητα για τη συγκεκριμένη θέση;
- β. Τις αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για το έργο και τις αρμοδιότητες τους.
- γ. Τις εμπειρίες σε σχέση με την άσκηση του έργου και την επιτέλεση των αρμοδιοτήτων
- δ. Τη σημασία που δίνουν οι Π.Δ.Ε σε κάθε μία από τις τρεις ομάδες αρμοδιοτήτων (διοικητική, παιδαγωγική και επιστημονική-ερευνητική).
- ε. Τη σχέση του θεσμού με την γραφειοκρατία και τη συμβολή του στον περιορισμό της.
- στ. Τη σχέση των Π.Δ.Ε με τους Ο.Τ.Α στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης διοίκησης.

Ο δεύτερος άξονας της ημιδομημένης συνέντευξης, στον οποίο εμπίπτουν οι ερωτήσεις με σειρά αρίθμησης 10 έως 18, ερευνά διεξοδικά τη σχέση των Π.Δ.Ε με το ΥΠΕΠΘ. Ο διαμεσολαβητικός ρόλος του θεσμού του Π.Δ.Ε μεταξύ των διαφόρων

επιπέδων της διοικητικής ιεραρχίας από τη σχολική μονάδα μέχρι το Υπουργείο Παιδείας, καθιστά απαραίτητη τη μελέτη και των δύο αυτών αξόνων που διαμορφώνουν τη σχέση.

Η μελέτη της σχέσης μεταξύ του ΥΠΕΠΘ και του Π.Δ.Ε αναμένεται να δώσει πληροφορίες και στοιχεία για την επικοινωνία και τη συνεργασία των δύο φορέων. Τα δεδομένα που θα προκύψουν μπορούν να ανιχνεύσουν το πλαίσιο αυτονομίας και δράσης των Π.Δ.Ε και αν αυτό είναι επαρκές για τη διεκπεραίωση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων που καλούνται να αναλάβουν.

Πιο αναλυτικά μελετάται σε αυτό το τμήμα της συνέντευξης:

- α. οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τη σχέση τους με το ΥΠΕΠΘ
- β. η συχνότητα επικοινωνίας τους με τις Κεντρικές Υπηρεσίες,
- γ. οι δυσκολίες που συναντά αυτή η σχέση σε επίπεδο επικοινωνίας και συνεργασίας,
- δ. το περιθώριο αυτονομίας των Π.Δ.Ε στη λήψη αποφάσεων,
- ε. ο βαθμός συμμετοχής τους στη διαμόρφωση των εκπαιδευτικών πολιτικών,
- στ. ο βαθμός εμπλοκής του Υπουργείου στις αρμοδιότητες τους

Τέλος ο τρίτος άξονας σε αυτή τη σχέση, αφορά τη συνεργασία των Π.Δ.Ε με τις υφιστάμενες σχολικές μονάδες. Και σε αυτό το επίπεδο η έρευνα εξετάζει τον τρόπο και τα θέματα ενημέρωσης, τις δυσκολίες και το βαθμό αλληλεπίδρασης μεταξύ των δύο φορέων. Τα στοιχεία που θα προκύψουν ανιχνεύουν το πλαίσιο αυτόνομης διαχείρισης και ανάληψης πρωτοβουλιών από μέρους των Π.Δ.Ε διερευνώντας τη δυνατότητα παράκαμψης της γραφειοκρατίας. Πιο συγκεκριμένα στις ερωτήσεις με αρίθμηση 19 έως 30 ερευνώνται:

- α. οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τη σχέση με τις υφιστάμενες σε αυτούς δομές
- β. οι δυσκολίες που συναντούν στην μεταξύ τους επικοινωνία και συνεργασία,
- γ. η άμεση εφαρμογή των αποφάσεων τους,

Επιπρόσθετα στο τελευταίο μέρος της ημιδομημένης συνέντευξης που περιλαμβάνει τις ερωτήσεις 27 έως 30, διερευνώνται οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για το ρόλο τους στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής. Τίθεται και το ερώτημα κατά πόσο πιστεύουν πως ο ρόλος τους είναι απλώς διαμεσολαβητικός ή τους δίνει το περιθώριο ουσιαστικής αυτονομίας.

Η διερεύνηση του ζητήματος της αυτονομίας των Π.Δ.Ε στη λήψη αποφάσεων για την επίλυση προβλημάτων που προκύπτουν πραγματοποιήθηκε σε τρία επίπεδα. Το αρχικό τμήμα της συνέντευξης προσέγγισε διερευνητικά και πιο γενικά τις αντιλήψεις και τις απόψεις των Π.Δ.Ε αναφορικά με τις αρμοδιότητες τους. Συγκεκριμένα εξετάζεται σε αυτό το τμήμα της συνέντευξης, ο συγκεντρωτισμός του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, ο ρόλος της γραφειοκρατίας και οι δυνατότητες για παρέμβαση του θεσμού των Π.Δ.Ε σε αυτή την εξίσωση.

Στη συνέχεια μελετάται διεξοδικά η σχέση των Π.Δ.Ε τόσο με το ΥΠ.Ε.Π.Θ όσο και με τις υφιστάμενες εκπαιδευτικές δομές.

Η επιλογή εξέτασης αυτών των παραμέτρων υπήρξε πολύ σημαντική και καθόλου τυχαία, καθώς ο θεσμός του Π.Δ.Ε λειτουργεί διαμεσολαβητικά μεταξύ των κεντρικών υπηρεσιών του Υπουργείου Παιδείας και της σχολικής μονάδας. Ο χαρακτήρας αυτής της διαμεσολάβησης ορίζει και τον τύπο των σχέσεων που επρόκειτο να αναπτυχθούν μεταξύ των τριών μερών. Η εν δυνάμει ικανότητα διείσδυσης του θεσμού τόσο σε επίπεδο διαμόρφωσης της εκπαιδευτικής πολιτικής εν τη γενέσει της, όσο και η ταυτόχρονη δυνατότητα εφαρμογής των αποφάσεων της σε επίπεδο σχολικής μονάδας, αποκαλύπτει τη δυνατότητα ή μη αυτονομίας που εφαρμόζεται στην ελληνικό σύστημα Διοίκησης της Εκπαίδευσης.

Πιο συγκεκριμένα προκειμένου να διερευνηθούν τα όρια διοικητικής ανεξαρτησίας και αυτονομίας που θεσμικά και νομοθετικά δίνονται στον Π.Δ.Ε στην πράξη, εξετάστηκε η σχέση συνεργασίας του με όλες τις βαθμίδες ιεραρχικής διοικητικής δομής, από το επίπεδο του Υπουργείου Παιδείας μέχρι και τις υφιστάμενες τους υπηρεσιακές δομές.

Επίσης διερευνήθηκαν οι διοικητικές αρμοδιότητες που διευκολύνουν την διαδικασία της αυτονομίας σε σχέση πάντα με τα νοήματα που οι ίδιοι οι διευθυντές αποδίδουν στη δική τους συμπεριφορά και στο ρόλο τους καθώς και στο ρόλο των άλλων.

Τα στοιχεία που προέκυψαν, αναλύθηκαν σε σχέση με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο αλλά και με κριτική αναδρομή σε προϋπάρχουσες δομές που καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από το νέο θεσμικό πλαίσιο. Από τη διαδικασία αυτή είναι δυνατόν να διαφανούν οι διαφορετικές αντιλήψεις που επικρατούν για την λειτουργία του θεσμού ως αποκεντρωμένη δομή τόσο από την πλευρά του εκάστοτε Π.Δ.Ε όσο και από τις εναλλασσόμενες πολιτικές ηγεσίες του Υπουργείου Παιδείας αλλά και από τις υφιστάμενες υπηρεσίες και θεσμούς.

3.β Αντικείμενο της έρευνας

Αφορμή για την έρευνα υπήρξε αρχικά η συζήτηση για την προώθηση πολιτικών αποκέντρωσης στη δημόσια διοίκηση και πιο συγκεκριμένα στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης παγκοσμίως. Στην ελληνική πραγματικότητα παρατηρείται απουσία ερευνών σχετικά με το θεσμό που εκπροσωπεί την αποκέντρωση στη διοίκηση της εκπαίδευσης (θεσμός Π.Δ.Ε) και η οποία δημιούργησε την ανάγκη αναπλήρωσης αυτού του κενού. Η παρούσα έρευνα επιχειρεί μια διερεύνηση αυτού του ζητήματος.

Αφετηρία της έρευνας υπήρξε η βούληση αποκέντρωσης στη διοίκηση της εκπαίδευσης, η οποία θα επέφερε μεγάλες αλλαγές στην αντίληψη αλλά και στην πράξη στην εκπαιδευτική διοίκηση και θα καθιστούσε τον θεσμό του Π.Δ.Ε πολύ σημαντικό σε αυτή τη διαδικασία.

Η υπόθεση της παρούσας εργασίας βασίζεται αρχικά στη διαπίστωση πως το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων είχε στόχο την αποκέντρωση στη διοίκηση της εκπαίδευσης και αυτός ο στόχος θα εξυπηρετούνταν με την εισαγωγή ενός νέου θεσμού εκείνου του Π.Δ.Ε. Οι Π.Δ.Ε έχουν κεντρικό ρόλο σε αυτή τη διαδικασία και ο ρόλος τους αυτός θα μελετηθεί.

Αν δεχτούμε ότι δηλαδή ο θεσμός του Π.Δ.Ε προώθησε την αποκέντρωση στη Διοίκηση της Εκπαίδευσης ακριβώς με τους όρους που θέτει το Υπουργείο Παιδείας τότε τα αποτελέσματα αυτής της εφαρμογής θα έπρεπε να συμφωνούν με την άποψη των Π.Δ.Ε σχετικά με τη σχέση μεταξύ του θεσμού που υπηρετούν και της αποκέντρωσης.

Η δομή του διοικητικού συστήματος της εκπαίδευσης εξαρτάται από παράγοντες όπως η παράδοση στον τρόπο άσκησης της δημόσιας διοίκησης, ο πολιτικός σχεδιασμός αλλά και η διαμόρφωση του κάθε εκπαιδευτικού συστήματος, ενώ λαμβάνονται υπόψη και παράμετροι όπως η γεωγραφική κατανομή και οι πόροι.

Σε κάθε περίπτωση όμως ο τρόπος άσκησης της εξουσίας από φορείς όλων των επιπέδων διαφοροποιείται και καθορίζεται με βάση συγκεκριμένους δείκτες που ισχύουν για κάθε πολιτειακό και εκπαιδευτικό σύστημα, όπως είναι ο βαθμός συμμετοχής διαφόρων παραγόντων στη χάραξη και την εφαρμογή της εκπαιδευτικής πολιτικής, ο βαθμός συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης που ισχύει, η δυνατότητα λήψης αποφάσεων και το είδος αυτών των αποφάσεων, η δυνατότητα

πρόσβασης και διαχείρισης οικονομικών πόρων ή η οικονομική αυτοτέλεια των παραγόντων άσκησης διοίκησης των διαφόρων επιπέδων.⁹⁵

Θα ήταν αναμενόμενο με βάση όλη αυτή την πληθώρα των παραγόντων και των στοιχείων που διαμορφώνουν την υφιστάμενη κατάσταση στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης να υπάρχει μεγάλος αριθμός ερευνών και μελετών που εξετάζουν και ερμηνεύουν τα δεδομένα αυτά. Αντίθετα υπάρχει έλλειμμα σε επίπεδο ερευνητικό και οι μελέτες που έχουν γίνει ασχολούνται κατά κύριο λόγο με την ιστορική-χρονολογική παράθεση των βασικών χαρακτηριστικών της διοίκησης της εκπαίδευσης και σε πολύ λίγες περιπτώσεις θέτουν τις σχέσεις των δομικών αυτών στοιχείων προς διερεύνηση.

Οι λόγοι για τους οποίους αντιμετωπίστηκε η Διοίκηση της Εκπαίδευσης σαν υποπερίπτωση του ευρύτερου συστήματος της Δημόσιας Διοίκησης είναι πολλοί και σύνθετοι και δεν αποτελεί αντικείμενο, το οποίο ερευνά η παρούσα μελέτη.

Το ερευνητικό αυτό κενό στην ελληνική βιβλιογραφία είναι εμφανές και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να καλυφθεί με μεμονωμένες προσπάθειες. Η παρούσα εργασία επιχειρεί να ασχοληθεί με τον θεσμό του Π.Δ.Ε και το ρόλο που αυτός έχει διαδραματίσει στη διαμόρφωση ενός νέου τοπίου στο χώρο της εκπαίδευσης με νέα αποκεντρωτικά χαρακτηριστικά. Στόχος της έρευνας αυτής είναι να καλύψει αυτό το βιβλιογραφικό κενό διερευνώντας τις αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για το έργο τους σε σχέση με την αποκέντρωση και να μελετήσει τις συνθήκες βάσει των οποίων λειτούργησε εκείνη.

Το αίτημα για αποκέντρωση τίθεται έντονα προς συζήτηση στην Ελλάδα και συγκεκριμένα στο χώρο της εκπαίδευσης τα τελευταία είκοσι χρόνια. Η διεθνής συγκυρία αλλά και τα αδιέξοδα που δημιουργούνται λόγω του έντονου συγκεντρωτισμού με κύριο χαρακτηριστικό την υπερδιογκωμένη γραφειοκρατία, αναζωπυρώνουν το αίτημα για αποκέντρωση σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης.

Στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης η θεσμοθέτηση του Π.Δ.Ε υπήρξε σύμφωνα με την επίσημη ρητορική του Υπουργείου Παιδείας, αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή της αποκέντρωσης. Ο θεσμός λειτουργεί τα τελευταία δέκα χρόνια και υπάρχουν λιγιστές μελέτες που εξετάζουν τη λειτουργία του.

Η έρευνα μελετά τόσο το θεσμικό πλαίσιο αλλά και τις αντιλήψεις των ίδιων των Π.Δ.Ε σχετικά με αυτό. Η διερεύνηση των αντιλήψεων αυτών προσφέρει τη δυνατότητα να εντοπιστούν τα σημεία σύγκλισης αλλά και απόκλισης σε σχέση με τους στόχους της κεντρικής διοίκησης. Η τοποθέτηση των Π.Δ.Ε μέσα στο ευρύτερο

⁹⁵ Ιορδανίδης, Γ.(2001) *Ο ρόλος του Προϊσταμένου στη Β'βάθμια εκπαίδευση* Θεσσαλονίκη: Α.Π.Θ (διδασκαρική διατριβή).

πλαίσιο λειτουργίας της διοικητικής δομής της εκπαίδευσης κρίνεται ως πολύ σημαντική καθώς αποκαλύπτει την πραγματική πορεία του θεσμού και προδιαγράφει τις μελλοντικές τάσεις που η ίδια η δυναμική του υπαγορεύει.

3.γ Η μεθοδολογία της έρευνας

Η εκπαιδευτική έρευνα δεν πραγματοποιείται αυθαίρετα βάσει της κρίσης του εκάστοτε ερευνητή αλλά αντίθετα πρέπει να εξυπηρετεί το σκοπό για τον οποίο σχεδιάστηκε.

Για το λόγο αυτό η επιλογή της κατάλληλης ερευνητικής μεθόδου είναι πολύ βασική προϋπόθεση προκειμένου η έρευνα να διεξαχθεί με επιτυχία. Το ερευνητικό σχέδιο καθοδηγείται από τη γενική ιδέα της «καταλληλότητας για το σκοπό». Η συνέπεια μεταξύ θεωρητικού πλαισίου και ερευνητικής μεθόδου αποτελεί απαραίτητο στοιχείο.

Η ανάγκη αυτή προκύπτει από τη στιγμή που αποτελεί σχεδόν καθολική παραδοχή στο χώρο των κοινωνικών επιστημών ότι: «οι μέθοδοι και οι τεχνικές που επιστρατεύονται κατά τη διεξαγωγή της κοινωνιολογικής έρευνας δεν είναι ουδέτερα εργαλεία, αλλά στηρίζονται σε συγκεκριμένες παραδοχές για την κοινωνική πραγματικότητα και τη συγκρότηση της, τη σχέση του υποκειμένου και του ερευνητή με αυτήν και για τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να μελετηθεί».⁹⁶

Ο σκοπός της κοινωνικής επιστήμης είναι να κατανοήσει την κοινωνική πραγματικότητα έτσι όπως τη βλέπουν διαφορετικοί άνθρωποι και να καταδείξει πώς οι απόψεις αυτές τους διαμορφώνουν τη δράση που αναλαμβάνουν μέσα στην πραγματικότητα αυτή. Εφόσον οι κοινωνικές επιστήμες δεν μπορούν να διεισδύσουν σε αυτό που βρίσκεται πίσω από την κοινωνική πραγματικότητα πρέπει να δουλέψουν απευθείας με τους ορισμούς που δίνει ο άνθρωπος για την πραγματικότητα και με τους κανόνες επινοεί προκειμένου να αντιμετωπίσει με επιτυχία τα προβλήματα που του θέτει. Παρότι οι κοινωνικές επιστήμες δεν αποκαλύπτουν την τελική αλήθεια, ωστόσο μας βοηθούν να κατανοήσουμε τον κόσμο μας. Αυτό που προσφέρουν οι κοινωνικές επιστήμες είναι εξήγηση, αποσαφήνιση και απομυθοποίηση των κοινωνικών μορφών που ο άνθρωπος έχει δημιουργήσει γύρω του.⁹⁷

Εάν γίνει αντιληπτή στην ουσία της η παρατήρηση του Beck περί της φύσεως της κοινωνικής επιστήμης και τον σκοπών που εκείνη δύναται να υπηρετήσει, η αντιπαράθεση μεταξύ ποσοτικών και ποιοτικών μεθοδολογικών προσεγγίσεων είναι δυνατόν να διερευνηθεί με μεγαλύτερη επιτυχία. Αυτό που προκύπτει ως συμπέρασμα είναι πως η κοινωνική έρευνα δεν θα μπορούσε σε

⁹⁶ Cohen,L,Manion ,L and Morisson, K (2007). *Μεθοδολογία εκπαιδευτικής έρευνας*. Αθήνα, Μεταίχμιο, σ. 109

⁹⁷ Κυριαζή ,N.(2003) *Κοινωνιολογική έρευνα. Κριτική επισκόπηση των μεθόδων και των τεχνικών*, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα,σ.85

καμία περίπτωση να αντιμετωπιστεί ως ένα μονοδιάστατο, γραμμικό φαινόμενο με προβλεπόμενες και ελεγχόμενες παραμέτρους που υπακούν στην προσέγγιση των θετικών επιστημών και αναζητούν αιτιώδεις σχέσεις.

Αντίθετα η ερμηνευτική προσέγγιση προσφέρει το κατάλληλο πλαίσιο μέσα στο οποίο μπορεί η κοινωνική έρευνα σε κάθε περίπτωση να αποδώσει μέγιστα και αυτό διότι δεν την περιορίζει με ήδη μορφοποιημένους τρόπους αναζήτησης της αλήθειας αλλά απεναντίας της δίδει το περιθώριο να χρησιμοποιήσει τα εργαλεία της με τον τρόπο που επιτρέπει το εκάστοτε ιστορικοκοινωνικό γίνεσθαι και αυτό συνιστά και τη δύναμη της. Ο σεβασμός στην υποκειμενικότητα και η συνεχής προσαρμογή σε έναν κόσμο πολλαπλών ατομικών βεβαιοτήτων είναι τα κύρια χαρακτηριστικά της.

Όπως γίνεται αντιληπτό τα κοινωνικά φαινόμενα δεν μπορούν παρά να προσεγγιστούν τόσο με τρόπο ερμηνευτικό, ο οποίος προσφέρει επιλογές ανοικτές και περισσότερο προσαρμοσμένες στην απρόβλεπτη ανθρώπινη φύση χωρίς σε καμία περίπτωση να απαξιώνει τη χρησιμότητα, την αξιοπιστία και τα εργαλεία που είναι σε θέση να προσφέρει η εμπειρική προσέγγιση. Η επιλογή της ποιοτικής μεθόδου παρέχει τη δυνατότητα στον ερευνητή να πλησιάσει τα υποκείμενα, να ανιχνεύσει τις επιμέρους διαστάσεις των εμπειριών τους, τις αντιλήψεις, τις προτιμήσεις που είναι χρήσιμες για την ερμηνεία των ευρημάτων. Αποκαλύπτει τις έννοιες, τις οποίες κατασκευάζουν τα υποκείμενα, με τα λόγια και τη σημασία που τους δίνουν, και αποτελούν πρωτογενή δεδομένα για την ανάλυση, ύστερα από την οποία προκύπτουν οι ενδείξεις ή τα συμπεράσματα. Η ποιοτική έρευνα εστιάζεται στην «κοινωνικά κατασκευασμένη φύση της πραγματικότητας» και επιδιώκει να δώσει απαντήσεις στο «πώς δημιουργείται και νοηματοδοτείται η κοινωνική εμπειρία».⁹⁸ Οδηγεί σε ευρήματα, τα οποία δεν μπορούν να αναδείξουν οι ποσοτικές αναλύσεις και οι αριθμοί, τα οποία βοηθούν να γίνουν κατανοητές και να ερμηνευθούν οι διαστάσεις των κοινωνικών φαινομένων, με τη μικρότερη δυνατή απόκλιση από τις εκτιμήσεις και τις εξηγήσεις των υποκειμένων.⁹⁹

⁹⁸ H.F. Wolcott(1994) *Transforming qualitative data:Description, analysis and interpretation*, Thousand Oaks, CA:Sage,σ.36 και N.K. Denzin and Y.S. Lincoln(2003) "Introduction: The discipline and practice of qualitative research", στο N.K. Denzin and Y.S. Lincoln (eds), *Collecting and interpreting of qualitative materials*, Thousand Oaks, CA:Sage,σ.1-29.

⁹⁹ S.B.Merriam (1998) *Qualitative research and case study applications in education (Rev.ed.)*, San Francisco,CA:Jossey Bass,σ.5.

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ

Η χρήση της συνέντευξης στην έρευνα σηματοδοτεί μια μετατόπιση από την προσέγγιση των υποκειμένων ως απλών αντικειμένων χειρισμού και των δεδομένων ως ανεξάρτητων από τα άτομα, στην προσέγγιση της γνώσης ως παραγώγου των ατόμων και συχνά μάλιστα ως προϊόντος των μεταξύ τους συζητήσεων.

Οι συνεντεύξεις δίνουν τη δυνατότητα στα υποκείμενα να συζητήσουν τις ερμηνείες τους για τον κόσμο στον οποίο ζουν και να εκφράσουν τον τρόπο με τον οποίο προσεγγίζουν διάφορες καταστάσεις μέσα από το προσωπικό τους πρίσμα. Με αυτή την έννοια, ο σκοπός της συνέντευξης δεν είναι απλά και μόνο η συλλογή δεδομένων για θέματα που σχετίζονται με τη ζωή: η συνέντευξη είναι μέρος της ίδιας της ζωής και ο εμποτισμός της από το ανθρώπινο στοιχείο είναι αναπόδραστος». ¹⁰⁰

Επιπλέον, καθώς η πορεία της ποιοτικής έρευνας είναι επαγωγική, παρέχει τη δυνατότητα στον ερευνητή να δημιουργεί νέα νοήματα και έννοιες από τα δεδομένα, με την άμεση προσέγγιση των υποκειμένων που συμμετέχουν σε αυτή. Το μειονέκτημα, εκ πρώτης όψης, του μικρού αριθμού των υποκειμένων που συμμετέχουν στην έρευνα είναι και το πλεονέκτημά της.

Η υποκειμενικότητα της συνέντευξης μπορεί να αποτελεί σημείο το οποίο δίνει περιθώριο κριτικής αναφορικά με την αξιοπιστία της αλλά ταυτόχρονα αποτελεί και το βασικότερο πλεονέκτημα της. Η δυνατότητα περαιτέρω διερεύνησης πτυχών οι οποίες αρχικά δεν είχαν προβλεφθεί στο πλαίσιο της έρευνας δίνει το περιθώριο αξιοποίησης τους και ανατροφοδότησης της έρευνας με καινούργια δεδομένα.

Έχοντας ως βάση αυτά τα δεδομένα προκρίθηκε στην παρούσα έρευνα η επιλογή της συνέντευξης και δη της ημιδομημένης, καθώς η συγκεκριμένη παρέχει ευελιξία και προσαρμοστικότητα και δίδει τη δυνατότητα βαθύτερης διεύθυνσης στα ζητήματα που έχουν τεθεί προς διερεύνηση.

Η ημιδομημένη συνέντευξη προέκυψε ως εναλλακτική απάντηση στην έλλειψη προσαρμοστικότητας και περιθωρίου ανάπτυξης της δομημένης συνέντευξης συμπληρώνοντας και προσθέτοντας την ελεγχόμενη καθοδήγηση, η οποία σε κάθε περίπτωση δεν προβλέπει την πορεία που θα λάβει η εκάστοτε

¹⁰⁰ Cohen, L., Manion, L. και Morisson, K. (2008) *Μεθοδολογία εκπαιδευτικής έρευνας*, Αθήνα: Μεταίχμιο, σ. 449.

συνέντευξη αλλά αντίθετα διαθέτει την ευελιξία να απεγκλωβιστεί και να οδηγηθεί με άξονα τα βασικά ερωτήματα που τέθηκαν εξ αρχής προς διερεύνηση, στην αναζήτηση της αληθινής φύσης τους.

Για το σχεδιασμό της ημιδομημένης συνέντευξης ελήφθη υπόψη αρχικά το θεωρητικό συγκείμενο της έρευνας όπως επίσης και τα στοιχεία που προέκυψαν μετά από την πρώτη διερεύνηση και επαφή με το προς έρευνα ζήτημα. Ο συγκεκριασμός αυτών των δεδομένων διαμόρφωσε ένα πλαίσιο από το οποίο προέκυψαν και συγκεκριμενοποιήθηκαν εντέλει οι βασικοί άξονες στους οποίους θα βασίζονταν η δομή της συνέντευξης. Τα ερωτήματα που εξετάστηκαν στην παρούσα έρευνα διαμορφώθηκαν ως εξής:

1. Ποιες είναι οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τις αρμοδιότητες και το έργο τους;
2. Ποια είναι η σχέση τους με το ΥΠΕΠΘ;
3. Ποια είναι η σχέση τους με τις υφιστάμενες σε αυτούς διοικητικές δομές;
4. Ποιες είναι οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τη συμβολή τους στη διοικητική αποκέντρωση;

Οι συνεντεύξεις έχουν μια δεοντολογική διάσταση, αφορούν διαπροσωπικές αλληλεπιδράσεις και παρέχουν πληροφορίες για καταστάσεις που απασχολούν το άτομο. Επισημαίνονται τρεις βασικοί τομείς δεοντολογικών ζητημάτων, η συνειδητή συνείδηση, η εμπιστευτικότητα και οι συνέπειες των συνεντεύξεων.¹⁰¹

Λαμβάνοντας υπόψη αυτές τις βασικές παραμέτρους η διαδικασία διενέργειας των συνεντεύξεων έγινε με βάση συγκεκριμένους κανόνες που στόχο έχουν την τήρηση της δεοντολογίας αλλά και που επιτρέπουν την επιτυχή διεξαγωγή της έρευνας.

Πιο συγκεκριμένα πριν από κάθε συνέντευξη προηγήθηκε επικοινωνία στην οποία ενημερώνονταν τηλεφωνικά οι συμμετέχοντες για τον ακριβή λόγο διεξαγωγής της συνέντευξης και το ρόλο που θα διαδραμάτιζαν οι ίδιοι σε αυτό το πλαίσιο. Η επαφή αυτή εξασφάλισε τη συνειδητή τους συμμετοχή όπως επίσης διασφάλισε τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των συνεντεύξεων.

Οι συνεντεύξεις έλαβαν χώρα κατά κύριο λόγο στα γραφεία των Π.Δ.Ε και όπου αυτό δεν ήταν εφικτό, σε χώρους που επέτρεπαν τη διεξαγωγή της συνέντευξης. Σε δύο περιπτώσεις οι τηλεφωνικές συνεντεύξεις διεξήχθησαν τηλεφωνικά καθώς η γεωγραφική απόσταση δεν καθιστούσε δυνατή τη συνέντευξη υπό άλλους όρους.

Η μαγνητοφώνηση των συνεντεύξεων έγινε με μαγνητόφωνο αφού προηγήθηκε ενημέρωση των συνεντευξιαζόμενων και δόθηκε η απαραίτητη άδεια από μέρους τους. Η διαδικασία που ακολουθήθηκε κατά τη διάρκεια της συνέντευξης εξασφάλιζε κατά κύριο λόγο την ελευθερία στον τρόπο που θα απαντηθούν οι ερωτήσεις και δινόταν οι απαραίτητες διευκρινήσεις, αν και όταν

¹⁰¹ Στο ίδιο, σ. 492.

χρειαζόταν, προκειμένου να εστιάσει την προσοχή του ο συνεντευξιζόμενος στο ζητούμενο κάθε ερώτησης.

ΔΕΙΓΜΑ

Η ποιότητα μιας ερευνητικής εργασίας δεν ενισχύεται ή αποδυναμώνεται μόνο από την καταλληλότητα της μεθοδολογίας και τη διαμόρφωση των ερευνητικών εργαλείων αλλά και από την καταλληλότητα της στρατηγικής δειγματοληψίας η οποία έχει υιοθετηθεί.

Τα διάφορα ερωτήματα που σχετίζονται με τη δειγματοληψία σχετίζονται άμεσα με το ζήτημα του προσδιορισμού της πληθυσμιακής ομάδας στην οποία πρόκειται να εστιάσει η έρευνα. Το κατάλληλο μέγεθος του δείγματος καθορίζεται τόσο από τους σκοπούς της ερευνητικής μελέτης όσο και από την ιδιαίτερη φύση του πληθυσμού που βρίσκεται σε εξέταση.¹⁰²

Το μέγεθος του δείγματος καθορίζεται , ως ένα σημείο, και από τη φύση της έρευνας. Σημαντικό στοιχείο που διαμόρφωσε τα κριτήρια επιλογής αρχικά, ήταν ο στόχος να συλλεχθούν δεδομένα αρχικά από Π.Δ.Ε, οι οποίοι θα καλύπτουν και τις τέσσερις θητείες που έχουν ολοκληρωθεί αλλά επίσης μέρος του δείγματος να αποτελείται απαραίτητως και από Διευθυντές που βρίσκονται εν ενεργεία μέχρι τη στιγμή που διεξάγεται η έρευνα.

Η θεώρηση της συγχρονικότητας ως στοιχείου ιδιαίτερως σημαντικού για την αξιολόγηση του θεσμού κατά τη διάρκεια αυτής της δεκαετίας αποτέλεσε βασικό κριτήριο για την στρωματοποίηση του δείγματος σε ένα πρώτο επίπεδο. Στη διάρκεια αυτής της χρονικής περιόδου επήλθαν αλλαγές τόσο σε ιδεολογικό όσο και σε θεσμικό πεδίο και από την πλευρά της κοινωνίας αλλά και σε επίπεδο διαχείρισης του θεσμού από την κεντρική διοίκηση, οι οποίες πρέπει να ληφθούν υπόψη προκειμένου τα συμπεράσματα να φιλοδοξήσουν να επισκοπήσουν όσο το δυνατόν ακριβέστερα όλο το χρονικό φάσμα λειτουργίας του θεσμού.

Ένα δεύτερο κριτήριο είναι η επιλογή των περιφερειών με βάση το πληθυσμιακό τους μέγεθος. Αυτό συνεπάγεται πως η επιλογή γίνεται τόσο από πολυπληθείς όσο και από μεσαίου πληθυσμού αλλά και από μικρότερου μεγέθους περιφέρειες. Η επιλογή αυτή βασίστηκε στην παραδοχή της συσχέτισης του μεγέθους της κάθε περιφέρειας με την ευκολία ή μη στην εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου στα όρια της. Ο βαθμός δυσκολίας διεκπεραίωσης αρμοδιοτήτων και η πολυπλοκότητα που εκείνες αποκτούν αυξάνει στις μεγάλες περιφέρειες με γεωμετρική πρόοδο. Η αντίστοιχη μελέτη τους σε ένα λιγότερο

¹⁰² Cohen, L., Manion, L. και Morisson, K. (2008) *Μεθοδολογία εκπαιδευτικής έρευνας*, Αθήνα: Μεταίχμιο, σ. 151.

πολύπλοκο πλαίσιο και συγκεκριμένα σε εκείνο των μικρότερων περιφερειών διευκολύνει την έρευνα τόσο συγκριτικά μεταξύ των περιφερειών όσο και σε επίπεδο μονάδας.

Το γεωγραφικό κριτήριο επίσης διαμορφώνει διαφορετικές δεξαμενές δείγματος, οι οποίες διαφοροποιούνται με βάση γεωγραφικά κριτήρια. Στις νησιωτικές περιοχές η άμεση εφαρμογή οδηγιών και ο ταυτόχρονος έλεγχος αυτής της εφαρμογής τους είναι πολύ δυσκολότερο να επιτευχθεί. Σε αντίθεση με τις ηπειρωτικές περιοχές στις οποίες η ομοιογένεια κατά βάση του τοπίου και η εύκολη πρόσβαση καθιστούν ευκολότερο και συντομότερο τον συντονισμό των υπηρεσιών και επομένως επιτυγχάνεται μεγαλύτερος βαθμός ομοιομορφίας στο παραγόμενο αποτέλεσμα και στην άποψη που σχηματίζεται για αυτό.

Τέλος καλύπτεται και το ενδεχόμενο τυχόν διαφοροποιήσεων που μπορεί να προέκυπταν από μια ενδεχόμενη διαφορετική προσέγγιση των διοικητικών θεμάτων από τα δύο φύλα. Η αναλογία συμμετοχής συγκεκριμένα ήταν έξι άνδρες και τέσσερις γυναίκες.

Το συνολικό δείγμα αριθμητικά όλων των διατελεσάντων και νυν διατελούντων Π.Δ.Ε φτάνει τους 60. Το δείγμα που θεωρήθηκε επαρκές να μελετηθεί με βάση τις παραμέτρους που συζητήθηκαν είναι στη συγκεκριμένη περίπτωση δέκα Π.Δ.Ε. Οι Π.Δ.Ε δεν αναφέρονται στην έρευνα τους με τα ονόματά τους αλλά έχει δοθεί στον καθένα ένα γράμμα (Α, Β, Γ, Δ, Ε, Ζ, Η, Θ, Ι, Κ).

Η τεχνική ανάλυσης που ακολουθήσαμε ήταν η ποιοτική ανάλυση περιεχομένου των απομαγνητοφωνημένων συνεντεύξεων. Η ανάλυση του υλικού στηρίχτηκε στις κατηγορίες ανάλυσης που δημιουργήθηκαν με βάση την κωδικοποίηση των απαντήσεων και τα ερωτήματα. Οι κατηγορίες ανάλυσης που επιλέχθηκαν με κύριο κριτήριο το στόχο της έρευνας ήταν οι ακόλουθοι:

1. Ο θεσμός και οι αρμοδιότητες των Π.Δ.Ε

Με την πρώτη κατηγορία διερευνούμε: α) τους λόγους για τους οποίους αποδίδουν την απόφαση τους να υπηρετήσουν το θεσμό και β) Τις αντιλήψεις για τις αρμοδιότητές τους.

2. Η σχέση των Π.Δ.Ε με το Υπουργείο Παιδείας

Με τη δεύτερη κατηγορία διερευνούμε: α) Την επικοινωνία με το Υπουργείο, β) Τη συνεργασία με το Υπουργείο, γ) Τις πρωτοβουλίες και τα περιθώρια αυτονομίας και δ) το ρόλο των συμβουλίων

3. Η σχέση με τις σχολικές μονάδες

Με την τρίτη κατηγορία διερευνούμε: α) Τη συνεργασία με τους υφιστάμενους, β) τις δυσκολίες και τα προβλήματα στη σχέση με τους υφιστάμενους, γ) Τους πολλαπλούς ρόλους των Π.Δ.Ε

4. Οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τη συμβολή του θεσμού στην αποκέντρωση και τη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής

Με την τέταρτη κατηγορία ερευνούμε α) Τη συνεργασία των Π.Δ.Ε με τους τοπικούς και τους εθνικούς φορείς, β) Την παραγωγή εκπαιδευτικής πολιτικής, γ) Τη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής και δ) Τη σχέση Π.Δ.Ε και αποκέντρωσης. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε σε Π.Δ.Ε διαφορετικών περιοχών της Ελλάδας. Τα υποκείμενα της έρευνας ήταν πιο συγκεκριμένα Π.Δ.Ε που δέχτηκαν να λάβουν μέρος στην έρευνα. Ο τελικός αριθμός αυτών που δέχτηκαν να πάρουν μέρος στην έρευνα ήταν 10. Στην ανάλυση των ευρημάτων που ακολουθεί δεν χρησιμοποιούνται τα αληθινά ονόματα αλλά ψευδώνυμα.

Ανάλυση των δεδομένων της έρευνας

4. Αντιλήψεις των Π.Δ.Ε σχετικά για το θεσμό που υπηρετούν, το έργο τους και τις αρμοδιότητες τους

Στο πρώτο κεφάλαιο αυτής της μελέτης θα εξεταστούν οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε αναφορικά με το ρόλο που κλήθηκαν να αναλάβουν. Εξετάστηκαν αρχικά οι αντιλήψεις τους για το ρόλο του θεσμού πριν τον υπηρετήσουν. Διερευνήθηκαν επίσης οι απόψεις τους για το έργο που επιτελούν, τις προσδοκίες τους αναφορικά με αυτό και τέλος εξετάστηκαν οι απόψεις τους σχετικά με το πλήθος, το είδος, την ποιότητα και τη σημασία των αρμοδιοτήτων τους.

4.α. Οι λόγοι υποψηφιότητας για τη θέση του Π.Δ.Ε

Το πρώτο ερώτημα που τέθηκε στους Π.Δ.Ε του δείγματος είχε σκοπό να ανιχνεύσει τους λόγους για τους οποίους αποφάσισαν να θέσουν υποψηφιότητα και να αναλάβουν τη θέση του Π.Δ.Ε. Από την ανάλυση περιεχομένου των απαντήσεων προκύπτει ότι οι απόψεις τους σχετικά με αυτό το ζήτημα ποικίλουν και καλύπτουν μεγάλο εύρος διαφορετικών αντιλήψεων.

Συγκεκριμένα η πλειοψηφία των Π.Δ.Ε, έξι στους δέκα, είχαν την άποψη:

α) πως η εμπειρία τους στον διοικητικό τομέα της εκπαίδευσης, τους παρείχε τη δυνατότητα να προσφέρουν αξιόλογο έργο. Έδωσαν πολύ μεγάλη βαρύτητα στη γνώση του αντικειμένου και ειδικότερα στην κατάλληλη προετοιμασία για την ανάληψη του ρόλου του Π.Δ.Ε.

Ως αξιόλογο στοιχείο για τη στόχευση τους αυτή αναφέρουν επίσης:

β) και τη δυνατότητα επαγγελματικής εξέλιξης, πέντε εκ των δέκα συνολικά Π.Δ.Ε. Η επιδίωξη αυτή έχει κοινωνική αφετηρία. Συγκεκριμένα αναφέρει Π.Δ.Ε πως:

«Το είδα ως επαγγελματική εξέλιξη, αφού το συνδύασα με την επαγγελματική μου ανάπτυξη ..και έτσι το θεώρησα ως μια ευκαιρία και μια πρόκληση». (Θ)

Στην ίδια κατηγορία στοχεύσεων εμπίπτει και η ανάγκη για εφαρμογή σε επίπεδο πρακτικό της αποκτημένης θεωρητικής γνώσης:

«...και οι σπουδές που είχα κάνει εν τω μεταξύ στον τομέα της Διοίκησης και της Αξιολόγησης να έχουν κάποια εφαρμογή σε ένα πόστο που πραγματικά είχε απαιτήσεις» συνεχίζει ο ίδιος.

Επίσης αρκετά σημαντικό ρόλο έπαιξαν:

γ) και οι ποιοτικές διαφοροποιήσεις των προσωπικών επιδιώξεων, στις οποίες έγινε αναφορά τριών από τους δέκα εν συνόλω Π.Δ.Ε. Ειδικότερα προσεγγίστηκαν τα προσωπικά με διαφορετική φιλοσοφία σε κάθε περίπτωση:

«Πρώτα από όλα ανέλαβα γιατί μου αρέσει το θέμα που λέγεται διοίκηση», (Ι)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Το πρώτο κίνητρο μου ήταν μια βούληση με την οποία ήθελα προσπαθήσω να εφαρμόσω το μοντέλο διοίκησης με ανθρώπινο πρόσωπο... ήθελα να ισορροπήσω το γραφειοκρατικό κομμάτι του Διευθυντή Εκπαίδευσης με το παιδαγωγικό». (Γ)

Οι προσεγγίσεις αυτές αναδεικνύουν:

δ) τη σημασία και την αξία του υποκειμενικού οράματος και άποψης ως μέσο κινητοποίησης στον αγώνα για τη διεκδίκηση μιας διοικητικής θέσης που πλαισιώνεται κατά κύριο λόγο γραφειοκρατικά. Γίνεται εμφανές μέσω των συγκεκριμένων απόψεων πως υπάρχει σε μεγάλο βαθμό διάθεση για προώθηση καινοτομιών και ενός διαφορετικού τρόπου διοίκησης, όπως επίσης και η ξεκάθαρη πρόθεση και διάθεση για εφαρμογή σύγχρονων παιδαγωγικών και διδακτικών αρχών.

Τέλος, αντικίνητρο για τη διεκδίκηση της θέσης του Π.Δ.Ε δεν αποτέλεσε σε καμία περίπτωση ο χρόνος που απαιτείται σε καθημερινό επίπεδο προκειμένου να ανταποκριθεί στα καθήκοντα του, ο Π.Δ.Ε και αναφέρεται χαρακτηριστικά από έναν Π.Δ.Ε πως:

«Ούτε ο χρόνος που είναι υπερβολικός για αυτή την εργασία ήταν ανασταλτικός παράγοντας σε αυτή την απόφαση». (1)

Συμπερασματικά παρατηρείται πως η δυνατότητα επαγγελματικής εξέλιξης, η επαρκής προετοιμασία λόγω εμπειρίας στη διοίκηση της εκπαίδευσης και οι προσωπικές προτιμήσεις αποτελούν τους βασικούς παράγοντες που διαμορφώνουν την τελική επιλογή για την πλήρωση της θέσης του Π.Δ.Ε Αντίθετα ο χρόνος που απαιτεί αυτή η εργασία δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση ανασταλτικό παράγοντα για την τελική απόφαση. Οι λόγοι που έθεσαν υποψηφιότητα οι Π.Δ.Ε δίνουν ενδείξεις διάθεσης και προσφοράς στο κοινωνικό σύνολο λόγω εμπειρίας και εκτίμησης ότι μπορούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις μιας τέτοιας θέσης στη διοικητική ιεραρχία.

4.β Αντιλήψεις σχετικά με το έργο του Π.Δ.Ε

Οι αντιλήψεις και οι προσδοκίες, που διαμορφώνονται σχετικά με το ρόλο των θεσμών, εκπορεύονται αρχικά από το νομικό πλαίσιο, το οποίο και χαράσσει τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές του οφείλει να υπηρετήσει ο θεσμός. Το αποτέλεσμα της πορείας όμως που θα ακολουθήσει ο εκάστοτε θεσμός διαμορφώνεται τελικώς από πλήθος παραγόντων (οικονομικών-κοινωνικών) που αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και δεν μπορεί να προβλεφθεί με ακρίβεια ο συνδυασμός που θα προκύψει. Συγκεκριμένα ο αντίκτυπος που θα έχει στην πραγματικότητα η εφαρμογή του δεν μπορεί να προκαθοριστεί καθώς οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες διαμορφώνουν το τελικό πλαίσιο μέσα στο οποίο καλείται να λειτουργήσει ο θεσμός. Για το λόγο αυτό όταν εξετάζεται η σημασία και η εξέλιξη ενός θεσμού, είναι πολύ σημαντικό να συνεκτιμηθούν παράγοντες όπως οι αντιλήψεις και οι απόψεις που έχει διαμορφώσει το κοινωνικό περιβάλλον και στη συγκεκριμένη περίπτωση, την άποψη που έχουν διαμορφώσει οι ίδιοι οι Π.Δ.Ε για το ρόλο που καλούνται να αναλάβουν.

Το έργο που αναλαμβάνουν οι Π.Δ.Ε αναπτύσσεται σε τρεις διαφορετικούς άξονες, αλλά όχι πάντα απολύτως διακριτούς μεταξύ τους. Οι αρμοδιότητες διαμορφώνονται ως εξής, διοικητικές, παιδαγωγικές και επιστημονικές-ερευνητικές. Πρόκειται για σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες.

Συγκεκριμένα οι Π.Δ.Ε, όταν ερωτήθηκαν γενικά για την αντίληψη που είχαν διαμορφώσει για το θεσμό, πριν επιλεγούν να υπηρετήσουν σε αυτή τη θέση, οι οκτώ από τους δέκα, απάντησαν πως αντιλαμβάνονταν το ρόλο τους κατά κύριο λόγο ως συντονιστικό και διαχειριστικό. Ειδικότερα αναφέρεται από Π.Δ.Ε πως:

«Η άποψη μου ήταν προκαταβολικά πως έχοντας αυτή τη θέση δεν έχεις παρά να συντονίζεις την περιφέρεια σου... Συνειδητά επέλεξα ξέροντας πως υπάρχουν ευχάριστα κομμάτια στην όλη διαχείριση της πραγματικότητας» (Δ)

Σε ορισμένες περιπτώσεις ο συντονισμός και η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και πόρων έλαβε και μια άλλη μορφή, εκείνη της γενικής εποπτείας και του ελέγχου:

«Επομένως ο Π.Δ.Ε είναι μια θέση διοίκησης, η υψηλότερη... είναι η κορυφή της πυραμίδας, που κάτω από αυτή βρίσκεται όλη η εκπαίδευση με όλους τους φορείς που απαρτίζουν την εκπαίδευση... είναι ο ενορχηστρωτής, ο ελεγκτής και ο επόπτης της λειτουργίας αυτής της δομής της εκπαίδευσης». (B)

Η αντίληψη σύμφωνα με την οποία η εκπαιδευτική δομή έχει πυραμιδική μορφή, διατυπώθηκε από Π.Δ.Ε και φέρνει στο προσκήνιο αντιλήψεις που προσομοιάζουν με εκείνες άλλων εποχών, καθώς η διατύπωση του νέου νομικού πλαισίου που στηρίζει το θεσμό δεν χρησιμοποιεί όρους αυστηρής ιεραρχικής διοίκησης αλλά αντίθετα παρατηρείται μια τάση άμβλυνσης αυτών και αντικατάστασης τους από νέους με λιγότερο αυστηρό προσανατολισμό. Παρατηρείται σε αυτήν τη περίπτωση πως οι αντιλήψεις και οι προσδοκίες που η κοινωνία είχε για το ρόλο του Επιθεωρητή Εκπαίδευσης έχουν μεταφερθεί σε κάποιο ποσοστό και στο νέο θεσμό του Π.Δ.Ε. Εκείνο που φαίνεται να διαφοροποιείται στη δεύτερη περίπτωση είναι η προσέγγιση του ρόλου του ελέγχου και της εποπτείας.

Στην ίδια λογική βασίζεται και η ακόλουθη σκέψη στελέχους, δίνοντας όμως ιδιαίτερη βαρύτητα στον εκτελεστικό ρόλο της θέσης του Π.Δ.Ε. Συγκεκριμένα:

«Ο ρόλος του γίνεται αντιληπτός μέσα από ένα πολιτικό πλαίσιο, αυτό που με δυσκολεύει είναι η νοοτροπία σε όλα τα επίπεδα, εκεί πια που το δεοντολογικό ή το θεσμικό συγκρούεται με το κατεστημένο, ένα κατεστημένο χρόνιο, που θεωρείται και αυτό θεσμός... Η ικανοποίηση που έχω είναι στην προσπάθεια που έχω κάνει να αμβλύνω τη δύναμη κάποιων καταστημένων και τα καταφέρνω».(B)

Σε αυτό το σημείο παρατηρείται κάποια προσπάθεια για αλλαγή της επικρατούσας αντίληψης αναφορικά με τη θέση του Π.Δ.Ε καθώς επισημαίνεται πως:

«Η συγκυρία απαιτούσε μια νέα αντίληψη και όχι παλιά του πολιτικού εγκάθετου, την κομματική νοοτροπία να προωθήσουμε το ρουσφέτι, να αγκαλιάσουμε τους δικούς μας».(H)

Τέλος επισημάνθηκε σε άλλη περίπτωση από Περιφερειακό Διευθυντή, η δυνατότητα που έχει ο θεσμός να λειτουργήσει « ανατροφοδοτικά». Η αναφορά είναι πολύ σημαντική καθώς με τον όρο αυτό αναφέρεται σε μια συγκεκριμένη διαδικασία:

«...βάζοντας και καινούργιους στόχους σε ότι αφορά τα σχολεία της περιφέρειας και κάνοντας ένα καλύτερο βήμα ανάλογα με τις συνθήκες της περιοχής για αποτελεσματικότερη διοίκηση και επομένως εκπαίδευση».(1)

Από την ανάλυση του περιεχομένου των συνεντεύξεων είναι σαφές πως η μεγάλη διάσταση που παρατηρείται στις αντιλήψεις σχετικά με το ρόλο του Π.Δ.Ε είναι ένδειξη προβλημάτων που μπορεί να αντιμετωπίσει ο θεσμός τόσο ως προς την πολλαπλότητα των ερμηνειών που επιδέχεται η πραγματική φύση των αρμοδιοτήτων του, όσο και ως προς το ειδικό βάρος που κατέχει στη δομή της εκπαίδευσης.

Από την άλλη πλευρά το μεγάλο αυτό άνοιγμα αντιλήψεων μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μια δεξαμενή κοινωνικών ιδεών μέσα από την οποία θα αλιευθούν νέες προτάσεις οι οποίες θα επαναπροσδιορίσουν το ρόλο του Π.Δ.Ε.

Συμπερασματικά παρατηρείται πως οι Π.Δ.Ε του δείγματος της έρευνας έχουν το ρόλο του συντονιστή-διαχειριστή καθώς πιστεύουν πως αυτό είναι κατά βάση το κύριο έργο που έχει να διεκπεραιώσει ο θεσμός που υπηρέτησαν ή υπηρετούν.

Στοχεύει δηλαδή στην αποτελεσματικότερη σύνδεση της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου με τη σχολική μονάδα και γι' αυτό άλλωστε επισημαίνεται η ανατροφοδότηση ως βασικό συστατικό αυτής της σχέσης. Επίσης υπήρξαν περιπτώσεις σύμφωνα με τις οποίες, η θέση του Π.Δ.Ε γίνεται αντιληπτή ως τμήμα της αυστηρής ιεραρχικής δομής του συστήματος της διοίκησης της εκπαίδευσης.

Δίνεται η εντύπωση πως ο θεσμός δεν έγινε αντιληπτός ως φορέας της αποκέντρωσης αλλά περισσότερο ως συνεχιστής του θεσμού του Επιθεωρητή της Εκπαίδευσης.

Υπάρχουν ενδείξεις που προκύπτουν από την έρευνα που υποδεικνύουν πως οι Π.Δ.Ε δεν έχουν κατανοήσει τη φιλοσοφία των αλλαγών στη διοίκηση της εκπαίδευσης και δεν γνωρίζουν επαρκώς το μοντέλο διοίκησης που υιοθετείται, όπως και τις ευρύτερες αλλαγές που συντελούνται στη διοίκηση του κράτους. Προκύπτει λοιπόν έλλειψη ενημέρωσης και ειδικών επιμορφωτικών προγραμμάτων που θα είχαν σαν στόχο να καταστήσουν την εμπλοκή των Π.Δ.Ε περισσότερο δυναμική στη διοίκηση της εκπαίδευσης.

4.γ Οι Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες των Π.Δ.Ε αντικειμενικά και αδιαμφισβήτητα περιλαμβάνουν πολλούς τομείς, στους οποίους θα πρέπει οι ίδιοι να ανταποκριθούν με δυναμική καθώς από το νομοθετικό πλαίσιο προκύπτει σύνθετη αλληλεπίδραση στους τομείς αυτούς.

Συγκεκριμένα οι αρμοδιότητες είναι διοικητικές, παιδαγωγικές και επιστημονικές. Συμπεριλαμβάνουν την άσκηση διοίκησης, εποπτείας, ελέγχου συντονισμού, παιδαγωγικής καθοδήγησης και την προώθηση ερευνητικού και επιστημονικού έργου σχετικού πάντα με την εκπαίδευση.

Η αντιμετώπιση των καθημερινών αναγκών είναι εκείνη που καθορίζει και διαμορφώνει τελικώς το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα στραφεί το ενδιαφέρον του Π.Δ.Ε και πολλές φορές τα θέματα που ανακύπτουν θέτουν προκλήσεις αναφορικά με τις επιδιώξεις και τους στόχους που είχε θέσει εξ αρχής η ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας. Τις διαφοροποιήσεις αυτές έχει σαν στόχο να εντοπίσει η επόμενη σειρά ερωτήσεων (3 έως 5) και να τις διερευνήσει. Αυτό γίνεται μέσω της διερεύνησης των αντιλήψεων που οι ίδιοι οι Π.Δ.Ε έχουν διαμορφώσει για τις αρμοδιότητες τους, τη σημασία τους και εν συνεχεία αυτές αντιπαραβάλλονται με την καθημερινή πράξη που οι ίδιοι μας περιγράφουν.

Όλοι συμφώνησαν πως οι αρμοδιότητες τους είναι πάρα πολλές αλλά παρόλα αυτά σε κάθε περίπτωση παραμένουν διαχειρίσιμες. Εκείνο στο οποίο παρατηρείται διαφοροποίηση είναι η διαχείριση αυτών των αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένα ένα σημαντικό ποσοστό, τέσσερις από τους δέκα Π.Δ.Ε έδωσαν μεγάλη βαρύτητα στη συνεργασία τους με τα υφισταμένους τους προκειμένου να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα:

«Ο Π.Δ.Ε είναι στο χέρι του όλες αυτές τις αρμοδιότητες να μην τις έχει στην πλάτη του. Μπορεί να έχει τον κυρίαρχο λόγο αφού είναι αυτός που θα υπογράψει αλλά υπάρχουν στελέχη στην εκπαίδευση τα οποία είναι κοντά του και μάλιστα μέχρι ενός σημείου είναι επιλογή δική του κάποια πρόσωπα, ως εκ τούτου ο όγκος των αρμοδιοτήτων μπορεί να περάσει στην ευθύνη ας πούμε των Προϊσταμένων Παιδαγωγικής Καθοδήγησης, που είναι βασικοί παράγοντες δίπλα στον Διευθυντή και να σε κάνουν να νιώθεις σιγουριά σε αυτό που κάνεις και αν θέλεις, να το αντιμετωπίζεις λίγο πιο εύκολα από ότι αν τα είχες όλα στην πλάτη σου αν θες γιατί έτσι ήθελες να λειτουργήσεις συγκεντρωτικά στην υπηρεσία σου», (Δ)

αναφέρει Περιφερειακός Διευθυντής. Στην ίδια κατεύθυνση επίσης κινείται και έτερος Περιφερειακός Διευθυντής δίνοντας ιδιαίτερο βάρος και αυτός στην επιλογή συνεργατών:

«Αν οι συνεργάτες οι οποίοι επιλεγούν είναι άξιοι και ο Περιφερειακός Διευθυντής τους δώσει αρμοδιότητες και δεν είναι συγκεντρωτικός τότε το έργο του πραγματοποιείται στο απόλυτο».(Θ)

Οι υπόλοιποι συμμετέχοντες στην έρευνα έθεσαν και εκείνοι κάποιες προϋποθέσεις, τις οποίες θεωρούν απαραίτητες προκειμένου να διεκπεραιωθεί το έργο τους. Ειδικότερα προϋποθέσεις όπως η γνώση του νομοθετικού πλαισίου, η ικανότητα διαχείρισης προσωπικού και πόρων, ο προσωπικός κόπος, η κατανομή αρμοδιοτήτων, η ικανότητα προσαρμογής και ο βαθμός αφομοίωσης και ανταπόκρισης στα καινούργια δεδομένα, η ενεργητικότητα και τέλος η εμπειρία είναι στοιχεία απαραίτητα για την επιτυχή ανταπόκριση σύμφωνα με τη γνώμη τριών εκ των δέκα συνολικά ερωτηθέντων:

«Πιστεύω πως μεγάλη δυσκολία είναι να έχει κανείς ένα εσωτερικό βαθμολόγιο της δόσης που πρέπει κάθε φορά σε κάθε του απόφαση να υπάρχει». (Κ)

Ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζονται οι εκάστοτε υποχρεώσεις των Π.Δ.Ε φαίνεται να προκύπτει από ένα σύνολο παραγόντων για τους οποίους είναι υπεύθυνοι οι ίδιοι. Η διαχείριση των καθηκόντων καθίσταται υπόθεση προσωπική, η οποία δίδει έμφαση στα στοιχεία που εκείνη κρίνει πως είναι απαραίτητα για τη λήψη αποφάσεων. Η αντίληψη αυτή γίνεται εμφανής από την συγκέντρωση ή διάχυση εξουσιών που ο ίδιος ο Π.Δ.Ε θα επιδιώξει να εφαρμόσει.

Δύο εκ των δέκα Π.Δ.Ε δίδουν ιδιαίτερη έμφαση, αναφερόμενοι στις αρμοδιότητες τους, στον διοικητικό τομέα, δείχνοντας πως αυτό το κομμάτι τους προβληματίζε περισσότερο από τον ίδιο τον αριθμό τους και πιθανώς ασχολούνταν με αυτό περισσότερο από όσο και οι ίδιοι θα επιθυμούσαν από πλευράς χρόνου. Τα προβλήματα στα οποία αναφέρθηκαν ήταν διοικητικής φύσεως και αφορούσαν το πλεονάζον προσωπικό που δεν μπορούσαν να διαχειριστούν οι ίδιοι καθώς δεν ήταν στη δική τους αρμοδιότητα:

«Υπήρχε ένα πρόβλημα , με το προσωπικό το οποίο πλεονάζε. Τότε εμείς δεν είχαμε την αρμοδιότητα αυτή την οποία την επιζητούσαμε», (Α)

αναφέρει σχετικά Π.Δ.Ε που ήρθε αντιμέτωπος με το πρόβλημα.

Επίσης έγινε αναφορά από έτερο ερωτηθέντα στην ιδιαίτερη σημασία των διοικητικών αλλά και των πειθαρχικών καθηκόντων τα οποία έπρεπε να φέρει εις πέρας:

«Αυτό το κομμάτι το πειθαρχικό θα ξεκινήσω από εκεί το οποίο είναι πολύ σκληρό, και όσο περνούν τα χρόνια τα αδικήματα είναι πολύ περισσότερα και πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά τη δικιά μου άποψη με ειδικούς». (B)

Τέλος υπάρχει και μία περίπτωση που δεν εξέφραζε σιγουριά για την επιτυχία του εγχειρήματος εκ μέρους όλων των εμπλεκομένων:

« ...δεν ήταν βέβαιο πως θα το επιτύχουν όλοι εξίσου οι Π.Δ.Ε αλλά είχαμε μια ελπίδα ότι επιμερίζονται οι ευθύνες και θα ανταποκριθούν άλλος περισσότερο άλλος λιγότερο...». (E)

Η ενιαία στάση απέναντι στο θεσμό του Π.Δ.Ε και στις αρμοδιότητες που προκύπτουν από αυτόν δεν υφίσταται. Η αντίληψη περί διαχείρισης του πλήθους των αρμοδιοτήτων διαφέρει σημαντικά και προδίδει σαφώς ένα ευρύ πεδίο εφαρμογών αυτών των αντιλήψεων ξεκινώντας από την πλήρη διάχυση εξουσιών στους υφισταμένους (υπεύθυνοι Παιδαγωγικής και Επιστημονικής Καθοδήγησης, Διευθυντές Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης), προχωρώντας στη σταδιακή και πιο περιορισμένη διανομή αυτών των αρμοδιοτήτων, έως την περισσότερο συμπυκνωμένη διαχείριση τους από μέρους των Π.Δ.Ε.

Συμπερασματικά προκύπτει πως σε θέματα των οποίων το νομοθετικό πλαίσιο δεν είναι σαφώς ορισμένο όπως το πεδίο των αρμοδιοτήτων, εντοπίζονται οι μεγαλύτερες διαφοροποιήσεις συγκριτικά με τομείς και θέματα των οποίων το πλαίσιο έχει καθοριστεί με σαφήνεια. Είναι λογικό λοιπόν να υπάρχει ανάλογη διαφοροποιημένη στάση και στο εύρος των απόψεων που σχετίζονται ειδικότερα με το είδος και τη σημασία των αρμοδιοτήτων του Π.Δ.Ε. Σημαντικοί παράγοντες που διαμορφώνουν αυτό το αποτέλεσμα είναι η δυνατότητα για συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων στη διαδικασία διευθέτησης των θεμάτων που άπτονται της εκπαιδευτικής καθημερινότητας, και ειδικότερα των υφισταμένων υπαλλήλων και δομών με τον Π.Δ.Ε, οι ιδιαιτερότητες της κάθε Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης, η χρονική συγκυρία του έτους και η προσωπική αντιμετώπιση των θεμάτων από μέρους της εκάστοτε διεύθυνσης. Δεν υπήρξε κατά γενική ομολογία κάποια κατηγορία αρμοδιοτήτων που να μονοπωλεί εξ'ολοκλήρου το ενδιαφέρον των Π.Δ.Ε αλλά μέσω αναφοράς σε θέματα που αντιμετωπίζουν καθημερινά προκύπτει το συμπέρασμα πως οι διοικητικές δραστηριότητες διεκδικούν τη μερίδα του λέοντος στην καθημερινή πρακτική.

4.6 Σημασία αρμοδιοτήτων

Η σημασία που θα ήθελαν να δίνουν σε καθεμία από τις αρμοδιότητες τους οι Π.Δ.Ε δεν συμβαδίζει πάντα με την καθημερινή κατανομή των υποχρεώσεων τους και έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον να διερευνηθούν, όσο είναι εφικτό, οι δυσκολίες που προκύπτουν σε αυτή τη σχέση.

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων, οκτώ από τους δέκα, έκρινε ως πιο σημαντικές τις διοικητικές λειτουργίες έναντι των παιδαγωγικών και των ερευνητικών-επιστημονικών:

«Οι αρμοδιότητες είναι διοικητικές... παιδαγωγικές και πειθαρχικές».(B)

Η σειρά με την οποία επιλέγεται στο συγκεκριμένο παράδειγμα να αναφερθεί ο Π.Δ.Ε στις αρμοδιότητες, είναι ενδεικτική της αντίληψης πως τα διοικητικά καθήκοντα, των οποίων μέρος αποτελούν τα πειθαρχικά, έρχονται πρώτα σε σημασία και τα επιστημονικά- ερευνητικά δεν αναφέρονται καθόλου. Είναι χαρακτηριστική και η συνέχεια της απάντησης, η οποία αναφέρεται διεξοδικά στα πειθαρχικά καθήκοντα και στον τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων που πηγάζουν από εκείνα.

Επίσης γίνεται διεξοδική αναφορά και στον τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων διοικητικής φύσεως και σε καμία περίπτωση δεν γίνεται καμία περαιτέρω αναφορά σε θέματα παιδαγωγικής φύσεως.

Η αναλογία που προκύπτει σε καμία περίπτωση δεν προδικάζει το γεγονός πως επειδή οι διοικητικές λειτουργίες κατά γενική ομολογία καλύπτουν το μεγαλύτερο μέρος του χρόνου οι Π.Δ.Ε πιστεύουν πως αυτή είναι η σωστή λειτουργία και κατά αυτόν τον τρόπο θα έπρεπε να λειτουργούν οι Περιφερειακές Διευθύνσεις. Ενδεικτικές είναι και οι απόψεις τριών νέων στελεχών:

«Οι αρμοδιότητες είναι κατά κύριο λόγο διοικητικές, παιδαγωγικές και επιστημονικές. Περισσότερο χρόνο δίνουμε σαφώς στις διοικητικές αρμοδιότητες, πιο σημαντική θεωρώ την επιστημονική-ερευνητική και θα έλεγα κυρίως τις καινοτόμες δραστηριότητες που θα έπρεπε να υπάρχουν σε μια Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης. Βέβαια αυτό το κομμάτι που αφορά τις ερευνητικές και τις επιστημονικές είναι ένα κομμάτι που περιορίζει το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο δεν έχεις το χρόνο να σου δώσει τόσες πρωτοβουλίες να αναλάβεις αλλά εγώ θεωρώ πως αυτές οι δραστηριότητες έχουν τη μεγαλύτερη σημασία». (Θ)

Η έλλειψη χρόνου προκειμένου να αναπτυχθούν με επάρκεια όλες οι δυνατότητες των στελεχών είναι ένα στοιχείο για το οποίο γίνεται ξεκάθαρη αναφορά σε αυτό το σημείο και αποτελεί ένα δυσδιάκριτο παράγοντα υπονόμησης της ανάπτυξης του συνόλου των δραστηριοτήτων των Π.Δ.Ε.

Στο ίδιο μήκος κύματος κινούνται και οι απόψεις άλλων δύο στελεχών καθώς αναφέρουν χαρακτηριστικά:

«Θεωρώ πως δαπανώ περισσότερο χρόνο στις διοικητικές, θεωρώ όμως εξίσου σημαντικό το ρόλο του Π.Δ.Ε και στις παιδαγωγικές. Σε αυτό μέσα είναι και το περιεχόμενο που λέει πως η αρμοδιότητα μου είναι η παιδαγωγική αναβάθμιση της περιφέρειας μου. Σε αυτή την περίπτωση παρουσιάζεται ξεκάθαρα η καθημερινότητα σε διοικητικό επίπεδο αλλά και η αντίθεση που προκύπτει σε σχέση με την επιθυμία και τον στόχο που εκφράζεται». (I)

Τέλος η τρίτη εκδοχή αυτής της αντίθεσης εκφράζει και εκείνη, αντίστοιχες επιδιώξεις και επιθυμίες:

«Αυτή τη στιγμή δαπανώ περισσότερο χρόνο στις διοικητικές αρμοδιότητες, θεωρώ όμως σημαντικότερες τις παιδαγωγικές και θα μπορούσε εκεί να ριχτεί το βάρος, εάν εξομαλυνθούν αυτά τα ζητήματα με τη διαχείριση του προσωπικού, τα πλεονάσματα, τα κενά, οι οικονομικές διευθετήσεις όταν όλα αυτά θα μπορούσαμε να τα βάλουμε σε μια πιο καλή σειρά...». (Z)

Εκτός από τη θεώρηση εκείνων, που αντιλαμβάνονται ως βασικότερη την παιδαγωγική λειτουργία αν και αναγκάζονται να αφιερώνουν περισσότερο χρόνο σε καθημερινό επίπεδο σε θέματα διοικητικής φύσεως, υπάρχει και η άλλη πλευρά, η οποία διατείνεται πως η βασικότερη λειτουργία την οποία επιτελεί ένας Π.Δ.Ε είναι η διοικητική. Γίνεται αντιληπτή η διοικητική λειτουργία ως υποστηρικτική όλων των υπολοίπων και ως ένα σύστημα παροχής υπηρεσιών που εξυπηρετεί και διευκολύνει τη λειτουργία των υπολοίπων.

Αναφέρεται χαρακτηριστικά πως:

«Περισσότερο είναι το διοικητικό μεν αλλά πάντα με βαθιά παιδαγωγική γνώση», (H)

Σε αυτό το σημείο γίνεται αντιληπτή η διοικητική λειτουργία ως ένα φάσμα ευρύτερο το οποίο για να λειτουργήσει είναι απαραίτητο να έχει διαποτιστεί από παιδαγωγικές αρχές. Η άποψη αυτή φωτίζεται περισσότερο διερευνώντας περαιτέρω πτυχές της όπως αυτές παρουσιάζονται από άλλο στέλεχος:

«Τόσο το παιδαγωγικό όσο και το διοικητικό είχαν την ίδια βαρύτητα μόνο που το διοικητικό ήταν αποκλειστικά και μόνο στη δική σου ευθύνη με συνεργάτες τους Διευθυντές Εκπαίδευσης και τους Προϊσταμένους στους νομούς ενώ το επιστημονικό είχε να κάνει με τους Προϊσταμένους Παιδαγωγικής Καθοδήγησης». (Δ)

Παρά το γεγονός ότι τα δύο σκέλη παιδαγωγικά και διοικητικά αντιμετωπίζονται ισότιμα σε θεωρητικό επίπεδο , στην πράξη υπάρχει διαφοροποίηση στην αντιμετώπιση τους καθώς κρίνεται απαραίτητη η προσωπική ενασχόληση με τα διοικητικά θέματα:

«Ήταν αποκλειστικά και μόνο στη δική σου ευθύνη», (Δ)

Η παρατήρηση αυτή αποκαλύπτει τη σημασία που δίδεται σε αυτόν τον τομέα αν και υπάρχουν συνεργάτες (Προϊστάμενοι των νομών) που θα μπορούσαν να αναλάβουν μέρος της ευθύνης και του έργου, εκείνος θεωρεί αναγκαίο να το αναλάβει προσωπικά.

Προς επιβεβαίωση των δύο προηγούμενων αντιλήψεων έρχεται να προστεθεί και μια τρίτη άποψη στελέχους με πολυετή εμπειρία στη συγκεκριμένη θέση τονίζοντας πως:

«Θα έλεγα πως η διοίκηση είναι ένας τομέας που αν υπηρετηθεί σωστά συμβάλλει τα μέγιστα στην εύρυθμη λειτουργία του παιδαγωγικού και ερευνητικού έργου». (Κ)

Η προσέγγιση της διοίκησης ως στοιχείου υποστηρικτικού πάνω στο οποίο βασίζονται και εξαιτίας του οποίου είναι σε θέση να λειτουργήσουν οι έτεροι άξονες αυτής της σχέσης αποδεικνύει τη σημασία που λαμβάνει και το εύρος που καλύπτει ο τομέας αυτός. Σε κάθε περίπτωση είναι λογικό να δίδεται ιδιαίτερη έμφαση τόσο χρονική όσο και σημασιολογική στη διοίκηση σε καθημερινό επίπεδο αν και δεν δηλώνεται ξεκάθαρα σε μια πρώτη ανάγνωση.

Υπήρξαν και δύο εκ των δέκα Π.Δ.Ε, οι οποίοι εξέφρασαν διαφορετική αντίληψη σχετικά με την ποσόστωση που λαμβάνει ο κάθε τομέας δραστηριοτήτων σε καθημερινό επίπεδο. Εκείνη η δραστηριότητα στην οποία έδιναν έμφαση σε καθημερινό επίπεδο ήταν η παιδαγωγική. Η αντιστροφή των ρόλων σε σχέση με την προηγούμενη περίπτωση είναι χαρακτηριστική καθώς αναφέρεται πως:

«Δαπανώ περισσότερο χρόνο σε παιδαγωγικές, οφείλω να το πω, αλλά δεν υπολείπομαι και στις διοικητικές αλλά οι διοικητικές είναι ουσιαστικά κομμάτι γραφειοκρατικό που εγώ παίρνω κάποιες αποφάσεις αλλά ουσιαστικά τις υλοποιούν άλλοι». (Θ)

Η άποψη που παρατίθεται εδώ διαπνέεται από την ίδια λογική με την προαναφερθείσα αντίληψη. Εκείνο που διαφέρει είναι η αντιστροφή των ρόλων μεταξύ του διοικητικού και του παιδαγωγικού σκέλους.

Ειδικότερα ως σημαντικότερος και πιο υποστηρικτικός άξονας χαρακτηρίζεται σε αυτή την περίπτωση ο παιδαγωγικός. Ο διοικητικός ρόλος αντιμετωπίζεται πιο πολύ ως γραφειοκρατικός και άρα επαναληπτικός χωρίς ιδιαίτερες ανάγκες για περαιτέρω ενασχόληση. Για το λόγο αυτό, η υλοποίηση του έχει ανατεθεί σε άλλα στελέχη της ιεραρχικής διοικητικής βαθμίδας.

Επίσης η άποψη που στηρίζει τη σπουδαιότητα του παιδαγωγικού σκέλους βασίζει την αντίληψη και αιτιολογεί τη θέση της μέσω της συγκυρίας στην οποία κλήθηκε να αναλάβει καθήκοντα Π.Δ.Ε, η οποία υπήρξε εξαιρετικά ιδιόμορφη καθώς ο θεσμός εφαρμοζόταν για πρώτη φορά και οι ανάγκες που προέκυψαν ήταν τελείως διαφορετικές. Η προσαρμογή της εκπαίδευσης στα νέα δεδομένα και ο αναβαθμισμένος ρόλος των σχολικών συμβούλων ήταν λόγοι που έπρεπε ο Π.Δ.Ε να δώσει βάρος σε νέες προτεραιότητες και συγκεκριμένα στις παιδαγωγικές καθώς έπρεπε να δουλέψει για την αποδοχή των σχολικών συμβούλων σε επίπεδο σχολείου:

«Αν και υπήρχαν κάποιες αντιδράσεις από εκπαιδευτικούς αλλά έτσι ας το πούμε αθορύβως και τεχνηέντως μπόρεσαν και μπήκαν οι σχολικοί σύμβουλοι μέσα στις τάξεις».
(Α)

Η αντίληψη του ίδιου στελέχους για τη διοίκηση και το ρόλο της είναι ενδεικτική καθώς συμπίπτει με την προηγούμενη άποψη, η οποία ταυτίζει τη διοίκηση με την γραφειοκρατία και της δίνει ρόλο διεκπεραιωτικό:

«Δεν υπήρχε πρόβλημα ως προς την διοίκηση γιατί είχα καθορίσει κάποιες ημερομηνίες συγκέντρωσης των Διευθυντών των σχολείων στην αίθουσα που είχα εκεί στην Περιφερειακή Διεύθυνση και συγκέντρωνα τους διευθυντές των νομών ξεχωριστά».
(Ε)

Η επαναληπτική αυτή διαδικασία δεν φαίνεται να προβληματίζει ιδιαίτερα τον Π.Δ.Ε καθώς θεωρεί πως αποτελεί μια διαδικασία αυτόματη που μπορεί διεκπεραιωθεί χωρίς μεγάλη προσπάθεια.

Συμπερασματικά γίνεται σαφές από την ανάλυση των προαναφερθέντων παραδειγμάτων πως υπάρχει μεγάλη απόκλιση στις αντιλήψεις σχετικά με τη σημασία του κάθε τμήματος των αρμοδιοτήτων των Π.Δ.Ε. Κατά κύριο λόγο υποστηρίζεται η άποψη πως η διοικητική λειτουργία έχει ξεκάθαρο και διακριτό ρόλο σε σχέση με την παιδαγωγική λειτουργία.

Η διαφοροποίηση αυτή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αντίληψη που έχει διαμορφωθεί σχετικά με την έννοια της διοίκησης. Στις περιπτώσεις που η διοίκηση γίνεται αντιληπτή ως γραφειοκρατική επαναληπτική διαδικασία είναι σαφές πως δεν θα της δοθεί η ευκαιρία να παίξει και έναν άλλο ρόλο αλλά αντίθετα θα περιοριστεί στις γνωστές και τετριμμένες διαδικασίες που το μόνο που καταφέρνουν είναι να διαιωνίζουν μια κατάσταση που τελικώς δεν είναι επιθυμητή.

Σε εκείνες όμως τις περιπτώσεις που η διοίκηση γίνεται αντιληπτή και ενσωματώνεται σε ένα ευρύτερο και περισσότερο ανθρωπιστικό σχεδιασμό αναφορικά με τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και των υλικών πόρων τότε, της δίνεται η ευκαιρία να παρουσιάσει ένα νέο πρόσωπο και να απαλλαγεί από τα στερεότυπα του παρελθόντος αλλά είναι και σε θέση να παίξει ένα νέο ρόλο που διευκολύνει και βοηθά το ρόλο του Π.Δ.Ε.

4.ε Αρμοδιότητες και Γραφειοκρατία

Η σειρά των ερωτήσεων που ακολουθεί, (έξι έως οκτώ) εξετάζει τη σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ αρμοδιοτήτων του Π.Δ.Ε και γραφειοκρατίας και το βαθμό στον οποίο είναι δυνατόν να παρέμβει ο ίδιος και να αλλάξει τα δεδομένα αυτής της σχέσης. Η σχέση αρμοδιοτήτων και γραφειοκρατίας εξαρτάται σε κάθε περίπτωση αρχικά από τα χαρακτηριστικά των ίδιων των αρμοδιοτήτων και εν συνεχεία από τη σημασία που θα δοθεί σε εκείνες, τόσο από το νομοθετικό πλαίσιο όσο και από εκείνους που αναλαμβάνουν τη διεκπεραίωση τους. Η ευελιξία και η δυνατότητα παράκαμψης εκείνων των δραστηριοτήτων που δυσκολεύουν την καθημερινή πρακτική αλλά και τη γενικότερη συνολική παραγωγή έργου είναι πολύ σημαντική παράμετρος για το αποτέλεσμα της αναλογίας που θα προκύψει αλλά και για τους όρους που θα την έχουν διαμορφώσει τελικά.

Η διερεύνηση της φύσης των αρμοδιοτήτων του Π.Δ.Ε και ο ρόλος που παίζουν στη διαμόρφωση της σχέσης του τόσο με το Υπουργείο όσο και με τις σχολικές μονάδες και αντίστροφα, θα αναδείξει το βαθμό διείσδυσης της γραφειοκρατίας στο χώρο της Διοίκησης της Εκπαίδευσης και το βαθμό δυσκολίας που εκείνη δημιουργεί.

Η πλειοψηφία των Π.Δ.Ε, επτά από τους δέκα, συμφωνούν και παραδέχονται ανοιχτά πως ο θεσμός τον οποίο υπηρετούν δεν έχει καταφέρει να απαλλαγεί από το γραφειοκρατικό φορτίο, παρά την όποια προσπάθεια έχει γίνει με τη χρήση των νέων τεχνολογιών και της μηχανοργάνωσης. Δεν γίνεται σαφής και ξεκάθαρη αναφορά στο λόγο και την αιτία που συντηρεί την γραφειοκρατία αλλά αναφέρεται σε κάποια περίπτωση, πως η ίδια η δομή και η λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος ευθύνεται για αυτή την εξέλιξη:

«Θεωρώ πως δεν μειώθηκαν αυτές οι γραφειοκρατικές διαδικασίες εξαιτίας του συγκεντρωτικού χαρακτήρα του συστήματος», (Θ) αναφέρεται χαρακτηριστικά.

Σε άλλες περιπτώσεις απαντήσεων προκύπτει διαφοροποίηση ως προς την πηγή προέλευσης της γραφειοκρατίας που εντοπίζει ο κάθε Π.Δ.Ε. Συγκεκριμένα υπήρχαν τρεις περιπτώσεις Π.Δ.Ε, οι οποίοι παρατηρούν, πως η δυσκολία ξεκινά από το Υπουργείο Παιδείας και από τη σχέση που αυτό έχει αναπτύξει με τις Περιφερειακές Διευθύνσεις:

«Από το Υπουργείο Παιδείας προς εμάς υπάρχει μεγάλος βαθμός γραφειοκρατίας, δηλαδή και το εστιάζω αυτό στο γεγονός ότι μια συγκεκριμένη εγκύκλιος μπορεί να μας έρχεται η ίδια τέσσερις φορές από διαφορετικά τμήματα του Υπουργείου και αυτό είναι πρόβλημα και χάσιμο χρόνου» (Γ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Χρειαζόταν κεντρική έγκριση και έπρεπε να γίνει αλλαγή και στην κείμενη νομοθεσία» (Θ)

και τέλος:

«Το προσπαθήσαμε ...θα πρέπει όμως κι άλλο ...δεν μπορούσαν να καταλάβω γιατί θα έπρεπε να στέλνουμε ηλεκτρονικά μηνύματα και ταυτόχρονα εγγράφως, που κερδίζεις χρόνο και χαρτί αμέσως». (Β)

Η διαπίστωση αυτή, καθιστά εύλογη την απορία, αν το Υπουργείο και γενικότερα η κεντρική ηγεσία του επιθυμούσαν να απαλλαγεί ο χώρος της εκπαιδευτικής διοίκησης από φαινόμενα γραφειοκρατικά, καθώς η εισαγωγή νέων τεχνολογιών και τα συστήματα μηχανοργάνωσης, αυτή την επιδίωξη μαρτυρούσαν. Από την άλλη πλευρά η κείμενη νομοθεσία και οι απαιτούμενες αλλαγές όπως παρατηρούν οι παραπάνω ερωτηθέντες, που δεν γίνονταν, προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία μετάβασης σε ένα νέο καθεστώς, άφηναν τα προβλήματα να λιμνάζουν και τα γραφειοκρατικά φαινόμενα να διαιωνίζονται.

Υπάρχει και η άποψη που υποστηρίζει πως συνάντησε τη γραφειοκρατική εμπλοκή στον έτερο άξονα της σχέσης και συγκεκριμένα αναφέρθηκε στη σχέση του Π.Δ.Ε με τη σχολική μονάδα. Απέδωσε την αδράνεια στους Διευθυντές των σχολείων και σε ορισμένες περιπτώσεις και στους εκπαιδευτικούς που δεν φανήκαν πρόθυμοι να εφαρμόσουν τις νέες τεχνολογίες και τα νέα συστήματα μηχανοργάνωσης:

«Όμως εδώ πρέπει να πω πως το Υπουργείο το ήθελε, το πρόβλημα το έβρισκες στη βάση, ο εκπαιδευτικός δεν το ήθελε. Υπήρχαν σχολεία που αρνούσαν να δουν τη διαχείριση μέσω των ηλεκτρονικών μηνυμάτων». (Δ)

Η αντίληψη που εκφράζεται σε αυτή την περίπτωση παρουσιάζει την στάση των εκπαιδευτικών που αν και θα μπορούσαν, δεν ήταν πρόθυμοι να εφαρμόσουν το νέο σύστημα διαχείρισης της εκπαίδευσης και σε αυτή την περίπτωση η Περιφερειακή Διεύθυνση δεν μπορούσε να επέμβει και να επιβάλλει την αλλαγή όπως εκείνη θα επιθυμούσε:

«Και επειδή νομικά δεν έστεκε, με την έννοια του να το επιβάλλεις, δεν μπορούσες να το επιβάλλεις. Εκεί ήταν το μεγάλο πρόβλημα». (B)

Η ανάγκη για επιβολή, που εκφράζεται στη συγκεκριμένη περίπτωση, του νέου τρόπου διαχείρισης, ο οποίος θα καθιστούσε σε βάθος χρόνου δυνατή την απελευθέρωση από το βραχνά της γραφειοκρατίας, θα έδινε κάποια μικρή έστω δυνατότητα λύσης. Αλλά όμως δεν καθορίζεται η πορεία της εφαρμογής του από την θέληση του εκπαιδευτικού, καθώς η νομοθεσία είναι εκείνη που μπορεί εύκολα να παρακάμψει τέτοιου είδους δυσκολίες.

Στην ουσία η αδυναμία του συστήματος αποδοχής και εφαρμογής του νέου συστήματος στη διοίκηση της εκπαίδευσης δεν πηγάζει από τον εκπαιδευτικό, αλλά από την κεντρική ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας, που καθορίζει σε κάθε περίπτωση τον τρόπο και τη χρονική στιγμή που θα εφαρμοστεί το νομικό πλαίσιο. Και εδώ καταλήγει η συζήτηση στην προηγηθείσα παρατήρηση πως δεν είναι σαφές αν το Υπουργείο, καθώς εκείνο είναι ο ισχυρός κρίκος σε αυτή την ανισοβαρή σχέση, δεν επιθυμεί ή απλώς αδρανεί μπροστά στα νέα δεδομένα.

Τέλος, στη συζήτηση εισέρχεται και η παράμετρος των κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών, οι οποίες διαμορφώνουν σε κάθε περίπτωση και ένα διαφορετικό πλαίσιο δράσης και το οποίο στη συγκεκριμένη χρονική περίοδο που εξετάζεται δεν προσφέρει κατά τη γνώμη ενός από τους ερωτηθέντες Περιφερειακού Διευθυντή Εκπαίδευσης, τη δυνατότητα ευελιξίας και την ευχέρεια διαχείρισης των καταστάσεων με τρόπο τέτοιο που να επιτρέπει την υπέρβαση των γραφειοκρατικών φαινομένων:

«Θεσμικά δόθηκαν κάποιες αρμοδιότητες από το Υπουργείο στις Περιφερειακές Διευθύνσεις οι οποίες το απάλλαξαν από τον αντίστοιχο γραφειοκρατικό φόρτο και έλυσαν τα προβλήματα...ωστόσο λόγω της κατάστασης που ζούμε τώρα όπου τα πειθαρχικά έχουν γίνει πιο αυστηρά και όπου υπάρχει γενικά αναβρασμός και αναστάτωση, έχω την εντύπωση πως προστίθεται γραφειοκρατικό φορτίο στη δουλειά όλων των διοικητικών παραγόντων. Δηλαδή αυτή η φοβικότητα που εντοπίζω αυτή την περίοδο αναστέλλει τη λήψη απόφασης». (H)

Είναι γεγονός παραδεκτό πως οι δύσκολες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες δημιουργούν περιβάλλον ρευστότητας και προκύπτει η ανάγκη αξιοποίησης σταθερών αξιών και μεθόδων που δημιουργούν και παρέχουν μεγαλύτερη αίσθηση ασφάλειας και καθορισμένης πορείας. Για το λόγο αυτό οι δοκιμασμένες μέθοδοι αποκτούν μια άλλη δυναμική και καταφεύγει σε αυτές η διοίκηση προκειμένου να εξασφαλίσει τη δυνατότητα της ίδιας της ύπαρξης και στο μέλλον αλλά και την ασφάλεια όσων εκείνη πραγματεύεται.

Υπάρχει σαφώς και η άλλη πλευρά την οποία υποστηρίζουν οι δύο από τους δέκα Π.Δ.Ε και η οποία κάνει αναφορά, αν και πρέπει να παρατηρηθεί όχι με μεγάλη σιγουριά και βεβαιότητα, στη μείωση της γραφειοκρατίας εξαιτίας της χρήσης των νέων τεχνολογιών:

«Νομίζω πως μειώθηκε η γραφειοκρατία και κυρίως με την εισαγωγή της πληροφορικής, με συστήματα που μπορεί να παρακολουθεί κανείς όλο το σύστημα μέσα από ολοκληρωμένα πληροφοριακά συστήματα», (Θ)

αλλά και στη δομή του ίδιου του θεσμού συγκρίνοντας την παρούσα κατάσταση με την προγενέστερη:

«Ναι κατά τεκμήριο μείωσε, ο Υπουργός έπαψε να ασχολείται με 50 τόσες διευθύνσεις για να μην πω με άλλους τόσους δημάρχους, νομάρχες». (Ε)

Συμπερασματικά θα μπορούσε να ειπωθεί πως είναι σαφής και ευδιάκριτη η άποψη πως η γραφειοκρατία του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος διοίκησης δεν έχει εξαιρεθεί εξαιτίας είτε δομικών προβλημάτων της ίδιας της δημόσιας διοίκησης, της οποίας τμήμα αποτελεί η διοίκηση της εκπαίδευσης, είτε λόγω ιδιαιτεροτήτων κοινωνικών και οικονομικών, είτε λόγω αδυναμίας και αδράνειας του Υπουργείου και της κεντρικής ηγεσίας του να εφαρμόσει το μοντέλο που επιφανειακά φαινόταν να υιοθετεί, κάνοντας χρήση των νέων τεχνολογιών.

Στη συνέχεια το ερώτημα επτά, εξετάζει μια άλλη πτυχή της σχέσης της γραφειοκρατικής διοίκησης με το θεσμό του Π.Δ.Ε. Ο παρεμβατικός ρόλος που μπορεί να έχει ο Π.Δ.Ε στη σχέση που έχει διαμορφωθεί μεταξύ των αρμοδιοτήτων του και της γραφειοκρατίας είναι κρίσιμος και αποφασιστικός.

Το γενικό πλαίσιο μέσα στο οποίο καλείται να κινηθεί ο Π. Δ. Ε ορίζεται από το νομοθετικό πλαίσιο. Η ευελιξία όμως που θα επιδείξει δεν περιγράφεται και σε μεγάλο βαθμό δεν συνδέεται άμεσα με το επίσημο θεσμικό πλαίσιο αλλά εξαρτάται από την πρόθεση και θέληση του ίδιου και των συνεργατών του να παρακάμψουν κάποιες αγκυλώσεις, με την έγκριση πάντα του Υπουργείου, προκειμένου να προωθηθεί η λειτουργία της υπηρεσίας και να μην υπάρχει χρονοτριβή.

Εννέα από τους δέκα Π.Δ.Ε που ερωτήθηκαν συγκλίνουν στην άποψη πως όταν κρίνεται απαραίτητο από την πλευρά τους εξαιτίας των συνθηκών που διαμορφώνονται, είναι σε θέση να παρεμβαίνουν και να λύνουν ζητήματα που ανακύπτουν. Η διαφοροποίηση έγκειται στον βαθμό της παρέμβασης, στην κατεύθυνση προς την οποία γίνεται κάθε φορά η παρέμβαση, (προς το Υπουργείο ή προς τη σχολική μονάδα) και στον τρόπο διαχείρισης της ευελιξίας που διαθέτει ο εκάστοτε Π.Δ.Ε

Αναφορικά με το βαθμό παρέμβασης και ρύθμισης του γραφειοκρατικού φορτίου δεν αναγνωρίζεται μεγάλο περιθώριο ευελιξίας και συγκεκριμένα αναφέρει στέλεχος πως:

«Πολύ λίγο έχω προσπαθήσει να παρακάμψω κάποιες χρονοβόρες διαδικασίες, ωστόσο έχω παρακάμψει σε συνεννόηση με το υπουργείο». (Γ)

Η αυτονομία για τους Π.Δ.Ε παρά το πλήθος των αρμοδιοτήτων τους δεν είναι δεδομένη και απλή υπόθεση καθώς είναι απαραίτητη η έγκριση του Υπουργείου όπως βεβαίως και η νομοθετική κάλυψη των πράξεων τους.

Η κατεύθυνση προς την οποία κινείται κάθε φορά η παρέμβαση τους αποτελεί εξίσου κρίσιμο ζήτημα, καθώς υπάρχουν ενδείξεις πως μέσα από τις απαντήσεις που δόθηκαν, πως η δυνατότητα παρέμβασης που έχουν κινείται κατά κύριο λόγο προς τις υφιστάμενες υπηρεσιακές δομές και πολύ λίγο έως καθόλου προς το Υπουργείο. Συγκεκριμένα οι απαντήσεις σε κάποιες περιπτώσεις έλαβαν ως δεδομένο πως όταν αναφερόμαστε σε δυνατότητα παρέμβασης, εκείνη νοείται ως παρέμβαση προς τις υφιστάμενες δομές και δεν γινόταν καν αναφορά για παρέμβαση προς την κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου:

«Ως προς τους υφισταμένους μου ναι, νομίζω ότι το έχω προσπαθήσει και έχουμε πετύχει πολλά πράγματα, για το Υπουργείο πολύ λιγότερα» και συνεχίζει ο ίδιος πως: « δεν θεωρώ πως έχω περιθώρια και ευχέρεια αυτονομίας στην πράξη ως προς το Υπουργείο». (Ι)

Άλλη μια παράμετρος που θίγεται είναι η δυνατότητα παρέμβασης σε θέματα μικρότερης σημασίας από μέρους των Π.Δ.Ε και η μη δυνατότητα τροποποίησης και αλλαγής σοβαρότερων και καίριας σημασίας θεμάτων:

«Χρειαζόταν κεντρική έγκριση να μιλήσουμε για το θέμα του προσωπικού και αυτό είναι το πιο σημαντικό» (Α)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Σε κορυφαία ζητήματα του κλάδου όπως οι μεταθέσεις, οι αποσπάσεις, σε θέματα που γίνονται κεντρικά δεν μπορούσα να παρακάμψω κάποιες χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες». (Η)

Η παραδοχή, όπως προκύπτει είτε με άμεσο είτε με έμμεσο τρόπο, οδηγεί στο συμπέρασμα πως ο ρόλος του Π.Δ.Ε, παρά το γεγονός πως θεσμικά δικαιούται να αναπτύξει αμφίδρομη σχέση τόσο προς την Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου όσο και προς τις υφιστάμενες εκπαιδευτικές δομές φαίνεται πως τελικά υφίσταται σαφής διαφορά. Η επαφή και η ουσιαστική-παρεμβατική σχέση του θεσμού με την

Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας είναι προβληματική και διαμορφώνεται μονομερώς από το ίδιο το Υπουργείο.

Για το λόγο αυτό οι ερωτηθέντες Π.Δ.Ε όταν τους ζητήθηκε να αναφερθούν στο αν έχουν παρακάμψει κάποιες χρονοβόρες γραφειοκρατικές αρμοδιότητες αναφέρθηκαν μόνο στη δυνατότητα παράκαμψης που υπάρχει προς τις υφιστάμενες εκπαιδευτικές δομές και παρέλειψαν να αναφερθούν στην ίδια δυνατότητα παράκαμψης προς τις κεντρικές υπηρεσίες του Υπουργείου.

Το πλαίσιο δράσης αναφορικά με τη δράση των Π.Δ.Ε είχε διαμορφωθεί μέσω της εισηγητικής έκθεσης του σχεδίου νόμου με τίτλο: «Οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών της Πρωτοβάθμιας και της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και των εκπαιδευτικών, επιμόρφωση των εκπαιδευτικών και άλλες διατάξεις» και απέδιδε μεταξύ άλλων το στόχο της επίτευξης της ταχύτερης επικοινωνίας της κεντρικής διοίκησης με τις σχολικές μονάδες στη δικαιοδοσία του Π.Δ.Ε , όπως εξάλλου και τη μείωση του χρόνου επίλυσης των ενδοπεριφερειακών θεμάτων, την απαλλαγή των κεντρικών υπηρεσιών από το δυσανάλογο με την αναγκαιότητα γραφειοκρατικό φορτίο έτσι ώστε οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης να αφεθούν ελεύθερες και απερίσπαστες να επιτελέσουν το έργο τους.

Είναι προφανές πως ο στόχος της απαλλαγής των κεντρικών υπηρεσιών από το δυσανάλογο με την αναγκαιότητα γραφειοκρατικό φορτίο, δεν έχει επιτευχθεί καθώς τα κορυφαία ζητήματα του κλάδου, όπως οι μεταθέσεις και οι αποσπάσεις εξακολουθούν να φορτώνουν με μεγάλο όγκο γραφειοκρατίας το θεσμό του Π.Δ.Ε και δεν εναπόκειται στη δική του ευελιξία και καλή θέληση η τελική διευθέτηση τους. Ο λόγος για τον οποίο μπορεί να συμβαίνει αυτό ενδεχομένως να είναι η έλλειψη ενδιαφέροντος για την επίλυση αυτών των θεμάτων από πλευράς κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου. Μπορεί όμως να πρόκειται και για εσκεμμένη αδιαφορία από μέρους του Υπουργείου που έχει σαν στόχο ο Περιφερειακός Διευθυντής να εξαρτάται από εκείνο στη λήψη σημαντικών αποφάσεων. Προκύπτουν ενδείξεις πως οι Π.Δ.Ε δεν έχουν τον πλήρη έλεγχο σε κορυφαία ζητήματα του κλάδου τους, όπως η διαχείριση του προσωπικού.

Επίσης τονίζεται και μία άλλη παράμετρος που τονίζει την έλλειψη ελέγχου από μέρους των Π.Δ.Ε. Συγκεκριμένα τα περιθώρια που δίνονται για αυθαίρετη παρέμβαση, τονίζεται από Π.Δ.Ε μεγάλης εκπαιδευτικής περιφέρειας, είναι πολλά και υποστηρίζει πως σε τρεις τομείς μπορούσε να γίνει κατάχρηση και διαφθορά από διάφορους παράγοντες που παρεισέφεραν στο χώρο της εκπαίδευσης ή ήταν διαχειριστές αρμοδιοτήτων που αφορούσαν την εκπαίδευση. Οι τομείς αυτοί ήταν η διαχείριση του προσωπικού, η μεταφορά των μαθητών και η στέγαση των εκπαιδευτικών υπηρεσιών.

Το ερώτημα οχτώ, που τέθηκε προς διερεύνηση, σχετίζεται με τη δυνατότητα ή μη μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς διάφορους άλλους τοπικούς φορείς από την Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης, γεγονός το οποίο θα συντελούσε στη μείωση του φόρτου εργασίας των Π.Δ.Ε και ίσως θα μπορούσε να αμβλύνει και τη σχέση του θεσμού με τη γραφειοκρατία, επιτρέποντας άμεση και έγκυρη αντιμετώπιση των λιγότερων πλέον ζητημάτων που θα απασχολούν τις Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης. Η δυνατότητα στενής συνεργασίας της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης με τους θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για θέματα που αφορούν την εκπαίδευση, διερευνάται στο επόμενο ερώτημα.

Η άποψη των Π.Δ.Ε σχετικά με τη δυνατότητα συνεργασίας που μπορεί να τους προσφέρει η Τοπική Αυτοδιοίκηση και πιο συγκεκριμένα οι Δήμοι, δεν αποδεικνύεται ιδιαίτερα θετική απέναντι σε αυτό το ενδεχόμενο, καθώς στη σχέση που έχει ήδη διαμορφωθεί εντοπίζονται θέματα αναξιοπιστίας και διαφθοράς από πλευράς της Αιρετής Δημοτικής Αρχής:

«Εδώ νομίζω, οι δομές των τοπικών φορέων δεν μπορούν να ανταποκριθούν στο να πάρουν κάποιο κομμάτι, είναι ο τρόπος που λειτουργούν που δεν τους επιτρέπει να μπορούν να ανταποκριθούν στο να πάρουν κάποιο τέτοιο κομμάτι, είναι ο τρόπος λειτουργίας τους τέτοιος που δεν το επιτρέπει, όχι η βούληση των ανθρώπων». (Η)

Η πλειοψηφία των Π.Δ.Ε, εννιά από τους δέκα, αποδέχεται πως είναι δύσκολη η σχέση με τη Δημοτική Αυτοδιοίκηση καθώς η αιρετή της διάσταση την καθιστά ευάλωτη σε διάφορες υποχωρήσεις και συμβιβασμούς, οι οποίοι δεν είναι πάντα επιθυμητοί και προς το συμφέρον της εκπαίδευσης:

«Αν πραγματικά η περιφέρεια και ο δήμος λειτουργούσε χωρίς μικροκομματικές πολιτικές και το λέω αυτό γιατί ας πούμε οι συγχωνεύσεις των σχολείων ήταν μια δραματική κατάσταση για τον Π.Δ.Ε ...». (Δ)

Η Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης θα πρέπει σύμφωνα με τη γνώμη τους να μείνει αυτόνομη και να διαχωρίζει σαφώς το ρόλο της από εκείνον της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

«Εγώ νομίζω πως πρέπει να υπάρχει και να παραμείνει αυτόνομη και να υπάρχει μια σύνδεση των 13 με τις ιδιαιτερότητες και να αποκεντρωθούν κι άλλες αρμοδιότητες έτσι ώστε να ισχυροποιηθεί η Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης, γιατί αυτό θα έχει ως στόχο την καλύτερη λειτουργία της εκπαιδευτικής κοινότητας σε όλες τις βαθμίδες» (Β)

ή σε άλλη περίπτωση:

«...αλλά δε νομίζω πως έτσι όπως είναι το οργανόγραμμα της εκπαίδευσης κάποιες αρμοδιότητες να μπορούν να δοθούν αλλού» (Θ)

ή επίσης:

«Οι αρμοδιότητες που θα έπρεπε να δίνονται σε μας να είναι τέτοιες που να μας επιτρέπει να παίρνουμε πρωτοβουλίες...».(Ζ)

Σε αρκετές περιπτώσεις, έξι από τις δέκα, υποστηρίχτηκε πως αυτή η αυτονομία θα πρέπει να λάβει μια πιο συγκεκριμένη οικονομική μορφή:

«Αν μπορούσαμε και είχαμε λόγο εμείς στην επιχορήγηση τότε θα επιλύονταν γρηγορότερα τα θέματα» (Θ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Τα προγράμματα και τα οικονομικά να τα διαχειρίζεται όλα η Περιφέρεια. Ότι έχει η Κεντρική Υπηρεσία και αφορούν την Περιφέρεια θα πρέπει να είναι μόνο στον Περιφερειακό Διευθυντή Εκπαίδευσης, διότι αυτό θα έχει ως στόχο την καλύτερη λειτουργία της εκπαιδευτικής κοινότητας σε όλες τις βαθμίδες». (Η)

Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιμετωπίζεται επίσης από ένα μέρος των Περιφερειακών Διευθυντών Εκπαίδευσης, τρεις από τους δέκα, ως υποστηρικτικός για την εκπαίδευση:

«Αυτοί να έχουν συμβουλευτικό ρόλο και όχι ρόλο βέτο» (Δ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Θεωρώ πως ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι υποστηρικτικός...». (Η)

Προκύπτει εύλογα λοιπόν το συμπέρασμα, πως οι Π.Δ.Ε αναγνωρίζουν κατά βάση την ιδιαιτερότητα της εκπαίδευσης και δεν επιθυμούν να παρεμβληθεί στο έργο τους η Τοπική Αυτοδιοίκηση παρά μόνο με ρόλο βοηθητικό. Η πεποίθηση αυτή πηγάζει κυρίως από την κακοδιαχείριση, την έλλειψη γνώσης και ενδιαφέροντος και το αιρετό του χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που δεν εξασφαλίζει σε καμία περίπτωση τη σωστή και λειτουργική διαχείριση των υποθέσεων που αφορούν τη διοίκηση της εκπαίδευσης.

Αντίθετα, οι ίδιοι οι Π.Δ.Ε επιθυμούν περαιτέρω διεύρυνση των εξουσιών τους από μέρους του Υπουργείου με στόχο τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των διευθύνσεων τους σε όλα τα επίπεδα, διοικητικό, οικονομικό και παιδαγωγικό. Μπορεί θεωρητικά αλλά και στην πράξη να έχουν πολλαπλές εξουσιοδοτήσεις και αρμοδιότητες αλλά όπως προκύπτει οι αρμοδιότητες αυτές δεν είναι όσο ουσιαστικές χρειάζεται προκειμένου να επιτευχτεί αποτελεσματικότερη και ποιοτικότερη αποκέντρωση.

Συμπερασματικά προκύπτει πως οι Π.Δ.Ε δεν θεωρούν πως πρέπει οι αρμοδιότητες τους να δοθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά αντίθετα θα πρέπει οι ίδιοι να έχουν τον έλεγχο των καταστάσεων που τους αφορούν έτσι ώστε να υπάρξει καλύτερη και ουσιαστικότερη αντιμετώπιση των θεμάτων που ανακύπτουν στην εκπαιδευτική τους περιφέρεια. Η τοπική αυτοδιοίκηση, υποστηρίζουν οι Π.Δ.Ε, δεν γνωρίζει τα θέματα της εκπαίδευσης της διοίκησης και επιπλέον είναι ευάλωτη ως αιρετή στις πιέσεις των εκάστοτε ψηφοφόρων.

4.στ Στόχοι του θεσμού

Οι στόχοι που έπρεπε να επιτύχουν οι Π.Δ.Ε έτσι όπως τους όρισε το Υπουργείο περιγράφονται σαφώς μέσω του αντίστοιχου νομοθετικού πλαισίου. Οι κατευθυντήριες γραμμές που πρέπει να ακολουθηθούν είναι τρεις και πιο συγκεκριμένα διατυπώνονται ως εξής:

- α) ταχύτερη και ποιοτικότερη επικοινωνία της κεντρικής διοίκησης με τις σχολικές μονάδες,
- β) μείωση του χρόνου επίλυσης των ενδοπεριφερειακών θεμάτων,
- γ) απαλλαγή των κεντρικών υπηρεσιών από το γραφειοκρατικό φορτίο.¹⁰³

Και οι τρεις αυτές κατευθυντήριες γραμμές έχουν σαν στόχο να επιλύσουν τα προβλήματα στην επικοινωνία που προκύπτουν εξαιτίας της απόστασης μεταξύ της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου και των σχολικών μονάδων. Απώτατος σκοπός της πολιτικής αυτής που εφαρμόζεται από το Υπουργείο είναι η άσκηση ελέγχου και εποπτείας από απόσταση αλλά και πιο αποτελεσματικά.

Ειδικότερα ο πρώτος στόχος μπορεί να αναγνωσθεί ως μία αρχική προσέγγιση στη διαδικασία της αποκέντρωσης καθώς η διευθέτηση της επικοινωνίας και του συντονισμού αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την σωστή λειτουργία του θεσμού.

Στη συνέχεια, η δεύτερη πρόταση αποσκοπεί στη δημιουργία αποτελεσματικού δικτύου επικοινωνίας σε επίπεδο περιφέρειας και στοχεύει στην έντεχνη παράκαμψη των γραφειοκρατικών δυσκολιών, δρομολογώντας την αποκέντρωση χωρίς να εισέρχεται όμως στο βάθος της τρίτης πρότασης, η οποία προτείνει πλέον μία ουσιαστικότερη παρέμβαση μέσω ελαχιστοποίησης του γραφειοκρατικού πλαισίου σε κεντρικό επίπεδο πλέον.

Η πλειοψηφία των Π.Δ.Ε, επτά από τους δέκα, στους οποίους ζητήθηκε να κατατάξουν τους στόχους ανάλογα με τη δυναμική τους, συγκλίνει πως ο στόχος με τη μεγαλύτερη δυνατότητα επίτευξης είναι εκείνος που επιτρέπει την ταχύτερη και ποιοτικότερη επικοινωνία της κεντρικής Διοίκησης με τις σχολικές μονάδες. Συγκεκριμένα έγινε αναφορά στη δυνατότητα αξιοποίησης των Τ.Π.Ε στη διοίκηση, που βρίσκονται στη διάθεση του Π.Δ.Ε και η οποία λύνει στην ουσία, σύμφωνα με τη γνώμη ενός ερωτηθέντα το ζήτημα της ταχύτερης και ποιοτικότερης επικοινωνίας της κεντρικής διοίκησης με τις σχολικές μονάδες.

¹⁰³ Εισηγητική έκθεση του εκπαιδευτικού νομοσχεδίου 2986/2002

Αναφέρει ο ίδιος σχετικά:

« ...έχει λυθεί το θέμα αυτό, γιατί είναι η μηχανογράφηση. Με ένα κλικ γνωρίζεις ποιος εκπαιδευτικός λείπει, πόσους μαθητές έχεις...». (Β)

Από έτερο Π.Δ.Ε επισημαίνεται πως ο πρώτος στόχος είναι ο σημαντικότερος μεταξύ των τριών και τονίζει επίσης τη δύναμη και τον εποπτικό ρόλο του θεσμού αναφέροντας τα παρακάτω:

«Θα πω ότι το πρώτο που παίζει το μεγαλύτερο ρόλο στην Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης είναι αυτή η παράμετρος καθώς ο Περιφερειακός Διευθυντής είναι το μάτι που οφείλει να τα βλέπει ξεκάθαρα τα πράγματα και οφείλει να τα μεταφέρει όπως είναι. (Δ)

Προκύπτει σαφώς από την προηγηθείσα αναφορά πως ο διαμεσολαβητικός ρόλος που καλείται να παίζει ο θεσμός του Π.Δ.Ε είναι ιδιαίτερος τονισμένος στη συγκεκριμένη περίπτωση. Δίνεται ιδιαίτερη έμφαση λοιπόν στην ποιοτική επικοινωνία μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Η πεποίθηση αυτή, ενδυναμώνεται και από άλλες δύο παρόμοιες αντιλήψεις Π.Δ.Ε, που υποστηρίζουν και δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στον ιδιαίτερο ρόλο της επικοινωνίας.

«Ο πρώτος στόχος της ποιοτικότερης επικοινωνίας της κεντρικής Διοίκησης με τις σχολικές μονάδες είναι πολύ σημαντικός χωρίς να παραθεωρώ τους υπόλοιπους» (Α)

αλλά και αντίστοιχα:

« ...αλλά όμως την άμεση επίλυση των θεμάτων που όριζε το Υπουργείο Παιδείας και την επίλυση αμέσως μέσω της Περιφερειακής Διεύθυνσης με τα σχολεία της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, εκεί δώσαμε τον κύριο λόγο...». (Γ)

Η έμφαση που δίνουν οι Π.Δ.Ε σε αυτή την πτυχή μπορεί να εξηγηθεί αρχικά και να δικαιολογηθεί λαμβάνοντας υπόψη πως ο θεσμός δεν έχει πολλά χρόνια που εφαρμόζεται και ίσως δεν του δόθηκε ο κατάλληλος χρόνος για να αξιοποιήσει όλες τις δυνατότητες του. Και επίσης μπορεί να δοθεί και μια άλλη ερμηνεία σε αυτές τις αντιλήψεις των Π.Δ.Ε, η οποία υποστηρίζει πως η καθημερινή λύση προβλημάτων που ανακύπτουν και μπορούν να λυθούν μόνο μέσω επικοινωνίας, είναι εκείνη που προηγείται όλων των υπολοίπων διαδικασιών. Και για το λόγο αυτό η έμφαση

δόθηκε στο στοιχείο της επικοινωνίας και συνεπώς επιτεύχθηκε αποτελεσματικότερα ο πρώτος στόχος.

Τρεις ερωτηθέντες υποστηρίζουν πως η απαλλαγή των κεντρικών υπηρεσιών από το γραφειοκρατικό φορτίο δεν εξαρτάται από τους ίδιους αλλά κατά κύριο λόγο από την βούληση της ηγεσίας της εκάστοτε κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου Παιδείας. Συγκεκριμένα θέτουν το πρόβλημα ως εξής αναφερόμενοι πάντα στην απαλλαγή των κεντρικών υπηρεσιών από το γραφειοκρατικό φορτίο:

«Παρόλο που έχουμε ζητήσει κάποιες αυξημένες αρμοδιότητες δεν μας τις έχει παραχωρήσει ακόμη η κεντρική πολιτική ηγεσία» (Κ)

ή σε άλλη περίπτωση

«Η απαλλαγή της γραφειοκρατίας από την Κεντρική Διεύθυνση με το Υπουργείο δηλαδή δεν είναι μόνο θέμα της περιφέρειας» (Ι)

ή αλλού

«Δεν μπορεί να επιτευχθεί το τρίτο κατά τη γνώμη μου εξαιτίας του συγκεντρωτικού συστήματος που έχει η χώρα μας». (Θ)

Η ευθεία παραδοχή της αιτίας του προβλήματος γίνεται κατά κύριο λόγο από Π.Δ.Ε που υπηρέτησαν το θεσμό τα τελευταία δύο χρόνια και η διαπίστωση είναι πολύ ενθαρρυντική καθώς ευελπιστούν πως οι νύξεις και οι παρατηρήσεις τους θα βοηθήσουν το θεσμό να ωριμάσει προς την σωστή κατεύθυνση.

Επίσης δόθηκε και μια άλλη διάσταση στην οπτική που εξετάζεται, καθώς τονίστηκε και η συνεισφορά της ελλειμματικής νομοθεσίας προς αυτή την κατεύθυνση:

«Ένα κομμάτι επιτεύχθηκε και είναι και το τελευταίο, (αναφέρεται στη σειρά με την οποία τοποθετήθηκαν οι στόχοι και πιο συγκεκριμένα στην απαλλαγή των κεντρικών υπηρεσιών από το γραφειοκρατικό φορτίο) και εξαρτάται από τη νομοθεσία» (Η)

Η νύξη περί ελλείμματος νομοθετικού πλαισίου σε αυτή την περίπτωση είναι έμμεση αναφορά στην κρατική αδιαφορία, καθώς δεν καθίσταται δυνατή η τελική παραγωγή νομοθεσίας από κανένα άλλο όργανο πλην του νομοθετικού και πιο συγκεκριμένα του εκλεγμένου κοινοβουλίου, του οποίου τις αποφάσεις σχηματοποιεί και υλοποιεί η Κεντρική Ηγεσία του εκάστοτε Υπουργείου.

Τέλος άλλος ερωτηθείς αναγνώρισε το βαθμό δυσκολίας τον οποίο φέρουν οι τρεις αυτές πτυχές της αποκέντρωσης όπως ο ίδιος ονομάτισε την όλη προσπάθεια:

«Αυτά τα τρία ήταν και πρέπει να είναι στόχοι της αποκέντρωσης. Δεν τα καταφέραμε πάντα σε όλα τα σημεία. Η αποκέντρωση είναι δύσκολο πράγμα, περιφερειακή ανάπτυξη χωρίς αποκέντρωση δεν μπορεί να γίνει». (Ε)

Συμπερασματικά οι παρατηρήσεις που προκύπτουν από την εξέταση της στοχοθεσίας του θεσμού είναι εξαιρετικά χρήσιμες καθώς παρέχουν ενδείξεις:

α) για το πλαίσιο στο οποίο κινείται η εξέλιξη του θεσμού και είναι δυνατή μια πρώτη προσπάθεια αποτύπωσης αυτής της δυναμικής.

β) είναι εμφανής η έλλειψη δυναμικής που εμφανίζει ο θεσμός, η οποία σε καμία περίπτωση δεν βοηθά στην υγιή εξέλιξη του.

γ) Το στάδιο ωρίμανσης στο οποίο βρίσκεται σχεδόν κατά γενική ομολογία ο θεσμός δείχνει πως η εξέλιξη του θα είναι αργή αν δεν συντελεστεί κάποια μεγάλη προωθητική αλλαγή.

δ) Εκείνο που γίνεται αντιληπτό από τα σχόλια και τις επιλογές των Π.Δ.Ε είναι η ιδιαίτερη ερμηνεία που δίδουν στον πρώτο στόχο θεωρώντας πως επιτρέπει στον Π.Δ.Ε να παρακάμψει όσους μεσολαβούν μεταξύ σχολικών μονάδων και κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου. Τα ευρήματα παρέχουν ενδείξεις πως δεν υπάρχει βούληση για ουσιαστική αποκέντρωση από τις κυβερνήσεις.

Ο δεύτερος στόχος που αφορά μεταγενέστερο στάδιο της αποκέντρωσης, σε πολύ μικρό ποσοστό φαίνεται πως έχει ενσωματωθεί στο θεσμό καθώς όταν γίνεται αναφορά σε αυτόν γίνεται με διστακτικότητα και επίσης δίνεται περισσότερη σημασία στη δυνατότητα εφαρμογής του παρά σε εφαρμοσμένα αποτελέσματα.

«Νομίζω το δεύτερο», (Γ)

(εννοεί την μείωση χρόνου για την επίλυση ενδοπεριφερειακών θεμάτων)

Και ο τρίτος στόχος, η απαλλαγή των κεντρικών υπηρεσιών από το γραφειοκρατικό φορτίο, φαίνεται να εμπίπτει στην αρμοδιότητα και στην καλή θέληση της εκάστοτε ηγεσίας του Υπουργείου Παιδείας. Οι Π.Δ.Ε δεν δείχνουν να έχουν στη διάθεση τους πραγματικά πολλά περιθώρια ουσιαστικής παρέμβασης σε περιπτώσεις που εκείνοι το επιθυμούν και που κατά τη γνώμη τους κρίνεται απαραίτητο. Η ανησυχία που εκφράζεται σε μερικές των περιπτώσεων είναι έντονο, καθώς ομολογούν ανοιχτά την αδυναμία τους να προωθήσουν τα σχέδια τους αλλά μέσα από αυτή την προσέγγιση γίνεται κατανοητή η ενθαρρυντική ύπαρξη μιας επικείμενης αλλαγής των υφιστάμενων συνθηκών.

Συμπερασματικά προκύπτει πως από τους τρεις στόχους που έχει θέσει το Υπουργείο για το θεσμό του Π.Δ.Ε ο στόχος που αφορά τη μείωση του χρόνου επίλυσης των ενδοπεριφερειακών θεμάτων θεωρήθηκε από τους περισσότερους Π.Δ.Ε πως μπορεί πιο εύκολα να επιτευχθεί μέσα στο πλαίσιο του θεσμού. Για τους υπόλοιπους δύο στόχους υποστηρίζουν πως σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται η υλοποίηση τους από τη διάθεση της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου. Η παρατήρηση αυτή κατά κύριο λόγο αφορά τον στόχο που έχει τεθεί από το Υπουργείο και στοχεύει στην απαλλαγή των κεντρικών υπηρεσιών από το γραφειοκρατικό φορτίο. Επίσης ο στόχος της μείωσης του χρόνου επίλυσης των ενδοπεριφερειακών θεμάτων κρίνουν οι Π.Δ.Ε πως σε μεγάλο βαθμό δεν έχει επιτευχθεί και μόνο ως θεωρητικός στόχος παραμένει ενεργός.

5. Σχέση Π.Δ.Ε με το Υπουργείο

5.1 Επικοινωνία με το Υπουργείο

Η παρούσα έρευνα καλείται να διερευνήσει το θεσμό του Π.Δ.Ε σε σχέση με τους δύο άξονες που ορίζουν το πλαίσιο δράσης του και είναι η σχέση του με το Υπουργείο και η σχέση του με τις υφιστάμενες εκπαιδευτικές μονάδες

Το πρώτο ερώτημα διερευνά τη σχέση των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης με το Υπουργείο εξετάζοντας τη συχνότητα της επαφής αλλά εντέλει και την ποιότητα της επικοινωνίας που προκύπτει. Συγκεκριμένα η διερεύνηση της επαφής και της επικοινωνίας των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης με το Υπουργείο αλλά και με τις υφιστάμενες δομές της εκπαίδευσης σε καθημερινή βάση, θα αποκαλύψει τη συνεισφορά και το ρόλο της κάθε πλευράς σε αυτή τη σχέση.

Εννέα από τους δέκα Π.Δ.Ε συγκεκριμένα, συμφωνούν πως η εμπλοκή σε καθημερινό επίπεδο γίνεται κατά κύριο λόγο με κατεύθυνση προς τις υφιστάμενες εκπαιδευτικές μονάδες και ειδικότερα τονίζονται διαφορετικές πλευρές και εκφάνσεις αυτής της σχέσης.

Η διερεύνηση αυτής της σχέσης κρίθηκε απαραίτητη καθώς η ροή της πληροφορίας από την περιφέρεια προς το κέντρο είναι αναγκαία για τη διαμόρφωση της πληρέστερης δυνατής αντίληψης των αναγκών, των προβλημάτων και των προτεραιοτήτων που οι τοπικές κοινωνίες θέτουν, ώστε να είναι δυνατός ο σχεδιασμός ρεαλιστικών, εφαρμόσιμων και ανταποκρινόμενων στις απαιτήσεις του πολίτη και της κοινωνίας εθνικών προγραμμάτων. Επίσης είναι χρήσιμη για τον αποτελεσματικό έλεγχο και την έγκαιρη λήψη διορθωτικών μέτρων, ώστε να εξασφαλίζεται η εκτέλεση των εθνικών προγραμμάτων σύμφωνα με τον προγραμματισμό τους. Επιπλέον, η μεταφορά πληροφοριών από το κέντρο προς την περιφέρεια, πέραν της έννοιας της εντολής, της συμμόρφωσης ή της αναγκαστικής δράσης, αποκτά και την πιο σύγχρονη διάσταση της ενημέρωσης, της πληροφόρησης, της υποστήριξης και της αμφίδρομης επικοινωνίας που ως γενική αρχή εμπλουτίζει το περιεχόμενο και το ύψος λειτουργίας του δημόσιου χώρου συνολικά.¹⁰⁴

Οι Π.Δ.Ε, που αντιλαμβάνονται το ρόλο τους περισσότερο ως διαμεσολαβητικό, προκειμένου να επιτευχθεί συντονισμός και να δοθεί η κατεύθυνση

¹⁰⁴ Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση Διαπιστώσεις –Προτάσεις,(2000) Συλλογικός τόμος, Ακαδημία Αθηνών: Κέντρο Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας, Αθήνα,σ.306.

που έχει δρομολογηθεί από το Υπουργείο, αναφέρονται στο ρόλο τους ως εξής:

«Με τους υφισταμένους μου έχω μεγαλύτερη επαφή καθημερινά γιατί ο ρόλος μου είναι συντονιστικός. Η επαφή μου με το Υπουργείο έχει να κάνει με τις δρομολογήσεις διαφόρων θεμάτων που χρειάζονται επίλυση. Επομένως ως Π.Δ.Ε θα πρέπει τις εντολές του Υπουργείου να τις προσαρμόσουμε , να τις διοχετεύσουμε και να τις συζητήσουμε με τους υπάρχοντες εδώ». (Ι)

Σε άλλη περίπτωση ο ρόλος αυτός εκλαμβάνεται περισσότερο ως διευκολυντικός και παρεμβατικός προκειμένου να επιλυθούν τα διάφορα ζητήματα που προκύπτουν σε καθημερινό επίπεδο:

«Έχω μεγαλύτερη διοικητική εμπλοκή με τους υπηρεσιακά εξαρτώμενους από εμένα γιατί όταν θέματα δεν μπορούν να τα λύσουν οι Διευθύνσεις ή οι Σχολικοί σύμβουλοι για τον άλφα ή βήτα λόγο ουσιαστικά εγώ υπεισέρχομαι και το Υπουργείο αυτές τις επαφές τις οποίες έχουμε βασίζονται κυρίως όταν μας καλεί το Υπουργείο κάτω για να κάνουμε σύσκεψη Περιφερειακών Διευθυντών ή όταν υπάρχει ένα ζήτημα για το οποίο πρέπει να ενημερωθεί οπωσδήποτε το Υπουργείο έτσι ώστε να το γνωρίζει πριν το μάθει από αλλού». (Θ)

Τέλος σε αυτό το πλαίσιο προκύπτει και η άποψη περί ενός ρόλου περισσότερο ελεγκτικού του Π.Δ.Ε:

«Με τους υφιστάμενους μου, με τους Διευθυντές εκπαίδευσης ήταν οι άμεσοι συνεργάτες μου, οι σχολικοί σύμβουλοι αυτοί ήταν οι άμεσοι συνεργάτες ή θέλετε με αυτούς είχαμε εμπλοκή, γιατί με αυτούς οι σχέσεις μας ήταν σχέσεις υπηρεσιακές. Ήταν έλεγχου, εφαρμογής της νομοθεσίας και της εκπαιδευτικής πολιτικής». (Η)

Εκτός των άλλων, από τη συζήτηση του ζητήματος αυτού προέκυψε και το ζήτημα της διαφοροποιημένης και συστηματοποιημένης κατά κάποιον τρόπο επαφής με το Υπουργείο:

«Είχα μεγαλύτερη διοικητική εμπλοκή με τους υφιστάμενους διότι τα προβλήματα της καθημερινότητας ανακύπτουν κάθε λεπτό. Συνεπώς η καθημερινότητα μου έχει να κάνει με τους οχτώ Διευθυντές Εκπαίδευσης που έχω και με τα σχολεία καθώς και με τους εποπτευόμενους φορείς, τα υπηρεσιακά συμβούλια. Με το Υπουργείο έχω πολύ συγκεκριμένες επαφές, όταν μας καλούν στην Αθήνα και όσες φορές χρειάζεται εμείς να προστρέξουμε στο Υπουργείο, που οφείλω να πω δεν είναι πολλές». (Ζ)

Συμπερασματικά προκύπτουν ενδείξεις πως για τον κάθε έναν από τους δύο άξονες της σχέσης μεταξύ Υπουργείου και Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης διαμορφώνονται με διαφορετικό τρόπο οι προϋποθέσεις και οι όροι επικοινωνίας.

Προκύπτουν ενδείξεις πως:

α)υπάρχει ανάγκη για συχνή επαφή και άμεση επίλυση των θεμάτων που προκύπτουν από μέρους των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης καθιστά απαραίτητη και επείγουσα την επικοινωνία με το Υπουργείο σε πολλές περιπτώσεις και σε καθημερινό επίπεδο.

β)προκύπτει διαφοροποίηση:

1. στη συχνότητα επικοινωνίας,

2.στην ποιότητα επικοινωνίας και

3.στο είδος της σχέσης που επιθυμεί η εκάστοτε πολιτική ηγεσία να αναπτύξει με τις Περιφέρειες.

5.β Συνεργασία με το Υπουργείο

Τα ερωτήματα που ακολουθούν, εξετάζουν τη σχέση που έχει αναπτύξει ο θεσμός του Π.Δ.Ε, με την κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας. Ο διαμεσολαβητικός ρόλος του Π.Δ.Ε καθιστά απαραίτητη τη μελέτη της σύνδεσης με το Υπουργείο καθώς θα δώσει πληροφορίες και στοιχεία για την αμεσότητα στην επικοινωνία, τη συχνότητα της, τον τρόπο που διεξάγεται, τις δυσκολίες που προκύπτουν και τελικά το βαθμό αλληλεπίδρασης μεταξύ των δύο φορέων. Τα στοιχεία που θα προκύψουν θα ανιχνεύσουν το πλαίσιο αυτονομίας και δράσης των Π.Δ.Ε στις Διευθύνσεις τους και αν αυτή καθίσταται επαρκής προϋπόθεση για τη διεκπεραίωση του ρόλου που καλούνται να αναλάβουν.

Η πρώτη παράμετρος που εξετάζεται, είναι η συχνότητα επαφής που έχουν οι Π.Δ.Ε με το Υπουργείο. Ο παράγοντας αυτός όμως δεν μπορεί να διερευνηθεί ανεξάρτητα από την ποιότητα της επικοινωνίας, η οποία θα εξεταστεί μέσω τους είδους των ζητημάτων που απασχολούν τις δύο πλευρές. Σε κάθε περίπτωση όμως είναι ένας τρόπος μέσω του οποίου μπορούν να συναχθούν κάποια πρώτα συμπεράσματα για το είδος της σχέσης που έχει αναπτυχθεί μεταξύ των δύο πλευρών.

Το πρώτο συμπέρασμα που προκύπτει είναι πως όλοι οι Π.Δ.Ε συμφωνούν πως είχαν αρκετά συχνή επικοινωνία με το Υπουργείο. Η συχνότητα αυτής της επαφής κυμαίνεται από δύο με τρεις φορές την ημέρα, έως μία φορά την εβδομάδα. Σε μεγάλο βαθμό η διαφοροποίηση αυτή οφείλεται:

- α)στη φύση των προβλημάτων που προέκυπταν κάθε φορά,
- β)στη συχνότητα με την οποία προέκυπταν προβλήματα προς επίλυση
- γ)στη προσωπική αντιμετώπιση των προβλημάτων από μέρους του κάθε Π.Δ.Ε

Τρεις από τους δέκα Π.Δ.Ε, συμφωνούν πως η συχνότητα της επαφής τους με το Υπουργείο είναι περίπου δύο με τρεις φορές την εβδομάδα για θέματα που αφορούν την επίλυση καθημερινών προβλημάτων που ανακύπτουν:

«Ας πούμε δύο φορές την εβδομάδα, δεν ακολουθώ πάντα την τακτική του να επικοινωνώ πολύ συχνά με το Υπουργείο». (Ζ)

Η ιδιαίτερη πυκνότητα στις επαφές παρατηρείται στις περιπτώσεις των Π.Δ.Ε που ανέλαβαν πρώτοι να βάλουν τις βάσεις του νέου αυτού θεσμού, γεγονός το οποίο δικαιολογείται από την επιβεβλημένη αναγκαιότητα για περισσότερες οδηγίες, διαμόρφωση και δρομολόγηση της τελικής μορφής που θα λάμβανε ο νέος θεσμός:

«Εγώ επικοινωνούσα συχνά, αν δεν επικοινωνούσα δύο με τρεις φορές την ημέρα κάτι συνέβη σε εκείνους όχι σε εμένα... Είχαμε πολλή συχνή επαφή και όχι μόνο για αυτά τα δευτερεύοντα ζητήματα, όσες πρωτοβουλίες πήρε το Υπουργείο εκείνο το διάστημα, ή με επιτροπές ή με ομάδες εργασίας σε όλες αυτές μας χρειάστηκαν». (Ε)

Τα θέματα που απασχολούν κατά κύριο λόγο αυτές τις συνομιλίες αφορούσαν στη νομοθεσία:

«Τα θέματα τα οποία μας απασχολούν κυρίως είναι νομικά γιατί όπως και να έχει εμείς δικηγόροι δεν είμαστε και με την εκπαιδευτική πολυνομία που υπάρχει αυτό είναι σίγουρα ένα τεράστιο πρόβλημα». (Δ)

Η επικοινωνία όμως δεν επικεντρωνόταν μόνο σε θέματα νομικά αλλά περιλάμβανε και καθημερινά θέματα που προέκυπταν:

«...διοικητικά, παιδαγωγικά και πειθαρχικά». (Β)

Τέλος σημαντικό μερίδιο στην επικοινωνία μεταξύ Υπουργείου και Περιφερειών είχαν και οι διευκρινήσεις αναφορικά με τους νέους θεσμούς που εισήχθησαν στην εκπαίδευση, όπως ο θεσμός της ενισχυτικής διδασκαλίας, ο οποίος αναφέρεται ως παράδειγμα από δύο Περιφερειακούς Διευθυντές:

«Η συχνότητα εξαρτάται από τα προβλήματα που δημιουργούνται και αν δημιουργούνται υπάρχουν διευκρινήσεις σε διάφορα ζητήματα, καινούρια ίσως περισσότερο όπως η ενισχυτική διδασκαλία, ένα θέμα που είχε δημιουργηθεί στο τέλος του χρόνου, στις αποφάσεις που παίρνονται και μεταφέρονται στις περιφέρειες, τέτοιου είδους ζητήματα». (Ι)

Οι δυσκολίες που προκύπτουν σε αυτό το πλαίσιο επικοινωνίας είναι πολλαπλές και πολυδιάστατες ανάλογες των θεμάτων με τα οποία έρχονται αντιμέτωποι οι Περιφερειακοί Διευθυντές σε καθημερινό επίπεδο.

Τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την διενεργηθείσα έρευνα θέτουν κάποιες νέες παραμέτρους στη σχέση Υπουργείου και Περιφερειακής Διεύθυνσης. Συγκεκριμένα αναφέρθηκε σε δύο περιπτώσεις η αναγκαιότητα επικοινωνίας με το Υπουργείο προκειμένου να δίνονται διευκρινήσεις για ζητήματα που προκύπτουν και για τα οποία δεν υπάρχει σαφής νομοθετική οδηγία:

«Συνήθως το Υπουργείο απαντά άμεσα και σε κάποιες άλλες ερωτήσεις που θέσαμε σε αμφισβητούμενες περιπτώσεις είχαμε άμεση απάντηση», «Αν ξέραμε τις λεπτομέρειες του νομοθετικού πλαισίου δεν θα επικοινωνούσαμε με το Υπουργείο». (Θ)

Ένα άλλο θέμα που τέθηκε από Π.Δ.Ε με πολύχρονη πείρα και καταδεικνύει την αδυναμία αντιμετώπισης ζητημάτων που χρονίζουν και εμποδίζουν τη δημιουργία συνθηκών ικανών να προσφέρουν ουσιαστική και άμεση επικοινωνία μεταξύ των δύο φορέων προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα θέματα που προκύπτουν σε κάθε περίπτωση είναι:

«...είναι ο όγκος της δουλειάς που δημιουργούσε χρονοτριβή».(Δ)

Η άποψη αυτή έρχεται να ενισχύσει τη θέση που έχει διατυπωθεί σε προηγούμενο ερώτημα από Π.Δ.Ε εν ενεργεία, που τέθηκε στο πλαίσιο της έρευνας αναφορικά με τη δυνατότητα του θεσμού να καταπολεμήσει την γραφειοκρατία και επισημάνθηκε η αδυναμία αντιμετώπισης της και η όξυνση του φαινομένου εξαιτίας της παρούσας οικονομικής συγκυρίας:

«Λόγω της κατάστασης που ζούμε τώρα όπου τα πειθαρχικά έχουν γίνει πιο αυστηρά, όπου υπάρχει γενικότερα ένας αναβρασμός και μία αναστάτωση, έχω την εντύπωση πως προστίθεται γραφειοκρατικό φορτίο στη δουλειά όλων των διοικητικών παραγόντων». (Ζ)

Τέθηκε επίσης το ζήτημα της συνεχούς αλλαγής του υφισταμένου νομοθετικού πλαισίου ανάλογα με την ηγεσία που αναλάμβανε κάθε φορά στο Υπουργείο Παιδείας:

«Όμως ο κάθε Υπουργός δούλεψε διαφορετικά και η εκπαίδευση θα πρέπει να είναι ενιαία, να έχει συγκεκριμένους στόχους και να στοχεύει στο καλύτερο σχολείο, στην ποιοτικότερη και πλέον αναβαθμισμένη εκπαίδευση». (Κ)

Η συνεχής μεταβολή των νομοθετικών κανόνων και πλαισίων είναι βέβαιο πως δεν υποστηρίζει τη σταθερότητα, τη συνέχεια και την οργάνωση στρατηγικής βάσει της οποίας θα δρομολογηθούν τα εκπαιδευτικά θέματα σε βάθος χρόνου.

Ένα πρόσθετο ζήτημα που θίγεται και υπάγεται στο γενικότερο πλαίσιο της διοικητικής αδυναμίας του ελληνικού κράτους είναι η αυτονόμηση και η ανεξαρτητοποίηση, βάσει της οποίας κινούνται πολλές διοικητικές δομές χωρίς να υπάρχει ενιαίος κεντρικός σχεδιασμός που θα οργανώνει και θα συντονίζει τις κινήσεις των υφισταμένων υπηρεσιών:

«Μια πολύ βασική δυσκολία που είχαμε ήταν η εξής και ήταν χαρακτηριστικό ολόκληρης της δημόσιας διοίκησης. Ότι και η διοίκηση του Υπουργείου Παιδείας πάρα πολλές φορές ένιωθε αυτονομημένη και εννοούσε παρά τις πολιτικές επιλογές να τονίζει αυτή την αυτονόμηση της. Το ίδιο συνέβαινε και προς τα κάτω. Αυτό είναι ένα φοβερό μειονέκτημα της διοίκησης. Ο καθένας νομίζει πως μπορεί να αυτονομείται. Και ο Π.Δ.Ε καλείται να συγκλίνει και να εξισορροπεί».(Η)

Επίσης προστίθεται το ζήτημα της άγνοιας και της μη ειδίκευσης των υπαλλήλων του Υπουργείου σε θέματα αμιγώς παιδαγωγικά καθώς φέρουν περισσότερο τη διοικητική ιδιότητα και δεν έχουν επαφή με τη σχολική μονάδα:

«Πολλοί υπάλληλοι του ΥΠΕΠΘ δεν γνωρίζουν τη σχολική πραγματικότητα. Αυτό το πρόβλημα το ιεραρχώ ως πρώτο, για αυτό από εκεί και πέρα δεν μπορείς να βελτιώσεις κάτι που είναι προς διεκπεραίωση γιατί δεν έχουμε τον ίδιο τόπο, την ίδια γλώσσα». (Γ)

Τέλος κοινός παρονομαστής όλων των παραπάνω προβλημάτων προκύπτει πως είναι η χρονοτριβή και η έλλειψη αμεσότητας καθώς η συνεχής παράταση και η σπατάλη χρόνου αποτελεί συνέπεια όλων των προαναφερθέντων ζητημάτων. Η παράταση που δίνεται και ζητείται σε πολλές των περιπτώσεων δίνει το περιθώριο για εξεύρεση λύσης, επαναπροσδιορισμό των παραμέτρων του ζητήματος και εν τέλει διαφοροποίηση στην τελική λύση που θα δοθεί:

«Μας απαντούσαν άμεσα σε ότι αφορούσε τους επάνω κινητοποιούνταν άμεσα και κατέβαιναν προς τα κάτω προκειμένου να λυθεί το θέμα. Εκεί βέβαια υπήρχε μια αδυναμία χρόνου είτε και διαφοροποίηση της υπόθεσης» (Δ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Υπάρχουν περιπτώσεις που απαντούν άμεσα και λύνεται το πρόβλημα και κάποιες άλλες που για κάποιους λόγους ή είναι σε αρμοδιότητα πολλών που πρέπει να απαντήσουν , οπωσδήποτε υπάρχει μια δυσχέρεια και ας το πούμε παράταση».(Η)

Προκύπτει λοιπόν πως:

α) η συχνότητα της επαφής με το Υπουργείο και η φύση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι Π.Δ.Ε φαίνεται πως συνδέονται άμεσα. Γίνεται συχνότερη όταν κρίνεται απαραίτητο να δοθούν διευκρινήσεις και οδηγίες σχετικά με την ερμηνεία και εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου.

β) Επίσης εξαρτάται από τον εκάστοτε Π.Δ.Ε και τη σχέση που έκρινε πως πρέπει να αναπτύξει με το Υπουργείο προκειμένου να λυθούν τα προβλήματα που αντιμετώπιζε η εκπαιδευτική του περιφέρεια. Τα θέματα για τα οποία ζητούσαν διευκρινήσεις ήταν κυρίως νομικής φύσεως δηλαδή διοικητικά και δευτερευόντως παιδαγωγικά.

γ) Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν σε αυτή τη διαδικασία οι Π.Δ.Ε είναι η

1. μεγάλη χρονοτριβή λόγω των υπερβολικών υποχρεώσεων τους,
2. η έλλειψη γνώσεων των υπαλλήλων του Υπουργείου Παιδείας σχετικά με θέματα σχολικής πραγματικότητας,
3. η τάση αυτονομίας όλων των διοικητικών υπηρεσιών,
4. η πολυνομία και η πολυπλοκότητά της.

Για τους παραπάνω λόγους κρίνεται αναγκαία ίσως και η καθημερινή επικοινωνία με τις υπηρεσίες του Υπουργείου προκειμένου να διευκολυνθεί η εκπαιδευτική πραγματικότητα. Οι συνθήκες όμως που επικρατούν δεν δείχνουν να έχει συμβάλει ο θεσμός του Π.Δ.Ε στην αποσυμφόρηση των προβληματικών καταστάσεων που επικρατούν στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης παρά τις προθέσεις του νομοθετικού πλαισίου που προέβλεψε τη δημιουργία του θεσμού.

5.Τα περιθώρια αυτονομίας των Π.Δ.Ε

Η σειρά ερωτήσεων που ακολουθεί διερευνά το πλαίσιο αυτονομίας που δίνεται στους Π.Δ.Ε από μέρους του Υπουργείου Παιδείας. Για το λόγο αυτό εξετάζεται το είδος των πρωτοβουλιών και την τύχη που έχουν σε επίπεδο μόνιμης εφαρμογής και υιοθέτησης τους από μέρους του Υπουργείου.

Διερευνάται η δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών από μέρους των Π.Δ.Ε, όταν το νομοθετικό πλαίσιο δεν καθίσταται απολύτως σαφές ή δίνει περιθώρια πολλαπλών ερμηνειών με αποτέλεσμα να προκύπτουν αναγνώσεις ισάριθμες των αναγνωστών. Η αντιμετώπιση των διαφοροποιήσεων αυτών διαμορφώνει εμμέσως και το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί η δυνατότητα ή μη, ο βαθμός και η ποιότητα αυτονομίας που διαθέτουν.

Συγκεκριμένα, εννέα από τους δέκα, Π.Δ.Ε συμφώνησαν πως έχουν εμπλακεί σε διαδικασία ανάληψης πρωτοβουλίας και πως θεώρησαν την κίνηση αυτή απαραίτητη για την πρόοδο των υποθέσεων της Περιφέρειας. Το στοιχείο που διαφοροποιεί τις απόψεις τους είναι τα απαραίτητα κριτήρια για τον ορισμό της έννοιας πρωτοβουλία σε κάθε περίπτωση.

Τέσσερις από τους δέκα Π.Δ.Ε ανέφεραν ως απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάληψη πρωτοβουλίας την οριοθέτηση της μέσα στα πλαίσια της υφιστάμενης νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό η πρωτοβουλία εκλαμβάνεται κυρίως ως ερμηνεία του πνεύματος του νόμου και αναγνωρίζει κατά κάποιο τρόπο τη δυνατότητα ευελιξίας που αυτό παρέχει:

«Ναι αυτενέργησα και οι αποφάσεις ας πούμε δεν είναι πέρα από κάποιο πλαίσιο αλλά είναι περισσότερο διευκολυντικές και πιο πρακτικές θα έλεγα, δεν υπερβαίνουν το πνεύμα του νόμου απλά την εφαρμογή του λίγο τροποποιούν» (Γ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Ναι, ναι δεν έγινε πολλές φορές αλλά έγινε κάποιες φορές μέσα στα πλαίσια της πολιτικής η οποία ασκείτο και είχε πάντα να κάνει στο θεσμικό κομμάτι με σένα και προπάντων μέσα στο νομικό κομμάτι δεν μπορούσες και δεν έπρεπε να λειτουργήσεις έξω από το νομικό πλαίσιο» (Δ)

επίσης:

«Ναι αλλά πάντα μέσα στα πλαίσια του νόμου» (Κ)

και τέλος:

«Η αυτενέργεια δεν αποκλίνει από τις οδηγίες του Υπουργείου τις οποίες αξιωματικά δεν υπερβαίνουμε» (I)

Όπως γίνεται φανερό η έννοια της πρωτοβουλίας γίνεται αντιληπτή στο παραπάνω πλαίσιο περισσότερο ως μια διευκρίνιση που δεν δόθηκε ή σαν μία περίπτωση διαφορετικής ερμηνείας του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου και σε καμία περίπτωση σαν συμπλήρωση κενών του θεσμικού πλαισίου ή πολύ περισσότερο ουσιαστικής τροποποίησης του στις περιπτώσεις που δεν εξυπηρετεί επαρκώς τις υφιστάμενες ανάγκες.

Από την άλλη πλευρά, όλοι όσοι θέτουν το ζήτημα της αυτενέργειας ανεξαρτήτως θεσμικού πλαισίου, είτε γιατί κρίνουν πως η παράμετρος αυτή είναι αυτονόητη, είτε γιατί κρίνουν πως δεν χρήζει ιδιαίτερης αναφοράς αυτή η προϋπόθεση, είτε σε τελική ανάλυση δεν το θεωρούν κριτήριο ύψιστης σημασίας, βάζουν και εκείνοι τις δικές τους παραμέτρους σε αυτήν τους την προσέγγιση.

Σημαντική παράμετρος που προκύπτει σε αυτή την περίπτωση, είναι η αξιολόγηση των τρόπων παρέμβασης που αναφέρονται ως παραδείγματα στις περιπτώσεις που αυτά δίνονται.

Συγκεκριμένα αναφέρεται σε μία περίπτωση η λήψη πρωτοβουλιών αναφορικά με θέματα διοίκησης, στον οποίον όμως το περιεχόμενο δεν έγινε μνεία. Στις περιπτώσεις όμως που αναφέρθηκε κάποιο παράδειγμα όπως η διευθέτηση πλεονάζοντος εκπαιδευτικού προσωπικού σε θέσεις διοικητικές:

«Με ευθύνη μου και ενώ δεν προβλέπεται νομοθετικά διέθεσα προσωπικό για τη διοικητική υποστήριξη και με αυτόν τον τρόπο οι εκπαιδευτικοί είχαν αντικείμενο και κάλυψα κενά σε ένα χώρο εκπαίδευσης στο ίδιο Υπουργείο στο οποίο όμως δεν είχαμε αρμοδιότητα» (Θ)

Είναι εμφανής η διοικητική και ίσως τεχνικής φύσεως χροιά του ζητήματος, το οποίο διευθετήθηκε και συνεπώς δεν εμπίπτει όπως θα περίμενε κανείς σε ένα ξεκάθαρο και νέο πλαίσιο λήψης αποφάσεων αλλά περισσότερο θα μπορούσε να ειπωθεί πως αποτελεί διευθέτηση ζητήματος το οποίο όμως χρήζει ευελιξίας στο χειρισμό του. Άρα δεν οριοθετεί το συγκεκριμένο παράδειγμα που αναφέρθηκε ως πρωτοβουλία ένα καινούργιο πλαίσιο δράσης αλλά περισσότερο διευθετεί εκκρεμότητες του ήδη υπάρχοντος.

Τέλος το παρακάτω παράδειγμα που χρησιμοποιείται ως περίπτωση ανάληψης πρωτοβουλίας θα κριθεί κατά κύριο λόγο από το θέμα που επιλέχθηκε να εφαρμοστεί και τη βαρύτητα που εκείνο έχει έναντι των υπολοίπων ζητημάτων που απασχολούν την Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης.

«Έφτιαξα πολιτιστικό τμήμα στην περιφέρεια. Δηλαδή η περιφέρεια είχε κάποιες καινοτόμες δράσεις και εμείς προσπαθήσαμε να τις αναδείξουμε και να τις συνδέσουμε με τους κατά τόπους δήμους, περιφερειακά αλλά και μεταξύ τους. Υπήρχε μια θεματική, για παράδειγμα η Ήπειρος, ή στην Πελοπόννησο η ελιά που την πήραν και την έκαναν εκεί... πήρε μια μορφή έγινε ένας θεσμός το οποίο λειτούργησε τρία χρόνια. Τώρα έχει γίνει θεσμός και το πήρε και η Πελοπόννησος και το έκανε». (B)

Σε καμία περίπτωση η ανάδειξη του πολιτισμού δεν προκρίνεται ως λιγότερο σημαντική έναντι των υπολοίπων αρμοδιοτήτων που έχουν αναλάβει να φέρουν σε πέρας οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης, αλλά αν συγκρίνει κανείς την αναλογία των θεμάτων που απασχολούν σε καθημερινή βάση τις Περιφέρειες Εκπαίδευσης θα διαπιστώσει πως ο όγκος εργασίας τους έχει σαν βάση κυρίως τα αμιγώς διοικητικά ζητήματα, εν συνεχεία ακολουθούν τα παιδαγωγικά και τέλος τα ερευνητικά στα οποία μπορεί να ενταχθεί και το συγκεκριμένο πιλοτικό σχέδιο οργάνωσης και συντονισμού δράσεων με κύριο άξονα τον πολιτισμό.

Εκείνο που κρίνεται ως απαραίτητο να επισημανθεί είναι η επιλογή στη συγκεκριμένη περίπτωση, ενός θέματος περισσότερο ασφαλούς το οποίο δεν θα αποτελέσει αντικείμενο αντιπαραθέσεων παρά μόνο θα επιδοκιμαστεί και θα γίνει αποδεκτό με λιγότερες αντιρρήσεις.

Ο ενοποιητικός ρόλος του πολιτισμού είναι σαφώς απαραίτητος και σημαντικός ίσως για να γίνει η αρχή στο πλαίσιο ανάληψης πρωτοβουλιών αλλά σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να μείνει εκεί η διαδικασία ανάληψης πρωτοβουλιών αλλά να περάσει η ίδια αντίληψη και σε θέματα περισσότερο ακανθώδη όπως η ανάδειξη των ιδιαιτεροτήτων κάθε περιφέρειας και η συνακόλουθη διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων με γνώμονα αυτές τις ιδιαιτερότητες. Είναι εμφανής η αδυναμία και η έλλειψη ενδιαφέροντος του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος να συγκλίνει σε θέματα πολιτικής ουσίας.

Τη συζήτηση που έχει ξεκινήσει και διαπραγματεύεται την αντίληψη του όρου πρωτοβουλία και αυτονομία στο πλαίσιο δράσης των Π.Δ.Ε, έρχεται να επεκτείνει η στάση της πολιτικής ηγεσίας απέναντι σε αυτές τις κινήσεις. Η στάση που τηρεί το Υπουργείο απέναντι στη λήψη πρωτοβουλιών, αποτελεί το σημαντικότερο στοιχείο που καθορίζει σε κάθε περίπτωση το πλαίσιο δράσης των Π.Δ.Ε.

Αν το πλαίσιο αυτό δεν είναι πράγματι ευέλικτο και ουσιαστικά ανοικτό στο διάλογο, την αποδοχή νέων απόψεων και εν συνεχεία στην εφαρμογή των νέων δεδομένων που προέκυψαν αρχικά σε επίπεδο σχολικής μονάδας και αποκρυσταλλώθηκαν ως ζητήματα που πρέπει να απασχολήσουν την περιφέρεια, σε αυτή την περίπτωση δεν τίθεται καν το θέμα της αυτονομίας.

Την παράμετρο αυτή καλείται να καλύψει το επόμενο ερώτημα που τέθηκε στους Περιφερειακούς Διευθυντές και έθεσε το θέμα της υιοθέτησης από το Υπουργείο πρακτικών, τακτικών αλλά και ιδεών που προέκυψαν σε περιφερειακό επίπεδο. Όπως προέκυψε και από τα προαναφερθέντα στοιχεία οι πρωτοβουλίες που ελήφθησαν εμπίπτουν στο θεσμοθετημένο νομικό πλαίσιο και έχουν περισσότερο χαρακτήρα διορθωτικό-τροποποιητικό παρά ουσιαστικό παρεμβατικό. Συγκεκριμένα αναφέρθηκε πως υπήρξαν παρεμβάσεις

«...σε θέματα διαχείρισης προσωπικού, σε θέματα διαχείρισης διοικητικού προσωπικού, ήμασταν εμείς που έπρεπε να καλύψουμε τα κενά της πρωτοβάθμιας με προσωπικό, δηλαδή διευκολύναμε εμείς τη διακίνηση του προσωπικού μεταξύ πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας, πράγμα εξαιρετικό δύσκολο στην αρχή λόγω νοοτροπίας και λόγω του ότι δεν υπήρχε προηγούμενο».

Όπως διαφαίνεται από την προηγηθείσα τοποθέτηση τα ζητήματα για τα οποία οι απόψεις των Π.Δ.Ε υιοθετήθηκαν από το Υπουργείο, μπορούν να χαρακτηριστούν λιγότερο σημαντικά σε σχέση με τις πραγματικές ανάγκες της κάθε περιφέρειας. Το στοιχείο αυτό τονίζεται και από τις επόμενες τοποθετήσεις οι οποίες αναφέρουν χαρακτηριστικά πως:

«Υπήρξε κάποια δεκτή στο πλαίσιο της εφαρμογής της αξιολόγησης και θεσμοθετήθηκε και εισακούστηκε» (Δ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Όταν μας ζητείται η άποψη κάτω από το Υπουργείο και πολλές φορές λαμβάνεται υπόψη όπως λήφθηκε υπόψη η άποψη που εξέφρασα σε μια επικοινωνία που αφορούσε το θέμα της στελέχωσης της Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης από εκπαιδευτικούς». (Α)

Σε κάποιες άλλες τοποθετήσεις που ακολουθούν γίνεται αναφορά περισσότερο σε θεωρητικό επίπεδο και δεν δίνονται συγκεκριμένα στοιχεία για τις περιπτώσεις που υιοθετήθηκαν προτάσεις από το Υπουργείο Παιδείας:

«Στις συσκέψεις που κάναμε πάντα με το Υπουργείο Παιδείας στις μεταξύ μας συζητήσεις καταλήγαμε σε κάποια συμπεράσματα τα οποία ήταν χειροπιαστά για κάποιους από εμάς και δίνουν τη δυνατότητα και στους υπόλοιπους να λειτουργήσουν εφόσον το αποτέλεσμα ήταν θετικό, γιατί τα προβλήματα της εκπαίδευσης ήταν όμοια σε όλη την Ελλάδα, απλά κάποια ήταν πολύ πιο έντονα στις μεγάλες περιοχές ή άλλα που είναι πολύ έντονα στην περιφέρεια όπως είναι τα απομακρυσμένα σχολεία. Οι μεταξύ μας συζητήσεις κατέληγαν σε κάποια συμπεράσματα τα οποία τις περισσότερες φορές και το Υπουργείο τα δεχόταν αλόγιστα» (Δ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Αυτενεργήσαμε σε θέματα διοικητικής φύσεως».(Θ)

Οι απαντήσεις που δόθηκαν στο συγκεκριμένο ερώτημα ήταν αρκετά ασαφείς, γενικόλογες, λιτές και στις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν συγκεκριμένα παραδείγματα πρακτικών που επαναλήφθηκαν σε παρόμοιες περιστάσεις, δεν διευκρινίστηκε επαρκώς ο σαφής αντίκτυπος τους σε επίπεδο εθνικό. Αλλά και τα θέματα που επιλέχθηκαν για να γίνουν αυτές οι προσεγγίσεις δεν υπήρξαν κεφαλαιώδους σημασίας και πρωταρχικής μέριμνας για τις περιφέρειες. Ενισχύεται λοιπόν το συμπέρασμα πως το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα δεν είναι ακόμη έτοιμο να παραχωρήσει και να δώσει ανοιχτό και ουσιαστικό λόγο στις περιφέρειες του ανοίγοντας διάλογο μαζί τους παρά μόνο περιορίζει τις δυνατότητες τους στις απολύτως απαραίτητες παρεμβάσεις που χρειάζονται προκειμένου να λειτουργήσει ο θεσμός.

Μία άλλη παράμετρος που διερευνήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, είναι η δυνατότητα και τα περιθώρια που δίνονται από το Υπουργείο, σε περίπτωση διαφωνιών για συζήτηση και διαφοροποίηση από μέρους του, αποφάσεων ειλημμένων. Επίσης διερευνάται με άλλα δύο ερωτήματα, η εμπλοκή του Υπουργείου σε θέματα που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα του Π.Δ.Ε και όμως ρυθμίζονται τελικά από εκείνο. Η διερεύνηση των δύο αυτών παραμέτρων καθίσταται σημαντική καθώς δίνει τη δυνατότητα να εξετασθεί η ύπαρξη ή μη δυνατότητας ουσιαστικής παρέμβασης από μέρους της περιφέρειας σε θέματα που την αφορούν.

Συγκεκριμένα πέντε από τους δέκα Π.Δ.Ε, επεσήμαναν παρέμβαση από το Υπουργείο σε θέματα που άπτονταν της αρμοδιότητας τους. Ανέφεραν χαρακτηριστικά πως:

«Υπήρχαν περιπτώσεις που το Υπουργείο παραβλέπει τις αρμοδιότητες του Π.Δ.Ε ή δεν τον ενημερώνει εγκαίρως για θέματα της αρμοδιότητας του» .(Γ)

Συμφωνούν και οι πέντε πως οι περιπτώσεις αυτές σχετίζονται με την επιλογή προσωπικού και την τοποθέτηση του σε διάφορες θέσεις, για παράδειγμα, μεταθέσεις, αποσπάσεις, διάθεση αναπληρωτών. Μία ερμηνεία που δίνεται για τις αιτίες του προβλήματος είναι η εξής:

«Τα χαρακτηριστικά της παθογένειας της διοίκησης του πολιτικού μας συστήματος, παράδειγμα, ενώ τα εκπαιδευτικά κενά πολύ συγκεκριμένα σε μια συγκεκριμένη περιοχή δηλαδή ήταν ελάχιστα το Υπουργείο έστειλε διπλάσιους γιατί ήθελε για λόγους πολιτικής ρουσφετολογικής να ικανοποιήσει αιτήματα περισσότερα ή

κοινωνικούς λόγους. Άνθρωποι που είχαν τις οργανικές τους μακριά να είναι κοντά στα σπίτια τους» (Η)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Δεν έχω περιπτώσεις ασυμφωνίας με το Υπουργείο εκείνο το διάστημα πλην εκείνων των επιπλέον αποσπάσεων που μου έκαναν ρουσφετολογικά». (Δ)

Το θέμα που προκύπτει μέσα από τις απαντήσεις των πέντε Π.Δ.Ε θέτει και πάλι το θέμα της ουσιαστικής αποκέντρωσης, αν δηλαδή αυτό υπάρχει και αν είναι ουσιαστικό. Τίθεται επίσης το ίδιο ζήτημα σε επίπεδο περιφέρειας, συγκεκριμένα από έναν εκπρόσωπο της, υποστηρίζοντας πως:

«Η σωστή αποκέντρωση είναι όταν δίνονται όλες οι αρμοδιότητες που ασκεί το Υπουργείο κεντρικά στην Περιφέρεια άρα υπό αυτήν την έννοια θα μπορούσα και εγώ να κάνω προσλήψεις εκπαιδευτικών ή οτιδήποτε άλλο κάνει το Υπουργείο. Εκεί που υπάρχει μεγαλύτερο ζήτημα είναι πως για να κάνεις κάτι καινοτόμο πρέπει να παίρνεις την άδεια του Υπουργείου».

Η νέα παράμετρος που προσθέτει η προηγηθείσα παρατήρηση, είναι η έλλειψη ευελιξίας, προσαρμοστικότητας και ίσως διάθεσης να δώσει το Υπουργείο χώρο σε νέες και μη δοκιμασμένες επιλογές ίσως εξαιτίας αδράνειας, είτε εξαιτίας φόβου και αδυναμίας ελέγχου των νέων συνθηκών. Αναφέρθηκε η περίπτωση κατά την οποία η ενημέρωση των Περιφερειακών Διευθυντών δεν έγινε από το Υπουργείο αλλά:

«Από τις Διευθύνσεις και αυτό δεν είναι ευχάριστο καθώς πρέπει να γίνει ενημέρωση μέσω των υφισταμένων και στη συνέχεια να δοθεί η δική μας άποψη». Ένα ζήτημα στο οποίο υπήρξε άλλη πληροφόρηση ήταν « σχετικά με την αύξηση του ωραρίου καθώς όταν ήμασταν στην Αθήνα είχαμε άλλη πληροφόρηση και άλλη εφαρμόστηκε λίγο μετά και αιφνιδιαστήκαμε και εμείς». (Γ)

Γίνεται προφανές μέσω των παρατηρήσεων αυτών πως ο αιφνιδιασμός, που αποτελεί συνέπεια του γενικότερου ελλειπούς σχεδιασμού από μέρους της κρατικής διοίκησης, μέρος της οποίας αποτελεί και η εκπαιδευτική διοίκηση, δεν αποτελεί και το καλύτερο δυνατό στοιχείο πάνω στο οποίο μπορεί να στηριχθεί και να χαραχθεί μια νέα ενιαία και σταθερή στρατηγική στο χώρο της εκπαίδευσης.

Η δυνατότητα αυτονομίας και αποκέντρωσης δεν υπονοεί σε καμία περίπτωση την υιοθέτηση πολιτικών οι οποίες ευνοούν τη δημιουργία αναρχίας και χάους αλλά αντίθετα βασίζεται στην προϋπόθεση της δημιουργίας και διατήρησης συντονισμού υψηλού επιπέδου των εμπλεκόμενων υπηρεσιών προκειμένου τυχόν ζητήματα που προκύπτουν να αντιμετωπίζονται επιτυχώς και με αμεσότητα.

Η βασική προϋπόθεση του συντονισμού διαφαίνεται από τα σχόλια που θα παρατεθούν. Αναφέρεται δηλαδή πως δεν εξασφαλίζεται στο υπάρχον πλαίσιο και συνεπώς δεν καθίσταται εφικτή η αποκέντρωση μόνο μέσω υιοθέτησης γενικών αρχών στα νομοθετικά κείμενα αλλά χρήζει μιας αντιμετώπισης περισσότερο πραγματιστικής.

Τρεις Π.Δ.Ε μιλούν για το ζήτημα του συντονισμού και επισημαίνουν τη δυσκολία που αντιμετώπισαν σε αυτόν τον τομέα. Συγκεκριμένα δήλωσαν πως:

«Δεν είμαι ευχαριστημένη από το συντονισμό των υπηρεσιών και πιστεύω πως υπάρχει μια δυσπραγία στο υπουργείο μεταξύ των υπηρεσιών η οποία βγαίνει πάρα πολύ έντονα σε εμάς» (Γ)

αλλά και σε άλλη περίπτωση:

«Δεν ήταν όλα καλά σε επίπεδο συντονισμού» (Δ)

αλλά και πως:

«Ο συντονισμός των υπηρεσιών είχε την παθογένεια που είχε και η δημόσια διοίκηση και η αντίληψη της αυτονόμησης της κάθε οργανικής μονάδας. Αυτό ενοχλούσε και δεν μπορεί κανείς να αιτιολογεί τις αποφάσεις του μακράν του νομοθετικού πλαισίου με πολύ έωλο τρόπο. Κι όμως αυτό το επιτρέπει η δημόσια διοίκηση ακόμη». (Η)

Συμπερασματικά οι παρατηρήσεις των Π.Δ.Ε τονίζουν την ανάγκη συντονισμού και την ύπαρξη εσωτερικών δομών, οι οποίες θα διευκολύνουν και θα επιτρέπουν την εύκολη, γρήγορη και αξιόπιστη ενημέρωση, ανταλλαγή και διευθέτηση ζητημάτων που προκύπτουν σε επίπεδο περιφέρειας και για τα οποία θα είναι ενημερωμένη και η κεντρική Διοίκηση, χωρίς όμως να παρεμβάλλει χρονικούς και διαδικαστικούς περιορισμούς παρά μόνο δίνοντας την κεντρική κατεύθυνση και επιβλέποντας την αυτονομία των περιφερειών.

5.6 Ρόλος των συμβουλίων

Χαρακτηρίζεται ως αποκεντρωτική πολιτική ό,τι ανάγεται στη διοικητική αποσυγκέντρωση, η οποία έγκειται στη μεταφορά της εξουσίας ή στη λήψη αποφάσεων από όργανα τοπικά ή περιφερειακά, που όμως παραμένουν κάτω από τον έλεγχο και την εξάρτηση των Κεντρικών Διοικήσεων (Lyons, 1985). Είναι δυνατόν, δηλαδή, να αναπτυχθεί ένας μηχανισμός αποκέντρωσης στη Διοίκηση και την Εποπτεία της Εκπαίδευσης από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο, κάτω όμως από τον πλήρη κρατικό έλεγχο (Υφαντή, 1994). Ενδεικτικά, μπορούν να αναφερθούν παραδείγματα τέτοιων τακτικών, όπως είναι η μεταβίβαση διοικητικών αρμοδιοτήτων και ευθυνών σε περιφερειακές υπηρεσίες της εκπαίδευσης, χωρίς αυτές να συνοδεύονται και από ουσιαστικές ευθύνες για μια σειρά σημαντικών ζητημάτων (Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, 1994), που σχετίζονται με τη διοίκηση και την αυτονομία των σχολείων, τη διαχείριση του σχολικού χρόνου, την επαγγελματική εξέλιξη των εκπαιδευτικών, ή τη χρηματοδότηση των σχολικών μονάδων με ταυτόχρονη παραχώρηση των οικονομικών πόρων στις ίδιες τις μονάδες ή στους εκπαιδευτικούς για την αντιμετώπιση οικονομικών και λοιπών λειτουργικών ζητημάτων (Bullock & Thomas, ό.π.).

Στο πλαίσιο αυτό λειτουργεί και ο θεσμός των υπηρεσιακών συμβουλίων στην εκπαίδευση και προωθεί τη συλλογικότητα στη λήψη των αποφάσεων. Οι γνώμες για το αν τα υπηρεσιακά συμβούλια λειτουργούν και ανταποκρίνονται με επιτυχία στο ρόλο για τον οποίο δημιουργήθηκαν ποικίλουν. Πέντε από τους Περιφερειακούς Διευθυντές τόνισαν τον ιδιαίτερο ρόλο που έχουν τα αιρετά μέλη των συμβουλίων και τη γενικότερη φιλοσοφία περί της λειτουργίας αυτών των συμβουλίων καθώς και τα προβλήματα που προκύπτουν από αυτή τη διαδικασία.

Συγκεκριμένα επεσήμαναν πως:

«Θέλει έναν έλεγχο, πιστεύω πως εκεί είναι το κλειδί της υπόθεσης, η διαχείριση του προσωπικού. Πρέπει να αποκτηθεί εμπιστοσύνη των υπηρεσιακών συμβουλίων με τον Περιφερειακό Διευθυντή, να μην είναι πάντα αυστηρός ελεγκτής που έχει υπόνοιες ότι κάτι γίνεται». (B)

Ή σε άλλη περίπτωση:

«Οι δυσχέρειες οι οποίες προκύπτουν προέρχονται από τα αιρετά μέλη τα οποία ανήκουν σε παρατάξεις συνδικαλιστικές και λειτουργούν με μια άλλη συμπεριφορά σε σχέση με τη διοικητική συμπεριφορά του Π.Δ.Ε ή των άλλων δύο υπηρεσιακών παραγόντων. Βεβαίως και έπρεπε να υπάρχουν τα υπηρεσιακά συμβούλια, η νοοτροπία τα

κάνει να μην λειτουργούν όπως έπρεπε να λειτουργούν» (Θ)

ή ακόμη:

«Δεν ήταν και λίγα τα υπηρεσιακά συμβούλια που σε αποσυντόνιζαν από την καθημερινότητα είτε γιατί τα θέματα ήταν πολύ σοβαρά είτε γιατί υπήρχε η μικροπολιτική η οποία εκφραζόταν και μέσα από τους εκπροσώπους του κλάδου» (Δ)

ή ακόμη:

«Τα υπηρεσιακά συμβούλια δεν λέω εγώ όλα αλλά σε ένα μεγάλο τους ποσοστό έχουν μάθει να λειτουργούν σε ένα παλαιότερο μοντέλο που ήθελε εξαρτώμενο τον εκπαιδευτικό ή αν θέλετε και εντός εισαγωγικών την παραχώρηση κάποιων προνομίων σε κάποιους δικούς μας ανθρώπους. Εγώ είμαι κάθετα αντίθετη σε αυτό και όπου υπάρχει σε υπηρεσιακό συμβούλιο αυτό, αποτελεί όχι μόνο αιτία δυσλειτουργίας αλλά και αιτία σύγκρουσης μεταξύ μας» (Γ)

επίσης:

«Τα συμβούλια είναι χρήσιμα και αναγκαία και δεν μπορούμε να τα παρακάμψουμε. Δεν λειτουργούν πάντα καλά. Πολλές φορές δεν λειτουργούν καλά για θέματα πειθαρχικά, επίσης τρώνε χρόνο». (Ε)

Το θέμα των πειθαρχικών συμβουλίων και τα προβλήματα που δημιουργούν τονίστηκαν και από άλλο ερωτηθέντα υποστηρίζοντας συγκεκριμένα πως:

«Το δύσκολο όμως ήταν όταν ερχότανε κάποιος στο συμβούλιο για θέμα πειθαρχικό». (Α)

Σε κάποια άλλη περίπτωση ένας Περιφερειακός Διευθυντής τόνισε πως:

«Υπάρχει σύγχυση αρμοδιοτήτων, υπάρχει και στο πρόσωπο του Π.Δ.Ε όπου και το παιδαγωγικό και το διοικητικό κομμάτι δεν είναι πάντα ταυτόσημα και δημιουργούν ζητήματα». (Ζ)

Τέλος σε άλλη περίπτωση τονίστηκε πως:

«Ο ρόλος τους είναι θεσμοθετημένος και η λειτουργία τους εξαρτάται από τον προεδρεύοντα, τη μεγάλη ευθύνη για το πώς λειτουργούν τα συμβούλια την έχει ο πρόεδρος κάθε φορά από τις ικανότητες του και από την αντίληψη που έχει κάθε φορά για το ρόλο του».(Η)

Προκύπτουν λοιπόν ενδείξεις πως η αντίληψη για το ρόλο των υπηρεσιακών συμβουλίων διαφέρει:

α)Αν και αναγνωρίζεται σε κάθε περίπτωση ο αδιαμφισβήτητος ρόλος της νομοθεσίας και των αρμοδιοτήτων που τα υπηρεσιακά συμβούλια κατέχουν, στην πράξη η διαδικασία έρχεται αντιμέτωπη με χρόνια ριζωμένες αντιλήψεις σχετικά με τον ρόλο και τη στάση των μελών κατά τη διάρκεια των συμβουλίων. Αυτό έχει ως συνέπεια να μην είναι δυνατή η αλλαγή στάσης των μελών τους και ο απαραίτητος εξορθολογισμός προκειμένου να είναι δυνατή η αποτελεσματικότητα τους με τη μεγαλύτερη δυνατή συναίνεση.

β)Επιπρόσθετα οι αντιλήψεις που καταγράφονται καταδεικνύουν την αδυναμία του νομοθετικού πλαισίου, που σχετίζεται με τη λειτουργία των υπηρεσιακών συμβουλίων, να είναι σαφές και ξεκάθαρο και να καλύπτει όλα τα ενδεχόμενα αλλά και να διασαφηνίζει κατά κύριο λόγο το ρόλο των μελών του συμβουλίου με τέτοιο τρόπο ώστε να μην είναι δυνατή η παρερμηνεία, η σύγχυση και η προσωπική εκτίμηση σε αυτό το επίπεδο σκέψης και δράσης.

γ)Η έλλειψη ασφαλιστικών δικλείδων που θα έδιναν συνολικά στο διοικητικό μηχανισμό της εκπαίδευσης την ευκαιρία να αποσυμφορηθεί από τον μεγάλο φόρτο εργασίας αναδεικνύεται σε σημαντικό ρυθμιστικό παράγοντα της πορείας και της μορφής που θα λάβει σε τελικό επίπεδο η διαδικασία των υπηρεσιακών συμβουλίων και αυτός ο αντίκτυπος γίνεται φανερός μέσα από την σπατάλη χρόνου που ομολογουμένως προκύπτει. Η αποσυμφόρηση θα προέκυπτε αν στα συμβούλια δεν έφταναν όλες οι υποθέσεις ανεξαρτήτως σημασίας. Το ξεκαθάρισμα των υποθέσεων θα μπορούσε να προβλεφθεί από τη νομοθεσία να γίνεται σε επίπεδο Διευθυντών Εκπαίδευσης ή ακόμη και στο πλαίσιο μιας αυτοδύναμης σχολικής μονάδας.

δ)Επίσης η ανάθεση σε αυτά δραστηριοτήτων όπως ο πειθαρχικός έλεγχος, είναι δύσκολο να έρθει σε πέρας αντικειμενικά καθώς εμπλέκεται έντονα ο παράγοντας συναδελφικότητα και η έλλειψη γνώσεων πάνω στο θέμα, το οποίο εμπίπτει τελικά στη νομική δικαιοδοσία.

Αναφέρεται για παράδειγμα πως:

«...εκεί ήταν δύσκολη η αντιμετώπιση του γιατί πάντα μπαίνει το στοιχείο πως είναι συνάδελφος σου, θα πρέπει να είσαι άτεγκτος, μήπως θα ήταν προτιμότερο να ήταν πρόεδρος δικαστικός»; (Α)

Συμπερασματικά τα υπηρεσιακά συμβούλια αποτελούν μια μικρογραφία που φέρει μέσα της όλες τις αδυναμίες έτσι όπως προαναφέρθηκαν αλλά και όλες τις δυνατότητες, αν καταφέρει να τις απελευθερώσει με την κατάλληλη νομοθεσία αλλά και με την κατάλληλη εκπαίδευση των στελεχών της, που κατέχει το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα προκειμένου να λειτουργεί αποδοτικότερα. Συχνά

- α) προκύπτουν θέματα δεοντολογίας αναφορικά με αποφάσεις για συναδέλφους εκπαιδευτικούς (πειθαρχικός ρόλος)
- β) είναι χρονοβόρα,
- γ) δεν λειτουργούν σωστά και το νομικό πλαίσιο που τα διέπει δεν είναι ξεκάθαρο καθώς εξαρτάται από τον εκάστοτε πρόεδρο η εύρυθμη λειτουργία τους.

Επομένως απαιτείται σαφές νομικό πλαίσιο λειτουργίας τους, σωστή εκπαίδευση και ενημέρωση των μελών τους προκειμένου να είναι σε θέση να λειτουργούν αξιοκρατικά συντελώντας στον εκδημοκρατισμό του θεσμού του Π.Δ.Ε και συνεπώς να συμβάλλουν στην διαδικασία της αποκέντρωσής του.

6. Σχέση με τις υφιστάμενες διοικητικές δομές

6.α Συνεργασία με υφισταμένους

Η σχέση των Π.Δ.Ε με τους υφιστάμενους τους αποτελεί τον δεύτερο άξονα της παρούσας εργασίας και έχει σαν στόχο τη διερεύνηση του τρόπου σύνδεσης των δύο αυτών πόλων και τη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ τους. Συγκεκριμένα μελετώνται στοιχεία αυτής της σχέσης όπως η αμεσότητα στην επικοινωνία, η συχνότητα της σύνδεσης, ο τρόπος και τα θέματα που πραγματεύονται στις μεταξύ τους επαφές και οι δυσκολίες που προκύπτουν κατά τη διαδικασία αυτή.

Αρχικά προκύπτουν ενδείξεις για τα χαρακτηριστικά της σχέσης που ερευνάται και στο βαθμό που τα συλλεγόμενα στοιχεία το επιτρέπουν είναι δυνατή μία πρώτη εξαγωγή συμπερασμάτων.

Αρχικά με το πρώτο ερώτημα θα διερευνηθεί η αντίληψη των Π.Δ.Ε. για τη σχέση, όπως εκείνη διαμορφώνεται μεταξύ των ίδιων και των υφισταμένων τους. Είναι πολύ σημαντική η διερεύνηση των αντιλήψεων καθώς δίνει πληροφορίες για την κατάσταση που επικρατεί σε κάθε Περιφερειακή Διεύθυνση. Τα προβλήματα που προκύπτουν αλλά και οι προτάσεις των Π.Δ.Ε προκειμένου να αντιμετωπιστούν, είναι ενδεικτικές των αντιλήψεων που επικρατούν και σε κάθε περίπτωση διαμορφώνουν και τις τελικές λύσεις που θα δοθούν σε αυτά.

Στο σύνολο τους και σε γενικές γραμμές οι απόψεις των Π.Δ.Ε κινήθηκαν στο ίδιο μήκος κύματος. Ακόμη και η ορολογία που χρησιμοποίησαν προκειμένου να περιγράψουν το πλαίσιο των σχέσεων τους με τους υφιστάμενους τους είναι ενδεικτική για τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνονται οι ίδιοι το ρόλο τους.

Η λέξη συνεργασία αποτελεί τον παράγοντα κλειδί και που χρησιμοποίησαν οχτώ από τους δέκα, Π.Δ.Ε και είναι ενδεικτική των προθέσεων και των επιδιώξεων τους αλλά και του κλίματος που επιδιώκουν να επικρατεί στις υπηρεσίες τους.

Ένας από τους δέκα Π.Δ.Ε δεν έκανε ρητή αναφορά στη λέξη συνεργασία αλλά προσέγγισε το ζήτημα με διαφορετικό τρόπο και το έθεσε σε βάση, περισσότερο προσωπική:

«Εδώ είναι το μεγάλο στοίχημα του κάθε ανθρώπου που διοικεί. Αν καταφέρεις να κάνεις τους ανθρώπους να φτάνουν στην υπηρεσία με την διάθεση για να αποδώσουν, αν βλέπουν τη Δευτέρα τα πρωί σαν κάτι ευχάριστο, τότε τα πράγματα κυλάνε πολύ πιο εύκολα...». (Δ)

Αλλά ακόμη και σε αυτή την προσέγγιση η αμεσότητα και το φιλικό κλίμα που επιθυμεί ο συγκεκριμένος Π.Δ.Ε και φρόντιζε να υπάρχει στην υπηρεσία του, είναι δείγματα του καλού κλίματος και της συνεργασίας που επιδιώκει να επικρατεί στις σχέσεις μεταξύ Π.Δ.Ε και των υφισταμένων τους.

Επίσης σε άλλη μία περίπτωση ένας Π.Δ.Ε από εκείνους που στήριξαν το θεσμό στην αρχή του, τονίζει τη σημασία της ιεραρχίας όταν αναφέρεται στη συνεργασία με τους υφισταμένους τους υποστηρίζοντας πως:

«Τους εμπιστευόμουν, τους έδινα όλες τις πρωτοβουλίες και εγώ παρενέβαινα όπου ήθελαν τη βοήθεια μου. Με τους Διευθυντές Εκπαίδευσης που έχουν μια άλλη αντίληψη γραφειοκρατική, είχα περισσότερες δυσκολίες. Απεχθάνομαι πολύ τη γραφειοκρατία και τους ανθρώπους που προσπαθούν να αντλήσουν εξουσία από τη γραφειοκρατία». (Ε)

Η προσέγγιση αυτή ίσως να είναι ενδεικτική αντιλήψεων παλαιότερων ετών κατά τα οποία η γραφειοκρατία ήταν κυρίαρχη αντίληψη της κρατικής Διοίκησης. Σε αυτό το σημείο γίνεται αντιληπτή η αντιπαράθεση του πεπαλαιωμένου τρόπου αντίληψης που επικροτεί και χρησιμοποιεί τη γραφειοκρατία σαν μέσο επιβολής και εκπροσωπείται από τους Διευθυντές Εκπαίδευσης.

Από την άλλη ο Π.Δ.Ε κομίζει το νέο στο χώρο της εκπαίδευσης και στην συγκεκριμένη περίπτωση αυτό γίνεται σαφές καθώς απορρίπτει τη γραφειοκρατική λειτουργία της υπηρεσίας του και δίνει στους υφισταμένους του μια σχετική ελευθερία κινήσεων, η οποία όμως υπακούει στη δοσμένη από το θεσμικό πλαίσιο ιεραρχία.

Η απόρριψη της γραφειοκρατίας ως τρόπος διοίκησης δεν συνεπάγεται αυτόματα και την υιοθέτηση ενός μοντέλου διοίκησης περισσότερο δημοκρατικού και αποκεντρωμένου. Από την παραπάνω δήλωση εκείνο που υποδηλώνεται σαφώς είναι η έλλειψη σαφώς καθορισμένου θεσμικού πλαισίου το οποίο επιτρέπει μεγαλύτερη άνεση στην ερμηνεία από μέρους των διευθυντικών στελεχών.

Με μια δεύτερη ανάγνωση όμως, γίνονται αντιληπτές οι αισθητές διαφορές που εμφιλοχωρούν κάτω από τη συλλογική επιθυμία των Π.Δ.Ε για την επίτευξη συνεργασίας στις υπηρεσίες τους. Οι λεπτές διαφοροποιήσεις που καλύπτονται κάτω από τον γενικό αυτό όρο δίνονται με διαφορετικό τρόπο κάθε φορά από τους αρμοδίους.

«Είναι καθαρά συνεργατική η σχέση και εγώ ασκώ συνεργατική διοίκηση, αυτό έμαθα και αυτό και κάνω και ο καθένας αναλαμβάνει τις δυσκολίες από την ειδικότητα του», (Θ)

Γίνεται ξεκάθαρη αναφορά στη συνεργασία ως τρόπος διοίκησης αλλά τονίζεται και η αναγκαιότητα διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων.

Σε άλλη περίπτωση τονίζεται η ισοτιμία μεταξύ του Π.Δ.Ε και των υφιστάμενων του και η απόρριψη της αυταρχικής και ιεραρχικής διοίκησης:

«Εγώ με όλους, από τον Διευθυντή Εκπαίδευσης μέχρι τον πιο απλό εκπαιδευτικό είναι μια σχέση ισοτιμίας γιατί και εγώ εκπαιδευτικός αισθάνομαι και εκπαιδευτικός είμαι ουσιαστικά. Προσπαθώ πάντα να υπάρχει πάντα μια θεσμοθετημένη οικειότητα, να μην ξεφεύγουμε αλλά να μην είμαστε και εντελώς υπηρεσιακοί. Θέλω να έχω γνώση του τι συμβαίνει στην περιφέρεια γιατί πάντα ένα δεύτερο μάτι βλέπει κάποια πράγματα που ο ντόπιος να το πω έτσι παραβλέπει. Ωστόσο όπου υπάρχουν καταστάσεις αυταρχικής διοίκησης από υφισταμένους μου εκεί είμαι κάθετη γιατί το έχω ξεκαθαρίσει από την αρχή ότι αυτό είναι απαράδεκτο» (Γ)

Σε άλλη περίπτωση τονίζεται η αναγκαιότητα χρήσης όλων των μεθόδων προκειμένου να υπάρχει το επιθυμητό αποτέλεσμα:

«Νομίζω πως η σχέση αυτή οριοθετείται από το θεσμικό πλαίσιο. Στην πραγματικότητα ήταν σχέσεις καρότου και μαστιγίου. Οι ρόλοι ήταν διακριτοί, υπήρχε το πνεύμα συνεργασίας αλλά μέσα στο θεσμικό πλαίσιο». (Η)

Επίσης γίνεται αναφορά στην αλληλεπίδραση και την αξία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων:

«...την αντιλαμβάνομαι συνεργατική, ακούω τους συνεργάτες μου, ακούω τους διευθυντές στους οποίους προΐσταμαι, δεν παίρνω ποτέ θέση χωρίς να ξέρω τη δική τους άποψη και όταν διαφωνώ εκφράζομαι δημόσια και με κάθετο τρόπο αλλά πάντα υπάρχει σοβαρή τεκμηρίωση για αυτό που λέω». (Ζ)

Επίσης γίνεται αναφορά από Π.Δ.Ε σε ένα:

«...πλαίσιο συνεργασίας, επικοινωνίας και ανταλλαγής απόψεων για τα θέματα που μας απασχολούν». (Ι)

Επιπλέον αναφέρεται από Π.Δ.Ε πως:

«Κατά κύριο λόγο έχουμε αγαστή συνεργασία με τους συναδέλφους. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις χρειάζεται να προβούμε σε πιο σκληρές λεκτικές διατυπώσεις». (Κ)

Στην περίπτωση αυτή υποδηλώνεται πως δεν γίνεται κάποια σοβαρή προσπάθεια διαπραγμάτευσης αλλά αντίθετα ο τρόπος αντιμετώπισης των διαφωνιών ή των εκάστοτε προβλημάτων γίνεται με χρήση σκληρών λεκτικών διατυπώσεων. Σε αυτή τη δήλωση ενυπάρχει μια φανερή αντίθεση.

Τέλος, γίνεται αναφορά από Π.Δ.Ε στον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνονταν τη σχέση του με τους συνεργάτες του.

«Να σας πω τη μέθοδο που εφάρμοζα εγώ όταν θέλαμε να κάνουμε κάτι που ήταν αλλιώςτικο, νέο και πιο αποδοτικό. Συζητούσα πρώτα με τους Διευθυντές Εκπαίδευσης είτε Πρωτοβάθμιας είτε Δευτεροβάθμιας, αφού κάναμε μια πρώτη συζήτηση μετά ορίζαμε μια μέρα συνάντησης δικιάς μου, του Διευθυντή Εκπαίδευσης και των Διευθυντών όλων των σχολικών μονάδων και τα συζητούσαμε». (Α)

Συμπερασματικά οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε σχετικά με τον ρόλο των υφιστάμενων τους, προσφέρει ενδιαφέρουσες πληροφορίες και στοιχεία που δίνουν μια πρώτη άποψη αναφορικά με το κλίμα που επικρατεί στη μεταξύ τους επικοινωνία, τις προσδοκίες και των δύο πλευρών και εν τέλει τον τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων που προκύπτουν ενδουπηρεσιακά.

Καθίσταται προφανές πως κάτω από την ομπρέλα του όρου συνεργασία στεγάζονται αρκετά διαφοροποιημένες αντιλήψεις για το εύρος που δύναται να λάβει η έννοια. Από την πλέον ευέλικτη και ανοιχτή, η οποία είναι ανοικτή και διαπραγματεύσιμη έως την πλέον περιορισμένη και οριοθετημένη εκδοχή της.

Καθίσταται επίσης προφανής η διαφοροποίηση μεταξύ δύο τάσεων που επικρατούν στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης και αντιπροσωπεύουν τόσο την γραφειοκρατική και αυστηρά ιεραρχημένα διοίκηση που έχει αναφορά παρελθοντική όσο και την πιο νέα εκδοχή της, η οποία έχει όμως υιοθετήσει αξίες και πρότυπα που αντιστοιχούν σε εκείνα της αποκεντρωμένης διοίκησης.

6.β Δυσκολίες – προβλήματα στη σχέση με υφισταμένους

Στη συνέχεια θα διερευνηθεί εάν και στην πράξη προκύπτουν δυσκολίες στην εκτέλεση των αποφάσεων που λαμβάνουν οι Π.Δ.Ε από μέρους των υφιστάμενων τους και πως εντέλει αυτές αντιμετωπίζονται. Συγκεκριμένα η πρόθεση του ερωτήματος είναι να αναδειχθούν όσο το δυνατόν καλύτερα τα ζητήματα που προκύπτουν κατά τη διαδικασία της ροής των πληροφοριών και των οδηγιών από την πλευρά του Π.Δ.Ε μέχρι και την εφαρμογή τους σε επίπεδο σχολικής μονάδας.

Στο ερώτημα που τέθηκε οι απαντήσεις που δόθηκαν καλύπτουν μεγάλο φάσμα απόψεων. Τρεις από τους δέκα Π.Δ.Ε απάντησαν πως δεν συνάντησαν δυσκολίες στην υλοποίηση των αποφάσεων που έλαβαν ή λαμβάνουν από μέρους των υφιστάμενων τους.

Επομένως δεν συζητήθηκε και ο πιθανός τρόπος αντιμετώπισης αυτών των δυσκολιών. Οι υπόλοιποι επτά ερωτηθέντες είτε σε μεγαλύτερο είτε σε μικρότερο βαθμό, άφησαν να εννοηθεί πως υπήρξαν ή υπάρχουν προβλήματα σε επίπεδο συνεννόησης και συνεργασίας με τους υφισταμένους τους.

Σε μία περίπτωση αναφέρεται πως:

« ...από τους οχτώ διευθυντές έχω διαφωνήσει σοβαρά μόνο με τον ένα από αυτούς... και αναφέρει χαρακτηριστικά για τον τρόπο αντιμετώπισης του περιστατικού: «Τον έχω ακούσει κατ'επανάληψη, επιλέγω μια τακτική διαπραγμάτευσης και όχι σύγκρουσης και επιβολής». (Ζ)

Μια διαφορετική προσέγγιση αναφέρει αρχικά πως δεν υπήρχαν προβλήματα στη μεταξύ τους επικοινωνία αλλά στη συνέχεια συμπληρώνει πως:

«Εντάξει σήκωσα και τη φωνή μου κάποιες φορές, λίγο πιο γρήγορα ή αυτό θα γίνει έτσι κι όχι έτσι... αλλά σε λογικό επίπεδο». (Β)

Η συμπληρωματική αυτή δήλωση δίνει μια άλλη διάσταση, περισσότερο περιγραφική της σχέσης που εξετάζεται. Παρέχει την πληροφορία πως υπάρχουν αντιδράσεις των υφιστάμενων αναφορικά με τις κατευθύνσεις και τις αποφάσεις προς διεκπεραίωση που δίνονται από τον Διευθυντή και πως σε ορισμένες περιπτώσεις ο χρόνος αντίδρασης σε αυτές από μέρους των υφιστάμενων δεν είναι ο ενδεδειγμένος.

Η αντιμετώπιση από μέρους του Π.Δ.Ε δίνει τον τόνο που επικρατεί στις σχέσεις με τους υφισταμένους του και αποκαλύπτει πως είναι απαραίτητη η παρέμβαση του ίδιου είτε να διεκπεραιωθούν ζητήματα είτε να λυθούν θέματα που αφορούν τη λειτουργία της υπηρεσίας.

Αυτό που εξετάζεται στην παρούσα έρευνα δεν είναι η συμπεριφορά και η αντίδραση των Π.Δ.Ε απέναντι στους υφιστάμενους τους σε προσωπικό επίπεδο αλλά η ευκολία ή η δυσκολία με την οποία διαχέεται η πληροφορία και εφαρμόζεται η ειλημμένη απόφαση από τους υφισταμένους. Και όπως γίνεται αντιληπτό στην παρούσα παρατήρηση διαφαίνεται η ανάγκη να επέμβει δυναμικά ο Διευθυντής προκειμένου να επιβάλει τη γνώμη του και να επιταχυνθεί η διαδικασία. Η τήρηση της ιεραρχικής δομής και η χρονική καθυστέρηση είναι πρακτικές που είναι αναγκασμένος ο Διευθυντής να χρησιμοποιεί και που αποτελούν χαρακτηριστικά γνωρίσματα της γραφειοκρατίας έτσι όπως αυτή έχει οριστεί στη θεωρητική υποστήριξη της παρούσας έρευνας.

Προκύπτει λοιπόν το συμπέρασμα πως δεν είναι αυτονόητη η αυτόματη λειτουργία του θεσμικού πλαισίου που αφορά τις Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης παρά τις προσπάθειες των εμπλεκόμενων παραγόντων. Σε αυτό το πλαίσιο μπορεί να ενταχθεί και η παρακάτω άποψη που υποστηρίζει πως:

«Οι δυσκολίες που υπάρχουν αφορούν κυρίως σε θέματα παρανόησης κάποιων αποφάσεων που ενώ μεν μπορεί να είναι και σαφείς κάποιιοι το βλέπουν με το δικό τους μάτι και την εκτελούν με ένα δικό τους τρόπο, εκεί εντοπίζεται για μένα η δυσκολία». (Θ)

Η παραπάνω διαπίστωση έρχεται να προσθέσει την πιθανότητα της υποκειμενικής ερμηνείας του θεσμικού πλαισίου από την πλευρά των εμπλεκόμενων παραγόντων. Η πιθανότητα αυτή δεν αποκαλύπτει την ευελιξία του ίδιου του θεσμικού πλαισίου αλλά αντίθετα τη σύγχυση που είναι σε θέση να επιφέρει ένα περιπεπλεγμένο νομοθετικό πλαίσιο και το οποίο αποτελεί παράγοντα που διαμορφώνει το εναπομείναν γραφειοκρατικό πλαίσιο με το οποίο έρχονται σε αντιπαράθεση καθημερινά οι παράγοντες της εκπαίδευσης.

Στις δύο επόμενες απαντήσεις δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα στην αντιμετώπιση των όποιων δυσκολιών που προέκυπταν σε επίπεδο διαπροσωπικό και αν αυτό δεν ήταν δυνατό κατέφευγαν στην εφαρμογή του νόμου χωρίς διαπραγματεύσεις. Αναφέρεται χαρακτηριστικά πως:

«Αν υπήρχαν τέτοιες αντιρρήσεις εγώ επέμενα, ήμουν αυστηρός σε αυτά τα πράγματα και ήθελα να εφαρμοστεί ο νόμος. Προσπαθούσα πρώτα να συζητήσω , να κουβεντιάσω και αν δεν εισακουγόμασταν τότε περνούσαμε στο νομικό πλαίσιο». (Α)

Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η επόμενη απάντηση:

«Ναι αν είσαι άνθρωπος δεν μπορείς να μπεις σε καλούπι, νιώθω ότι υπήρξαν δυσκολίες συνεργασίας είτε από πεποίθηση είτε από διαφορετική άποψη αλλά με ταμπουρωμένη και τεκμηριωμένη άποψη δυσκολία. Το θέμα ήταν, όταν τελείωνε αυτή η υπόθεση να τελείωνε με την καλύτερη δυνατή θέση, εκείνη τη θέση που εξυπηρετούσε το παιδαγωγικό κομμάτι αλλά και το κομμάτι της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού που βασικά εκεί ήταν το πρόβλημα και όχι κάπου αλλού, του νομικού πλαισίου που μας κάλυπτε και τους δύο και που θα έπρεπε να είναι στην κατεύθυνση που λέει ο νόμος και όχι αυτό που εμείς από πεποίθηση θέλαμε. Όταν έφυγα από την υπηρεσία δεν είχαμε καμία εκκρεμότητα που να δημιουργούσε σύγχυση στην παραπάνω ιεραρχία». (Δ)

Είναι φανερό πως και στις δύο περιπτώσεις οι Διευθυντές είχαν να αντιμετωπίσουν περισσότερο και να λύσουν θέματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού παρά θέματα που αφορούσαν το αντικείμενο της υπηρεσίας τους. Ο χρόνος ο οποίος αφιερώνεται σε αυτά τα θέματα αλλά και η έμφαση στην επίλυση τους δεν επιτρέπει έναν αποτελεσματικό τρόπο διοίκησης. Η τονισμένη αναφορά σε αυτό το στοιχείο δείχνει να έχει το μέγεθος και την έκταση προβλήματος και δεν φαίνεται να εντάσσεται στο πλαίσιο της συνεργατικής διαχείρισης των προβλημάτων που προκύπτουν.

Το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα έπρεπε να λειτουργεί η αποκεντρωμένη διοίκηση της εκπαίδευσης δεν θα πρέπει να έχει σαν πρώτο στόχο τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού που την απαρτίζει αλλά την υιοθέτηση και δημιουργία πρακτικών και πολιτικών που να προωθούν τους στόχους της κεντρικής πολιτικής διοίκησης. Τα θέματα της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού πρέπει ήδη να έχουν λυθεί και ο καθένας να γνωρίζει τις αρμοδιότητες του ρητά και σαφώς και να μην δυσκολεύει αλλά αντίθετα να βοηθά στην επίλυση προβλημάτων που ενσκήπτουν καθημερινά.

Η υποστήριξη προσωπικών απόψεων δεν θα έπρεπε να λειτουργεί αποθαρρυντικά στην περίπτωση διαμόρφωσης απόψεων αναφορικά με θέματα που αφορούν την λήψη αποφάσεων στο χώρο της εκπαίδευσης αλλά αντίθετα να τη διευκολύνουν. Όταν όμως εκείνες λειτουργούν ανασταλτικά και παρεμποδίζουν την εφαρμογή ειλημμένων αποφάσεων ή του θεσμικού πλαισίου τότε προφανώς δεν έχει προηγηθεί σαφής και ρητή διάκριση των ρόλων των εμπλεκόμενων στο πλαίσιο της λήψης αποφάσεων και επομένως δεν λειτουργεί η ροή πληροφοριών και αποφάσεων με τρόπο που να στηρίζει την αποκεντρωμένη διοίκηση της εκπαίδευσης.

Τέλος οι επόμενες δύο απόψεις συνηγορούν στο ότι τα προβλήματα με τους υφισταμένους ήταν ή είναι πολύ σοβαρά. Μάλιστα σε μία από τις δύο περιπτώσεις η απάντηση που δόθηκε ήταν χαρακτηριστική:

«Ναι υπάρχουν... να σου πω και κάτι αυτά δεν χρειάζεται να τα αναφέρουμε...». (Ε)

Η επιλογή του ερωτηθέντος να μην αναφερθεί στις δυσκολίες που αντιμετώπιζε η εφαρμογή των αποφάσεων του αποδεικνύει το μέγεθος του προβλήματος.

Σε άλλη περίπτωση η απάντηση που δόθηκε ήταν σαφώς πιο ξεκάθαρη και περιγράφει τη φύση του προβλήματος με περισσότερη γλαφυρότητα:

«Υπήρχαν πάρα πολλές δυσκολίες εξαιτίας αυτού που είπα για την αυτονόμηση (προηγουμένως είχε αναφερθεί στην αντίληψη που επικρατεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση περί αυτονόμησης της κάθε οργανικής μονάδας) και του ότι ο καθένας από τους υφισταμένους, πχ ο διευθυντής εκπαίδευσης, δεν είχαν την ίδια αντίληψη, είχαν την παλιά αντίληψη ότι είναι σε μια θέση που εξισορροπούν στην τοπική κοινωνία τη διάθεση για εξουσία, για παρέμβαση και για ρουσφέτι». (Η)

Είναι σαφές το πλαίσιο λειτουργίας που αντιμετώπισε ο ερωτηθείς και δεν χρήζει περαιτέρω ανάλυσης. Όλα τα προαναφερθέντα στοιχεία είναι εκείνα που η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει αποκηρύξει και προσπαθεί να αποβάλλει προκειμένου να περάσει σε μια νέα εποχή, εκείνη της αποκεντρωμένης διοίκησης.

Τα επόμενα ερωτήματα που τέθηκαν, εξετάζουν σε μεγαλύτερο βάθος και με μεγαλύτερη σαφήνεια το κατά πόσον υφίσταται ομαλή συνεργασία μεταξύ των Π.Δ.Ε και των υφισταμένων τους και για το λόγο αυτό κρίθηκε αναγκαία η διερεύνηση της ομαλής ροής πληροφοριών προς τη βάση της εκπαίδευσης και εν συνεχεία της εφαρμογής των ειλημμένων αποφάσεων.

Τα ερωτήματα αυτά, πιο συγκεκριμένα, ερευνούν τα προβλήματα που ενδέχεται να αντιμετωπίζει η πορεία των αποφάσεων προς τις υφιστάμενες εκπαιδευτικές δομές. Επίσης ερευνούν το κατά πόσον οι υφιστάμενοι διευκολύνουν τις διεργασίες προκειμένου να ληφθούν και να εφαρμοστούν οι αποφάσεις των ανωτέρων τους.

Πέντε από τους Π.Δ.Ε που ερωτήθηκαν για το αν αντιμετώπισαν προβλήματα στη συνεργασία με τους υφισταμένους τους απάντησαν πως είτε δεν αντιμετώπισαν προβλήματα είτε εκείνα που αντιμετώπισαν δεν ήταν άξια λόγου είτε τα αντιμετώπισαν με διάλογο και συγκαταβατικό πνεύμα είτε χρειάστηκε σε κάποιες περιπτώσεις κάποιου είδους αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και των ρόλων. Ειπώθηκε για παράδειγμα πως:

«Μπορεί να διαφωνούμε σε κάποια πράγματα αλλά δεν καταλήγουμε σε έντονη διαφωνία, προσπαθούμε και βρίσκουμε έναν κοινό τόπο. Από κει και πέρα αλλά οι συνδικαλιστές δεν είναι υφιστάμενοι μου και με αυτούς έχω συνεργασία πολύ καλή ωστόσο έχω και οφείλω να έχω διαφορετικό τρόπο σχέσης με κάποια πράγματα». (Γ)

Άλλοι δύο ερωτηθέντες αναφέρουν χαρακτηριστικά πως είχαν να αντιμετωπίσουν κάποια προβληματάκια όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ένας από τους δύο αλλά και κάποιες μεμονωμένες περιπτώσεις τις οποίες κατάφεραν να τις διευθετήσουν εντέλει. Αναφέρουν χαρακτηριστικά πως:

«Προβληματάκια υπάρχουν πάντα , ακόμη και η οργάνωση της Περιφερειακής Διεύθυνσης , ο συντονισμός των σχολικών συμβούλων είναι θέματα. Δυσκολεύτηκα στην αρχή να επιβάλλω το ωράριο. Τελικά τους μάζεψα, έβαλα μια φωνή και τα πράγματα έγιναν μια χαρά. Πρώτα λειτουργώ με το παράδειγμα , έπειτα με τη συζήτηση και τέλος με τη φωνή». (Ζ)

Ή σε άλλη περίπτωση:

«μόνο με μια συγκεκριμένη με αυτόν τον σχολικό σύμβουλο που σας ανέφερα γρηγορότερα. Δεν είχα καμία άλλη περίπτωση, δεν υπήρχε. Γιατί σας είπα το συζητούσαμε τα θέματα και διείδαν και οι άλλοι πως ένας είναι ο στόχος και ο δικός μου και αυτών , γιατί λοιπόν να αποκλίνουμε αφού έχουμε κοινό στόχο»; (Α)

Οι υπόλοιποι τρεις ερωτηθέντες αναφέρουν και παραδέχονται πως υπήρξαν προβλήματα στη συνεργασία με τους υφισταμένους τους. Ο ένας από τους τρεις παραδέχτηκε πως υπήρχαν προβλήματα αλλά δεν δέχτηκε να μιλήσει και να καταγραφεί παρά μόνο τα ανέφερε ανεπίσημα. Η επιλογή αυτή είναι ενδεικτική για το κλίμα και τη σοβαρότητα των προβλημάτων που αντιμετώπισε ο ίδιος στη θητεία του και που για λόγους που δεν εξήγησε αποφάσισε να μιλήσει χωρίς να καταγραφεί. Σημασία έχει πως και οι υπόλοιποι δύο Π.Δ.Ε που επέλεξαν να μιλήσουν για τις απόψεις τους κινούνται στο ίδιο μήκος κύματος:

«Τις περισσότερες φορές ήταν θέμα ανθρώπου, θα μπορούσε δηλαδή να είναι ένας Προϊστάμενος ο οποίος θα μου απέκρυπτε το σύνολο των εκπαιδευτικών που υπηρετούν σε μια ομάδα σχολείων προκειμένου να διευκολύνει τους συναδέλφους περισσότερο γιατί έχοντας και έναν εκπαιδευτικό περίσσειμα στη δούλεψη σου, είχε να κάνει με ουσιαστικό κέρδος για εκείνον και το σχολείο, όμως για την υπηρεσία τα βλέπουμε τα πράγματα σαν σήμερα που πρέπει να λιγοστέψει ο αριθμός των εκπαιδευτικών που κάθε χρόνο παίρνουν σαν αναπληρωτές ή όχι». (Δ)

Επίσης σε άλλη περίπτωση αναφέρεται πως:

«Είχα με τους Διευθυντές Εκπαίδευσης, με τους Συμβούλους, έπρεπε να συντάξουν εκθέσεις για εκπαιδευτικούς οι οποίοι έδειχναν δείγματα ανεπάρκειας παιδαγωγικής και έδειχναν πως φοβόντουσαν να αναλάβουν την ευθύνη, έπρεπε να πείσω προς την κατεύθυνση αυτή. Ή όταν είχαμε περιπτώσεις παραβατικής συμπεριφοράς και ο σύμβουλος έπρεπε να παρέμβει για να πει τη γνώμη του και για να βοηθήσει και με την εμπειρία του τον διευθυντή και τον εκπαιδευτικό». (Η)

Παρατηρεί κανείς ύστερα από τις παραπάνω αναφορές πως τα πάγια ζητήματα που εξακολουθούν από ότι φαίνεται να κυριαρχούν στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης είναι η αποφυγή της ανάληψης ευθύνης και η απόκρυψη στοιχείων και δεδομένων καθώς και η συγκάλυψη πληροφοριών και γεγονότων βασικών που είναι απαραίτητα για να γίνει η σωστή διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και πόρων από πλευράς των υπευθύνων.

Η παλαιά αυτή αντίληψη συντήρησης τέτοιου είδους καταστάσεων και συμπεριφορών δείχνει πως ακόμη δεν είναι δυνατός ο εξορθολογισμός του συστήματος της Διοίκησης της Εκπαίδευσης καθώς η σθεναρή αντίσταση των υπευθύνων σε καίρια πόστα απέναντι στην αλλαγή αντίληψης που φέρνει η νέα νομοθεσία και ο νέος τρόπος διαχείρισης της διοίκησης μόνο σε δυσκολίες και σε αναχρονισμούς μπορεί να οδηγήσει το εκπαιδευτικό σύστημα.

Στη συνέχεια εξετάστηκαν πιο συγκεκριμένα οι περιπτώσεις ενστάσεων που απευθύνονταν κατευθείαν στο Υπουργείο και όχι προς τον εκάστοτε υπεύθυνο Π.Δ.Ε. Αναφέρουν παράκαμψη των καθηκόντων τους έξι από τους δέκα ερωτηθέντες. Οι υπόλοιποι δεν αναφέρονται σε καμία περίπτωση παράκαμψης των αρμοδιοτήτων τους.

Ιδιαιτερότητα αποτελεί και το γεγονός πως οι τέσσερις από τις έξι περιπτώσεις που αναφέρονται σε παράκαμψη των αρμοδιοτήτων τους περιγράφουν την παράκαμψη που δεν γινόταν από τους διοικητικούς υφιστάμενους τους αλλά από συλλόγους γονέων και διάφορων άλλων ομάδων οι οποίοι δεν ήταν υφιστάμενοι τους:

«Όχι δεν συνάντησα, αυτό που συνήθως συναντάμε είναι οι διάφοροι σύλλογοι γονέων, κηδεμόνων, που απευθύνονται απευθείας στο Υπουργείο Παιδείας για θέματα καταγγελιών και τα λοιπά» (Ι)

ή σε άλλη περίπτωση

«Του άμεσου περιβάλλοντος μου όχι, με την έννοια των Προϊσταμένων, των Διευθυντών, των ανθρώπων που ήταν στην περιφέρεια αλλά δεν ήταν μικρός ο αριθμός των ανθρώπων που πίστευαν πως απευθυνόμενοι στο ΥΠ.Ε.Π.Θ θα είχαν άμεση λύση». (Δ)

Τέλος σε μία περίπτωση διατυπώνεται ρητά η προειδοποίηση από Π.Δ.Ε πως αν κάποιος από το υφιστάμενο προσωπικό καταφύγει στο Υπουργείο απευθείας για επίλυση θέματος του τότε θα έρθει αντιμέτωπο με τον ίδιο. Συγκεκριμένα αναφέρεται πως:

«Τα όργανα της διοίκησης δεν τολμούσαν να με παρακάμψουν γιατί τους το είχα ξεκαθαρίσει, αν πάει θέμα στο υπουργείο από εσάς χωρίς να το ξέρω εγώ θα έχετε να κάνετε μαζί μου αλλά για τον απλό πολίτη τα πράγματα ήταν διαφορετικά». (Ε)

Η δήλωση όμως αυτή που προειδοποιεί ευθέως και δηλώνει τι θα συμβεί από την πλευρά του αν τυχόν παρακαμφθεί, αφήνει να εννοηθεί πως η πρακτική της παρέμβασης είναι συνηθισμένη και πως δεν περιορίζεται, όπως αφήνουν να εννοηθεί οι υπόλοιποι ερωτηθέντες, μόνο σε εξωυπηρεσιακούς παράγοντες που δεν σχετίζονται άμεσα με την Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης.

Οι παρατηρήσεις που προκύπτουν από την διερεύνηση των παραπάνω στοιχείων δίνουν ως δεδομένο πως υπάρχουν πάντα όσοι θεωρούν πως μπορούν να παρακάμψουν το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και να προχωρήσουν σε μια απευθείας διευθέτηση των ζητημάτων τους.

Από την πλευρά των Π.Δ.Ε δεν δίνεται σε αυτές τις περιπτώσεις τόσο μεγάλη σημασία διότι θεωρούν πως δεν έχουν την ίδια βαρύτητα με τις αντίστοιχες παρεμβάσεις υφισταμένων τους καθώς αυτή η περίπτωση δηλώνει ευθεία αμφισβήτηση του προσώπου τους ενώ στην πρώτη περίπτωση η αμφισβήτηση είναι κατά κύριο λόγο θεσμική και όχι προσωπική. Και για το λόγο αυτό αναφέρονται σε αυτή με μεγαλύτερη άνεση.

Το μικρό ποσοστό Π.Δ.Ε που αναφέρουν πως αντιμετώπισαν προβλήματα ενδουπηρεσιακά μπορεί να ερμηνευθεί στη βάση της λογικής πως αποτελεί έμμεση αποδοχή της αμφισβήτησης τους μια τέτοιου είδους παραδοχή. Αναφέρεται χαρακτηριστικά:

«Υπήρχαν πάρα πολλές περιπτώσεις που είχαν την αίσθηση ότι ήταν αδικημένοι και ως εκ τούτου έπρεπε να αναφερθούν παραπάνω ή άνθρωποι που είχαν την αντίληψη ότι θα κάνουμε τη δουλειά μας διά των παρεμβάσεων». (Η)

Η αναφορά σε πλήθος περιπτώσεων παρέκβασης των ιθυνόντων αναδεικνύει στη συγκεκριμένη περίπτωση την πάγια νοοτροπία αντιμετώπισης των προβλημάτων όχι διά της ευθείας οδού από μέρους των υφισταμένων αρχών. Η διερεύνηση αυτής της σχέσης αποδεικνύει πως ενσκήπτουν ζητήματα στην τήρηση και το σεβασμό της δομής στη διοίκηση της εκπαίδευσης από μέρους των

υφισταμένων αρχών που δεν αναφέρονται ρητά από τους προϊσταμένους τους διότι θέτουν το λεπτό ζήτημα της ηθικής αποδοχής και νομιμοποίησης τους.

Το ουσιαστικό ζήτημα όμως που προκύπτει για τον ερευνητή από την παρούσα διερεύνηση είναι η προβληματική τήρηση του υπάρχοντος νομικού πλαισίου και η τάση αμφισβήτησης αρχικά των θεσμών και εν συνεχεία των προσώπων που τα εκπροσωπούν. Η τάση προς παράκαμψη των θεσμών αποκαλύπτει πέρα από την πάγια νοοτροπία προς την προσωπική επίλυση των προβλημάτων, την αδυναμία των θεσμών να καλύψουν το κενό που παρατηρείται και να δώσουν απάντηση στα ζητήματα με τα οποία έρχονται αντιμέτωποι καθημερινά τόσο οι υπάλληλοι όσο και οι πολίτες. Η αμεσότητα και η αποτελεσματικότητα είναι εκείνη που λείπει και την οποία έρχεται να καλύψει η έμμεση παράκαμψη της αδύναμης και αναποτελεσματικής νομοθεσίας και των θεσμών που την εκπροσωπούν. Τίθεται λοιπόν ξανά το ζήτημα της αποτελεσματικής και άμεσα εφαρμόσιμης νομοθεσίας.

Μία άλλη πτυχή που εξετάζεται μέσω της παρούσας έρευνας και δίνει μεγαλύτερη σημασία στη διερεύνηση των διαδικασιών που παρεμβάλλονται μεταξύ της διαδικασίας λήψης της απόφασης και της συνακόλουθης εφαρμογής της είναι εκείνη της άμεσης εφαρμογής των ληφθέντων αποφάσεων. Η εφαρμογή αυτή μπορεί να δυσχεραίνεται για διάφορους λόγους όπως οι αποφάσεις χρονοβόρων συμβουλίων προκειμένου αυτές να θεωρηθούν έγκυρες και εφαρμόσιμες.

Οι γνώμες που εκφράστηκαν στο συγκεκριμένο ζήτημα ποικίλουν και οι απόψεις που εκφράζονται καλύπτουν όλο το εύρος των πιθανών απαντήσεων αναφορικά με την άμεση εφαρμογή ή όχι των ειλημμένων αποφάσεων.

Συγκεκριμένα τέσσερις από τους δέκα Π.Δ.Ε συμφώνησαν στην άποψη πως η εφαρμογή των αποφάσεων είναι πάνω από όλα θέμα προσωπικής πρωτοβουλίας του εκάστοτε Διευθυντή καθώς υποστήριξαν πως έχουν στην διάθεση τους σαν Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης τα κατάλληλα εργαλεία για την εφαρμογή αυτών των αποφάσεων.

Σχολιάζοντας την παραπάνω άποψη μπορεί να ειπωθεί πως η ανάγκη να αναφερθεί η κρισιμότητα του ανθρώπινου παράγοντα στη διαδικασία εφαρμογής ειλημμένων αποφάσεων προκαλεί την εύλογη απορία όλων όσων κάνουν αυτή τη διαπίστωση.

Εάν κρίνεται απαραίτητο να μεσολαβήσει ο ανθρώπινος παράγοντας προκειμένου να εφαρμοστούν τα αυτονόητα, αυτό αφήνει να εννοηθεί πως αν δεν υπάρχει νομοθετικό κενό, υπάρχει πρόβλημα στην εφαρμογή της υπάρχουσας νομοθεσίας. Οι Π.Δ.Ε δεν βρίσκονται σε αυτό το πόστο προκειμένου να παρεμβαίνουν για να εφαρμοστούν οι αποφάσεις αλλά για να παίρνουν αυτές τις αποφάσεις συντονίζοντας όλα τα υφιστάμενα όργανα. Ο χρόνος τους είναι πολύτιμος και πρέπει να αφιερώνεται κατά κύριο λόγο στο συντονισμό των εκπαιδευτικών υπηρεσιών και όχι να σπαταλιέται στην εφαρμογή αποφάσεων.

Η Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης, όταν βασίζει την αποτελεσματικότητά της στην αμεσότητα ως προσωπικό χαρακτηριστικό του εκάστοτε Διευθυντή της, τότε προκύπτει σαφώς η ανεπάρκεια του θεσμικού πλαισίου μέσα στο οποίο λειτουργεί ο θεσμός και προκύπτουν ενδείξεις πως αυτό δεν υπολείπεται σε αμεσότητα και αποτελεσματικότητα.

Ο Περιφερειακός Διευθυντής θα βάλει την προσωπική του σφραγίδα στην Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης αλλά σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να λειτουργεί ως ο μόνος που μπορεί να λύσει τα ζητήματά της. Το θεσμικό πλαίσιο πρέπει να εξασφαλίζει τα απαραίτητα περιθώρια αυτονομίας προκειμένου να λαμβάνονται οι σωστές αποφάσεις και να εφαρμόζονται άμεσα χωρίς προβλήματα.

Είναι καθήκον του ίδιου του εκπαιδευτικού διοικητικού συστήματος να εξασφαλίζει την αμεσότητα στη λειτουργία του. Αν αυτή η προϋπόθεση δε διασφαλίζεται τότε το πρόβλημα ξεκινά από την κεντρική διοίκηση και τον τρόπο διοίκησης που έχει επιλέξει να εφαρμόζει.

Σε άλλες τρεις περιπτώσεις οι ερωτηθέντες έκαναν λόγο για την ύπαρξη μικρών προβλημάτων κατά τη διαδικασία εφαρμογής, σε βαθμό που εκείνα δεν ήταν άξια αναφοράς αλλά επίσης και ούτε δυσεπίλυτα. Η αμεσότητα τόνισε χαρακτηριστικά ένας εξ'αυτών, διασφαλίζεται από τη δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων στο διαδίκτυο.

Σε άλλη περίπτωση έγινε διάκριση ανάμεσα σε αποφάσεις που δεν χρειάζεται για την εφαρμογή τους κάποιου είδους διαδικασία χρονοβόρα, προκειμένου να εφαρμοστούν και σε εκείνες που χρειάζονται. Δεν υπήρξε περαιτέρω διευκρίνιση για το είδος και τη σημασία των αποφάσεων που ανήκουν σε κάθε κατηγορία προκειμένου να εξεταστεί το βάρος του διαχωρισμού αυτού.

Τέλος άλλη μία διάκριση που έκανε ένας ερωτηθείς αφορά τη φύση του θέματος που απασχολούσε, αν ήταν ένα θέμα μη επείγον και ασαφές το παρέπεμπαν στα συμβούλια προκειμένου να επιλυθεί διαφορετικά αλλά αν χρειαζόταν άμεση επίλυση τότε δεν μπορούσε κανείς να το παραπέμψει στα συμβούλια αλλά το αντιμετώπιζε άμεσα.

Η άποψη αυτή φαίνεται να δίνει την ευχέρεια στον Διευθυντή να επιλέξει εκείνος τον τρόπο που θα δινόταν λύση στο ζήτημα κάθε φορά. Η κατά βούληση και προσωπική κρίση απόφαση για την επίλυση των θεμάτων της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης δεν αναφέρεται ως τρόπος διοίκησης από άλλους Διευθυντές. Στη συγκεκριμένη περίπτωση δίδοντας μια ερμηνεία στα λεγόμενα μπορεί να ειπωθεί πως η επιλογή αυτή γινόταν προκειμένου η απόφαση που θα ληφθεί να προκαλέσει τις λιγότερο δυνατές αντιδράσεις για να μπορεί εν συνεχεία να εφαρμοστεί χωρίς προβλήματα.

«Παράδειγμα τελικά η χωροταξική διανομή πρέπει να είναι αποτέλεσμα συνεργασίας φορέων, αν λάβει μία απόφαση ο Π.Δ.Ε θα έχει τέτοιες αντιδράσεις που δεν θα γίνει δεκτή από κανέναν». (Θ)

Είναι εύλογο πως σε κάθε περίπτωση δεν ήταν δυνατή η δυνατότητα της επιλογής από μέρους των Π.Δ.Ε του τρόπου δράσης κάθε φορά που ανέκυπτε ένα ζήτημα, διότι εάν ήταν τόσο ξεκάθαρο, όλοι οι Π.Δ.Ε θα έκαναν χρήση αυτού του τρόπου αντιμετώπισης των ζητημάτων και οι ίδιοι.

6.γ Το σύνθετο έργο -των Π.Δ.Ε

Τα δύο επόμενα ερωτήματα διερευνούν τα ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι υφιστάμενοι των Π.Δ.Ε, οι οποίοι εργάζονται στις Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης και τα οποία προκαλούν τη μεγαλύτερη σύγχυση και τις περισσότερες παρεμβάσεις από μέρους των Π.Δ.Ε προκειμένου να διασαφηνιστούν και να λυθούν.

Θα εξεταστεί αρχικά εάν υπάρχει σε κάποιες περιπτώσεις σύγχυση και σύγκρουση αναφορικά με τους πολλαπλούς ρόλους που έχει αναλάβει ο Π.Δ. Ε και μετέπειτα πως την αντιμετωπίζει ο ίδιος.

Τρεις από τους δέκα Π.Δ.Ε υποστηρίζουν πως δεν υπάρχει σύγχυση ρόλων ή πως τουλάχιστον εκείνοι δεν αντιμετώπισαν κατά τη διάρκεια της θητείας τους κάτι ανάλογο. Ένας από τους τρεις αναφέρει χαρακτηριστικά πως η μόνη σύγχυση που είχε να αντιμετωπίσει κατά τη διάρκεια της θητείας του ήταν σε σχέση με το Υπουργείο και τη λειτουργία σε αυτό διαφόρων υπηρεσιακών παραγόντων και υπαλλήλων του:

«...η αδυναμία του συντονισμού ήταν προς το Υπουργείο και μάλιστα με υπηρεσιακούς παράγοντες. Δηλαδή ο Υπουργός έλεγε κάντε το και χρονοτριβούσαν οι υπηρεσιακοί παράγοντες, ο ένας υπάλληλος δηλαδή... Εκεί υπήρχε το πρόβλημα, στην κεντρική υπηρεσία του υπουργείου στον Υπάλληλο, στον υπηρεσιακό παράγοντα, όχι στην πολιτική ηγεσία, η οποία δρούσε άμεσα...». (B)

Μία διαφορετική οπτική τέθηκε από άλλους πέντε Π.Δ.Ε, οι οποίοι υποστήριξαν ότι ίσως υπήρχαν μικρές δυσκολίες αλλά σε γενικές γραμμές δεν δημιουργούνταν κάποιο σοβαρό πρόβλημα. Πιστεύουν πως αυτές οι δυσκολίες δεν ήταν μεγάλες ή σχεδόν ανύπαρκτες διότι ο Π.Δ.Ε δεν εμπλέκονταν σε θέματα παιδαγωγικής φύσεως. Αυτά τα είχαν αναλάβει οι παιδαγωγικοί υπεύθυνοι και εκείνος επόπτευε.

Η αντιμετώπιση αυτή όμως αυτή αφήνει ένα κενό, εκείνο της σύνθεσης της παιδαγωγικής και της διοικητικής τους εποπτείας σε επίπεδο Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης. Δεν γίνεται αναφορά στο πως αντιμετωπίζονταν τα προβλήματα από τον Π.Δ.Ε όταν ήταν αδύνατο να λυθούν από τους Σχολικούς Συμβούλους ή από τους Παιδαγωγικούς Προϊσταμένους. Ισχυρίζονται, λοιπόν, οι πέντε αυτοί ερωτηθέντες πως δεν ήρθαν αντιμέτωποι με ζητήματα που να εμπλέκουν και να φέρνουν σε αντιπαράθεση και σύγκρουση, ταυτόχρονα την διοικητικό, τον πειθαρχικό και την παιδαγωγικό τους ρόλο. Τα ζητήματα, κυρίως τα παιδαγωγικά, σε αυτά αναφέρονται και πιθανώς θεωρούν πως αποτελούν τον

έτερο πόλο της διοικητικής τους υπόστασης, έχουν λυθεί σύμφωνα με την άποψη τους σε επίπεδο σχολικό συμβούλων , είτε σε επίπεδο Παιδαγωγικών Προϊσταμένων. Αναφέρουν χαρακτηριστικά πως:

«Δεν ήταν ανάγκη να φτάσεις σε αυτό το σημείο προκειμένου να λύσεις ένα θέμα εάν είχες ξεκαθαρίσει μέσα σου ότι το παιδαγωγικό κομμάτι της διαχείρισης το έχουν οι Προϊστάμενοι Παιδαγωγικής Καθοδήγησης. Τους σέβεσαι, τους εκτιμάς, ελέγχεις αν έχει λειτουργήσει η όλη διαδικασία καθώς πρέπει , δε χρειαζόταν να βρεθείς μπροστά στο πρόβλημα» (Δ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Θεωρώ πως δεν υπάρχουν τέτοια προβλήματα από αυτή τη διαδικασία γιατί για τα παιδαγωγικά θέματα βγαίνω και συζητώ και συμβουλευόμαι τους παιδαγωγικά υπεύθυνους της Πρωτοβάθμιας και της Δευτεροβάθμιας που είναι ένα κομμάτι της εκπαίδευσης» (Ι)

Σε αυτή την περίπτωση οι συγκεκριμένοι ερωτηθέντες θεωρούν πως ο Π.Δ.Ε έχει το ρόλο του επόπτη. Ο παιδαγωγικός ρόλος έχει δοθεί, σύμφωνα πάντα με τη γνώμη τους, στον Προϊστάμενο Παιδαγωγικής Καθοδήγησης και εκείνοι ελέγχουν και εποπτεύουν τη λειτουργία του χωρίς όμως να φτάνουν στη σύνθεση. Ο ρόλος της σύνθεσης και αν αυτός αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι στη λειτουργία του θεσμού αποτελεί την έννοια κλειδί προκειμένου να γίνει αντιληπτή η διαφορετική αντίληψη που εκφράζεται σε κάθε περίπτωση.

Εν προκειμένω οι άλλοι τρεις ερωτηθέντες τόνισαν πως υπάρχει πρόβλημα και σύγχυση των ρόλων τους καθώς αντιλαμβάνονται πιο συγκεντρωτικά το ρόλο τους παρά επιμεριστικά. Δέχονται δηλαδή πως η σύνθεση είναι δική τους ευθύνη και πως δεν είναι σε κάθε περίπτωση εύκολη στην επίτευξη της. Αναφέρουν χαρακτηριστικά πως:

« ...αλλά υπάρχει σύγχυση αρμοδιοτήτων, υπάρχει και στο πρόσωπο του Π.Δ.Ε όπου και το διοικητικό και το παιδαγωγικό κομμάτι δεν είναι πάντα ταυτόσημα, δημιουργούν ένα ζήτημα λόγου χάριν, σε ένα σχολείο έχω ένα συνάδελφο όπου ανήκει οργανικά δεν έχει όμως τάξη. Κάνει κάποιες ώρες, συμπληρώνει το ωράριο του διευθυντή και χρειάζεται να μετακινηθεί κάποιος συνάδελφος. Θα μετακινήσουμε κάποιον συνάδελφο που έχει τάξη αλλά είναι αποσπασμένος ή θα μετακινήσουμε αυτόν που οργανικώς ανήκει εδώ; Οι τεκμηριώσεις εδώ είναι δύο, η καθαρά διοικητική που λέει πως αυτός που έχει οργανική παραμένει στο σχολείο και ο άλλος ο παιδαγωγικός λέει πως φεύγει αυτός που δεν έχει τάξη. Εγώ επιλέγω τη διοικητική στην παρούσα φάση για να είμαι καλυμμένη και επειδή η εποχή είναι περίεργη όμως υπάρχει αυτή η σύγχυση επιμερισμών αυτών των αρμοδιοτήτων σε διαφορετικά πρόσωπα, διαφορετικών βαθμίδων. Δηλαδή έχω

διοικητικούς διευθυντές και σχολικούς συμβούλους και εκεί υπάρχουν πολλές συγκρούσεις, πολλά θέματα που οι σχολικοί σύμβουλοι δεν μπορούν ν' αντιληφθούν , όπως οι δεύτερες αναθέσεις... Εκείνοι οι άνθρωποι δεν έχουν εικόνα του αριθμητικού συνόλου και της εικόνας της διοικητικής πραγματικότητας, του πως θα μοιραστούν οι ώρες, θα καλυφθούν τα κενά και οι λειτουργικές ανάγκες, δεν έχουν καθόλου εικόνα με το παιδαγωγικό τους σκεπτικό , όπου και εμένα μπορεί να με φέρουν σε δύσκολη θέση. Η λύση που έχω βρει είναι να οργανώνω κοινές συσκέψεις διευθυντών εκπαίδευσης και σχολικών συμβούλων για να αυτά τα πράγματα κατανοητά». (Ζ)

Η συγκεκριμένη θέση πιστοποιεί ακριβώς αυτή τη συνθετική αντίληψη περί του ρόλου του Π.Δ.Ε και την τεκμηριώνει και με συγκεκριμένα παραδείγματα. Διαφοροποιείται αρκετά από την άποψη που υποστηρίχθηκε προηγουμένως και που αντιλαμβάνεται το θεσμικό του ρόλο του περισσότερο αποστασιοποιημένο και πιο πολύ εστιασμένο στην εποπτεία και στη διοίκηση.

Σε άλλη περίπτωση επισημάνθηκε ότι ενσκήπτουν ζητήματα αναφορικά με τον πειθαρχικό ρόλο του:

«Ορισμένες φορές που εμπίπτουμε σε κάποιες πειθαρχικού είδους καταστάσεις, συνήθως αντιμετωπίζονται διαλογικά και εκτονώνονται». (Γ)

Τέλος εκφράστηκε και η άποψη, μέσα στο ίδιο πλαίσιο σκέψης πως το σοβαρότερο πρόβλημα είναι:

«Η αντίληψη περί αυτονομίας που υπάρχει σε πολύ μεγάλο βαθμό στο χώρο της εκπαιδευτικής διοίκησης και δεν αφήνει να αντιμετωπιστούν τα ζητήματα συλλογικά και απρόσκοπτα σε τελική βάση από τον τρόπο, είμαι ο Π.Δ.Ε και επιβάλλω τη δική μου γνώμη, πρέπει να είναι προϊόν από εξειδικευμένους επιστήμονες και νομικούς». (Η)

Η παραπάνω προσέγγιση επισημαίνει τον καίριο ρόλο του Π.Δ.Ε στη σύνθεση και κατ'έπείτα στη λύση των ζητημάτων που προκύπτουν σε όλες τις βαθμίδες της εκπαιδευτικής διοίκησης και καταλήγουν στην υψηλότερη, σε επίπεδο περιφέρειας, προκειμένου να λάβουν λύση. Διαβεβαιώνεται η ύπαρξη της σύγχυσης των ρόλων του και αποδεικνύεται και από την απαιτούμενη προσαρμογή στάσης απέναντι στα προβλήματα που προκύπτουν σε αυτό το πλαίσιο. Η λύση που προτείνεται είναι στην πρώτη περίπτωση η αποστασιοποιημένη εποπτεία και στη δεύτερη, η ενεργή σύνθεση των συγκρουόμενων σε πολλές περιπτώσεις ρόλων του θεσμού.

Οι απόψεις που κατατέθηκαν δίνουν το συμπέρασμα πως το κυρίως θέμα δεν πρέπει να είναι το ερώτημα , έτσι όπως τέθηκε από τον ερευνητή αρχικά, αν υπάρχει ή όχι σύγχυση των πολλαπλών ρόλων στον υπό εξέταση θεσμό, αλλά αντιθέτως το ουσιαστικό ζήτημα που προκύπτει και που χρήζει μελέτης είναι η

πραγματική αντίληψη για το ρόλο τους και κατά συνέπεια η εφαρμογή αυτής της αντίληψης σε επίπεδο επίλυσης προβλημάτων.

Η ένδειξη που προκύπτει από τη μελέτη του συγκεκριμένου ζητήματος είναι η έντονη διαφοροποίηση στις αντιλήψεις των Π.Δ.Ε σχετικά με το ρόλο τους. Η διαφοροποίηση αυτή δεν μπορεί να κριθεί διαφορετικά, παρά σαν ένα σύμπτωμα της συνολικής δυσκολίας ερμηνείας του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη διοίκηση της εκπαίδευσης. Απαιτείται λοιπόν υποκειμενικής ερμηνεία που καλείται να δώσει ο κάθε Π.Δ.Ε προκειμένου να πράξει. Η δυσκολία στην ερμηνευτική προσέγγιση του ρόλου του Π.Δ.Ε ακόμη και από τους ίδιους τους εκπροσώπους του θεσμού προκαλεί μία σειρά προβλημάτων αναφορικά με τη σχέση τους με τους υφιστάμενους τους, την συνακόλουθη εφαρμογή των αποφάσεων τους αλλά και τη σχέση τους με το Υπουργείο.

Το τελευταίο ερώτημα που εξετάζει ζητήματα που προκύπτουν στη σχέση Π.Δ.Ε και υφισταμένων τους αφορά τις διευκρινήσεις που πρέπει να δοθούν και τις προσωπικές παρεμβάσεις του ίδιου προκειμένου να λυθούν ζητήματα που προκύπτουν καθημερινά.

Στο συγκεκριμένο ερώτημα υπήρξε μεγάλη ποικιλία και διαφοροποίηση στο είδος των απαντήσεων που δόθηκαν. Τρεις από τους δέκα ερωτηθέντες δεν αναφέρονται καθόλου σε διευκρινήσεις που τυχόν χρειάστηκε να δοθούν προκειμένου να προωθηθεί κάποια υπόθεση. Σε άλλη περίπτωση αναφέρεται πως υπήρχαν κάποια θέματα μεταξύ του προσωπικού, τα οποία δεν έλαβαν μεγάλη έκταση και εντέλει διευθετήθηκαν. Επίσης οι διευκρινήσεις, που κλήθηκε να δώσει και για τις οποίες ερωτήθηκε Π.Δ.Ε αφορούσαν το ίδιο το προσωπικό και τα δικαιώματά του, π.χ τις άδειες του. Επισημαίνεται πως:

«Διευκρινήσεις κυρίως για υπηρεσιακά θέματα γραφειοκρατίας όχι κάτι σοβαρό που να έχει σχέση με το ρόλο τους ή κάτι άλλο. Πάνω στο αντικείμενο τους γιατί έχουμε καθορισμό αρμοδιοτήτων, κάτι διευκρινιστικό που δεν κατανοούν ή που τέλος πάντων δεν είναι σίγουροι για αυτό» (Γ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Κυρίως για τη διευθέτηση του προσωπικού, για τα λειτουργικά κενά, για τους αδυνατούντες, αποσπάσεις, διαθέσεις και τις αντιμετωπίζω κατά περίπτωση». (Ζ)

Από τις παραπάνω αναφορές γίνεται κατανοητό πως οι διευκρινίσεις και οι παρεμβάσεις σε αυτό το επίπεδο αφορούν κατά κύριο λόγο την υπηρεσιακή καθημερινότητα καθώς αναφέρονται κυρίως σε ενδοπηρεσιακά ζητήματα, μικρότερης ή μεγαλύτερης σημασίας και αφορούν το προσωπικό της ίδιας της υπηρεσίας αλλά και την τοποθέτηση του εκπαιδευτικού προσωπικού.

Δεν υπάρχει όμως μόνο αυτή η πλευρά αλλά και μια περισσότερη πολύπλοκη και ιδιαίτερη η οποία αφορά και την ίδια τη σχολική πραγματικότητα και τα προβλήματα που εκείνη αντιμετωπίζει. Ο Π.Δ.Ε αναφέρει πως υπήρχαν θέματα ανυπακοής εκπαιδευτικών στους Διευθυντές τους και το θέμα διευθετούσε, με συζήτηση, ο ίδιος. Αναφέρεται ακόμη και η περίπτωση Διευθυντή Εκπαίδευσης ο οποίος δεν μπορούσε να ελέγξει εάν σε κάθε τάξη υπήρχε εκπαιδευτικός:

« Όταν ο Διευθυντής Εκπαίδευσης δεν μπορούσε να το χειριστεί έπρεπε άμεσα ο Π.Δ.Ε, εάν είχε σαν προτεραιότητά του, να είναι ο δάσκαλος στην τάξη, εκεί ο ρόλος του είναι καθοριστικός και εκεί βρίσκεται και η γνώση του να ελέγχει τι διαθέσιμο προσωπικό έχει, γιατί η συνεργασία δεν είναι πάντα δεδομένη και ειλικρινής. Το ηλεκτρονικό σύστημα βοηθάει και ακόμη και τώρα θέλει να ξέρεις να το διαβάζεις, όταν υπάρχουν κενά και σου λένε δεν έχουμε εκπαιδευτικούς ενώ οι δείκτες σου λένε πως υπάρχουν εκπαιδευτικοί». (Κ)

Συμπερασματικά προκύπτουν ενδείξεις πως οι διευκρινήσεις και οι παρεμβάσεις τις οποίες καλείται ο εκάστοτε Π.Δ.Ε δεν αφορούν μόνο θέματα διαδικαστικά, τα οποία δεν έχουν μεγάλο αντίκτυπο στη λειτουργία της εκπαίδευσης, όπως γίνεται εύκολα κατανοητό.

Προκύπτουν εκτός των άλλων και ζητήματα σοβαρά, όπως η απειθαρχία εκπαιδευτικών και η άρνηση ειλικρινούς συνεργασίας με τους ίδιους μέσω απόκρυψης στοιχείων, τα οποία είναι απαραίτητο να τα γνωρίζουν, προκειμένου να δράσουν ανάλογα και να λύσουν το πρόβλημα. Ακόμη και η τεχνολογία δεν μπορεί σε καμία περίπτωση χωρίς την ανθρώπινη βοήθεια να λύσει όλα τα ζητήματα, παρά μόνο να διευκολύνει την επίλυση τους.

Ο ρόλος που καλείται να παίξει ο Π.Δ.Ε σε σχέση με τους υφισταμένους του και τη συνολική αρμοδιότητα του να κάνει διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, ταυτόχρονα με την επίλυση σοβαρών αλλά και ίσως λιγότερο σοβαρό ζητημάτων, που αφορούν την καθημερινότητα της εκπαίδευσης, καταδεικνύει τον πολυσύνθετο έργο του και την ανάγκη να βοηθηθεί από την κεντρική διοίκηση με όλους τους δυνατούς τρόπους, προκειμένου να διευκολυνθεί το έργο του.

7. Αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τη συμβολή του θεσμού στην αποκέντρωση και τη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής

7.α Συνεργασία Π.Δ.Ε. με τοπικούς και εθνικούς φορείς

Η επόμενη θεματική, η οποία εξετάζεται στην παρούσα εργασία είναι η πιθανότητα συνεργασίας των Π.Δ.Ε με τοπικούς και εθνικούς φορείς προκειμένου να αντιμετωπιστεί μια σειρά θεμάτων που προκύπτουν σε επίπεδο περιφέρειας και δεν μπορούν να επιλυθούν εάν δεν υπάρχει η κατάλληλη πληροφόρηση, οι γνώσεις και η συνεργασία. Γιατί όπως είναι γνωστόν αποκέντρωση χωρίς συνεργασία φορέων δεν μπορεί να επιτευχθεί.

Οι απαντήσεις που δόθηκαν από μέρους των Π.Δ.Ε υποστηρίζουν δύο διαφορετικές απόψεις. Η μία υποστηρίζει πως πρέπει να υπάρχει συνεργασία με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και η άλλη υποστηρίζει πως πρέπει να υπάρχει συνεργασία με την κεντρική Διοίκηση. Υπάρχει βέβαια και μια τρίτη πλευρά που θεωρεί πως δεν είναι απαραίτητη η εμπλοκή τοπικών και εθνικών φορέων σε ζητήματα που αφορούν τη διοίκηση της εκπαίδευσης σε επίπεδο περιφέρειας.

Πέντε από το σύνολο των δέκα Π.Δ.Ε υποστηρίζουν πως κατά κύριο λόγο υπάρχει στενή σύνδεση και επομένως μεγαλύτερη ανάγκη συνεργασίας μεταξύ της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης και των τοπικών φορέων. Εξάλλου οι Δήμοι έχουν αναλάβει την τεχνική υποστήριξη των σχολείων (συντήρηση κτιρίων, θέρμανση) αλλά και οι Περιφέρειες εμπλέκονται με την εκπαίδευση καθώς έχουν αναλάβει την μεταφορά μαθητών. Θεωρούν λοιπόν πως είναι απαραίτητο να στραφούν προς την κατεύθυνση της συνεργασίας με την τοπική αυτοδιοίκηση προκειμένου να είναι η Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης περισσότερο αποτελεσματική. Οι απόψεις τους έχουν ως εξής:

Αρχικά τίθεται το ζήτημα της αμεσότερης συνεργασίας μεταξύ Π.Δ.Ε και τοπικών αρχών:

«Εκείνο που θα ήθελα σε επίπεδο εκπαιδευτικών τοπικών αρχών, να υπάρχει μια πιο ευθεία επαφή». (Θ)

Εν συνεχεία τίθεται το ζήτημα των προσώπων σε επίπεδο συνεργασιών:

«...εκείνος ο δήμαρχος κρατούσε απόσταση στην προσπάθεια της αποκέντρωσης και είχα μεγάλες δυσκολίες». (Ε)

Άλλο ζήτημα που ετέθη από την πλευρά των Π.Δ.Ε είναι η νοοτροπία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

«Μέσα στους κόλπους της Διοίκησης θα το ήθελα, θα ήθελα για παράδειγμα να είχα καλύτερη συνεργασία με τους Δήμους. Οι Δήμοι έχουν μια αντίληψη παλαιοκομματική, δεν είναι διατεθειμένοι να συγκρουστούν με τίποτα και να πάρουν αποφάσεις για το δημόσιο συμφέρον. Πχ, όταν υπήρχε η δυνατότητα να αξιοποιηθούν δημόσιοι χώροι για να στεγάσουν τις υπηρεσίες μας και έπρεπε να ξενιτευτούν οι ενοικιαζόμενοι, είχαμε φοβερή δυσκολία κι οι περιφέρειες και οι Δήμοι να το κάνουν, γιατί προσκρούουν στα τοπικά συμφέροντα, δεν ήθελαν να συγκρουστούν. Παράδειγμα είχαμε μονοθέσια σχολεία στην παρυφή του αστικού κέντρου και οι Δήμοι δεν είχαν την τόλμη να πουν πως είναι σε βάρος αυτών των παιδιών να είναι σε μονοθέσιο σχολείο, στην παρυφή του αστικού κέντρου». (Η)

Άλλη τοποθέτηση αλλά με την ίδια άποψη:

«Καλύτερη συνεργασία θα πρέπει να υπάρχει με τους Δήμους... Η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να παίζει τέτοιο ρόλο και όχι το πελατειακό και το ψηφοθηρικό, κάνω αυτά τα πράγματα για να έχω τους γονείς σαν ψήφους». (Β)

Τέλος συζητείται για ακόμη μία φορά:

«Η ανάγκη για περισσότερη και ουσιαστικότερη συνεργασία με το Δήμο και την Περιφέρεια γιατί έχουν πολλές δικαιοδοσίες αναφορικά με τα σχολεία». (Κ)

Τίθεται λοιπόν με μεγάλη έμφαση το ζήτημα μιας ποιοτικότερης και αμεσότερης μορφής συνεργασίας με την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο σύνολο της, είτε αυτή ονομάζεται Δήμος είτε Περιφέρεια προκειμένου να βοηθηθεί η Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης στο έργο της.

Όμως η νοοτροπία ακόμη σε αρκετά μεγάλο βαθμό, όσων υπηρετούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση που επικρατεί έχει ως κύριο χαρακτηριστικό της την έλλειψη αξιοκρατίας. Γεγονός που δεν διευκολύνει την εύρυθμη λειτουργία της. Δεν είναι πρόθυμη να διευκολύνει τη λειτουργία της εκπαίδευσης χωρίς να αποκομίσει κάποιο αντάλλαγμα. Η πρακτική αυτή από μέρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν φαίνεται να προωθεί την ουσιαστική συνεργασία μεταξύ όλων των τοπικών φορέων προκειμένου να γίνει εφικτή η δυναμική αντιμετώπιση των προβλημάτων της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης και η οποία σε βάθος χρόνου θα καταστήσει εφικτή τη δυνατότητα πραγματοποίησης μιας ουσιαστικής αποκέντρωσης.

Εν συνεχεία υποστηρίχθηκε από τρεις Π.Δ.Ε πως δεν υπάρχει ανάγκη να γίνουν αλλαγές στο υπάρχον καθεστώς των συνεργασιών τόσο με την Τοπική Αυτοδιοίκηση όσο και με την κεντρική διοίκηση. Η Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης σύμφωνα με την άποψη τους διαθέτει όλα τα απαραίτητα εργαλεία προκειμένου να προωθή τις υποθέσεις της αυτόνομα.

Τέλος υπήρξαν και οι περιπτώσεις άλλων δύο Π.Δ.Ε, οι οποίοι υποστηρίζουν πως κρίνεται αναγκαία κατά τη γνώμη τους η συνεργασία με διάφορους φορείς της κεντρικής διοίκησης όπως «Ο Συνήγορος του Παιδιού», «ο Συνήγορος του Πολίτη», ο γενικός επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και τα Πανεπιστημιακά Ιδρύματα. Σε αυτό το πλαίσιο τονίστηκε και η ανάγκη συνεργασιών με φορείς οι οποίοι θα μπορούσαν να χρηματοδοτήσουν τις Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης.

Προκύπτει λοιπόν η ανάγκη για τη διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου συνεργασίας σε επίπεδο τοπικό και στο οποίο είναι αναγκαίο να συμμετάσχει και η διαφοροποιημένη πλέον Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το πλαίσιο αυτό θα προσφέρει την απαιτούμενη ευελιξία και θα δώσει στους φορείς που εκπροσωπούν την εκπαίδευση σε τοπικό επίπεδο, τη δυνατότητα να κινηθούν με μεγαλύτερη άνεση και να είναι σε θέση να λύνουν τα τρέχοντα καθημερινά ζητήματα που προκύπτουν αλλά επίσης και τη δυνατότητα να καταφέρουν να πετύχουν ουσιαστικότερη απεξάρτηση από την κεντρική διοίκηση μέσω σύναψης ευρύτερων συμμαχιών.

7.β Παραγωγή εκπαιδευτικής πολιτικής

Στις τελευταίες τέσσερις ερωτήσεις κρίθηκε σημαντικό να αποτιμηθεί μέσω της γνώμης των Π.Δ.Ε, ο ρόλος και η επιρροή του θεσμού στη διαδικασία παραγωγής εκπαιδευτικής πολιτικής.

Το πρώτο ερώτημα που τους ετέθη, αφορούσε την άποψη τους σχετικά με τη δυνατότητα που τους παρέχει ο θεσμός τον οποίο υπηρετούν, να διαμορφώνουν και να επεμβαίνουν στη διαδικασία παραγωγής εκπαιδευτικής πολιτικής. Οι απόψεις τους διαφέρουν αρκετά και πρέπει να τονιστεί πως ένας Στις περιπτώσεις που σημαντικός παράγοντας που διαμόρφωσε την γνώμη τους πάνω σε αυτό το ζήτημα, ήταν και η ύπαρξη ή όχι προσωπικής επαφής τους με τον εκάστοτε υπουργό. φαινόταν να διατηρούν κάποιου είδους προσωπική επαφή ή σχέση αισθανόταν πως συμμετείχαν πιο ενεργά και οι ίδιοι στη διαδικασία διαμόρφωσης της εκπαιδευτικής πολιτικής. Οι απόψεις λοιπόν που διατυπώνονται θα πρέπει κάτω και από αυτό το πρίσμα να αντιμετωπιστούν.

Συγκεκριμένα τρεις από τους δέκα Π.Δ.Ε απαντούν πως είχαν ρόλο ενεργό στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής:

«Θα πω εξαιρετικά και μόνο λόγω της ιδιαίτερης σχέσης που υπήρχε, διαφορετικά δεν θα υπήρχε συμμετοχή στην πολιτική απόφαση». (Α)

ή σε άλλη περίπτωση

«Αυτό μη μου το ρωτάς, σου είπα ότι ήμουν, μπορώ να πω καταχρηστικά» (Ε)

και τέλος:

«Ναι, ναι ενεργά. Ήταν πολύ ενεργή, εισακούστηκε πάρα πολύ η Περιφέρεια μας ... Ξεπέρασε τις προσδοκίες μας, ήμασταν πάντα με προτάσεις και φάκελο. Η Υπουργός Παιδείας είχε τότε έναν τρόπο διαχείρισης πολύ σκληρό, με την έννοια της σκληρής δουλειάς, του προγραμματισμού της Περιφέρειας και σου έλεγε πως σε ένα μήνα θέλει τον απολογισμό. Εμείς εισακουστήκαμε, διορθώσαμε, λύσαμε, εξηγήσαμε και σε κάποια σημεία που δεν μας άκουσαν μπορεί και να μετάνιωσαν». (Β)

Άλλος ένας λόγος που διαμόρφωσε την άποψη των Π.Δ.Ε σχετικά με τη δυνατότητα τους ή μη της διαμόρφωσης της εκπαιδευτικής πολιτικής, είναι η βούληση της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας να αφήσει χώρο για παρεμβάσεις ή όχι. Την άποψη αυτή ενστερνίζονται τρεις Π.Δ.Ε, οι οποίοι αναφέρουν χαρακτηριστικά:

«Αυτό το καθορίζει η εκάστοτε πολιτική ηγεσία για το τι θέλει κάθε φορά, όταν σε κάποιες συγκεκριμένες φάσεις η πολιτική ηγεσία το ήθελε , ναι, όταν δεν το ήθελε, ούτε μας ρωτούσε, ούτε παρεμβαίναμε» (Η)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Στα πράγματα εκείνα τα οποία το ΥΠ.Ε.Π.Θ τα αποδέχονταν , οφείλω να ομολογήσω , όχι οι δικές μου θέσεις αλλά θέσεις των Π.Δ.Ε από όλη την Ελλάδα , δεν ήταν λίγες εκείνες που το υπουργείο απεδέχθη και αν δεν τις απεδέχθη αυτό καθαυτό μετά από διαβούλευση έφταναν σε αποτέλεσμα τέτοιο που να είναι κέρδος για την εκπαίδευση» (Γ)

και τέλος:

«Ο ρόλος του Π. Δ. Ε είναι ρόλος διάμεσου. Εκπαιδευτική πολιτική σημαίνει απόφαση για τα σημαντικότερα εκπαιδευτικά μέτρα που σχηματίζουν την εκπαιδευτική πολιτική που δεν νομίζω πως οι Π. Δ. Ε μέχρι τώρα είχαν ουσιαστικό ρόλο» (Ι)

Τέλος οι Π.Δ.Ε εμπλέκουν και την παράμετρο της μη επαρκούς συμμετοχής ή τουλάχιστον αναφέρουν πως θα ήθελαν η συμμετοχή τους να έχει ποιοτικότερο και συνεπώς ουσιαστικότερο χαρακτήρα:

«Σε ένα μικρό ποσοστό ναι, όχι στο βαθμό που θα επιθυμούσα» (Γ)

Επίσης:

«Ναι θεωρώ πως συμμετέχουμε ενεργά, απλώς επειδή ο καθένας από μας έχει κάνει σπουδές, θεωρώ πως το Υπουργείο έπρεπε να χρησιμοποιεί αυτή τη γνώση». (Θ)

«Πολύ λίγο, νομίζω πως το Υπουργείο πρέπει να αξιοποιήσει τους Π.Δ.Ε, δεν έχουμε τόση επαφή με το Υπουργείο όσο θα θέλαμε .Κάποιες προτάσεις που έχουμε κάνει έχουν υιοθετηθεί αλλά έχουν μια μερικότητα και μια κατά περίπτωση εφαρμογή, δεν αφορούν

γενικότερες πολιτικές. Ας πούμε την πρώτη φορά που πήγα στο Υπουργείο είχα την άποψη ότι έπρεπε να δούμε και ζητήματα όπως το περιεχόμενο των σπουδών που είναι πιο ουσιαστικές, όπου θα μπορούσαν οι σχολικοί σύμβουλοι, ή άνθρωποι με μεταπτυχιακά, διδακτορικά ή μεγάλη εμπειρία να κάνουν πολύ σοβαρές παρεμβάσεις και να μην είναι μόνο θέμα του Ι.Ε.Π.» (Ζ)

Οι επισημάνσεις αυτές τονίζουν πως η εμπλοκή των Π.Δ.Ε στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής δεν φαίνεται να είναι ολική και ουσιαστική στο βαθμό που θα μπορούσε να είναι. Δεν φαίνεται επίσης η κεντρική διοίκηση να αξιοποιεί τα στελέχη που την υπηρετούν, συντονισμένα και οργανωμένα προκειμένου να επιτύχει επιθυμητά αποτελέσματα σε καθορισμένο πλαίσιο αλλά ούτε και να ενδιαφέρεται να πετύχει ουσιαστική ανατροφοδότηση σε όλα τα ζητήματα που την αφορούν.

Η εσωστρεφής και μονοδιάστατη αυτή πρακτική, την οποία ασκεί η κεντρική Διοίκηση, φοβούμενη τις αντιδράσεις, τις αντιπαραθέσεις και εντέλει την ίδια την αμφισβήτηση της πολιτικής που σκοπεύει να εφαρμόσει, δεν δίνει τα περιθώρια ενός ουσιαστικού διαλόγου με την εκπαιδευτική κοινότητα και μιας ματιάς περισσότερο ανοιχτής στα θέματα που απασχολούν όλους τους εμπλεκόμενους στο χώρο της εκπαίδευσης. Η διοικητική αποκέντρωση έχει επιτευχθεί, οι όροι όμως που πρέπει να τεθούν προκειμένου να γίνει πράξη και η πολιτική αποκέντρωση δεν έχουν τεθεί ακόμη προς συζήτηση.

7.γ Διαμόρφωση εκπαιδευτικής πολιτικής

Στο ερώτημα που ακολουθεί, εάν δηλαδή είναι οι Π.Δ.Ε ευχαριστημένοι από τον βαθμό συμμετοχής τους στη διαχείριση της εκπαιδευτικής πολιτικής ή πιστεύουν πως υπάρχουν και άλλα περιθώρια αξιοποίησης των δυνατοτήτων τους, δύο από τους δέκα απάντησαν πως είναι ικανοποιημένοι από τις αρμοδιότητες και το σύνολο των δικαιοδοσιών τους και πιο συγκεκριμένα ανέφεραν:

«Είμαι απόλυτα ευχαριστημένος από το ρόλο του ΠΔΕ και θεωρώ πως έχει μεγάλη αυτονομία να τον διαχειριστεί όσο καλύτερα ο ίδιος μπορεί και νομίζω πως υπάρχει και μεγάλη ανοχή και στο Υπουργείο στη διαχείριση αυτή» (Θ)

Ακόμη:

«Εάν αξιοποιηθούν αυτές οι ίδιες οι αρμοδιότητες δεν χρειάζεται άλλες». (Δ)

Οι υπόλοιποι οκτώ Π.Δ.Ε συμφωνούν πως υπάρχουν πολλά περιθώρια ακόμη, προκειμένου οι Διευθύνσεις τους να αποκτήσουν μεγαλύτερη αυτονομία και να αξιοποιήσουν τη δυναμική τους. Μία νέα παράμετρος που τίθεται ξεκάθαρα στη συζήτηση είναι η βούληση του ανθρώπου που υπηρετεί κάθε φορά στο συγκεκριμένο πόστο και επίσης η βούληση ή όχι της κεντρικής διοίκησης να παραχωρήσει αρμοδιότητες και δικαιοδοσίες σε επίπεδο περιφέρειας. Με αυτή τη λογική συμπαρατάσσονται τρεις εκ των δέκα Π.Δ.Ε, οι οποίοι υποστηρίζουν πως:

«Εξαρτάται από το πρόσωπο. Έχει πάρα πολλά πράγματα να κάνει, εξαρτάται από το πρόσωπο πως θα το πάει και εξαρτάται που επικεντρώνεται, στο μαθητή, στον εκπαιδευτικό, στο διοικητικό κομμάτι... Πρέπει να υπάρχει ένας συντονισμός» (Δ)

ή σε άλλη περίπτωση:

«Σαφώς και υπάρχουν αλλά αυτό εξαρτάται από την ευελιξία του κάθε Π.Δ.Ε αλλά και από τη διάθεση του εκάστοτε υπουργού να δει το πράγμα όχι μόνο από τη σκοπιά της πολιτικής του, την οποία εκφράζει και την οποία ο Π.Δ.Ε δεν είναι άμοιρος της ευθύνης, η επιλογή δεν γίνεται έτσι στην τύχη, ο Π.Δ.Ε είναι εκείνος που πρέπει να περάσει στην περιοχή του την πολιτική την οποία θέλει η εκάστοτε κυβέρνηση» (Θ)

ή επίσης:

«Υπάρχουν περιθώρια αλλά είναι θέμα κεντρικής βούλησης. Θα ήθελα μεγαλύτερη οικονομική αυτοδυναμία αλλά θα ήθελα και τη δυνατότητα η Περιφέρεια να μπορεί να της

να διαχειριστεί ευρωπαϊκά προγράμματα, τα οποία πηγαίνουν στους Δήμους και οι οποίοι δεν είναι σε θέση να τα διαχειριστούν ανάλογα». (Γ)

Τονίζεται επίσης σε άλλη απάντηση η αδυναμία του Π.Δ.Ε να παίξει κάποιο ρόλο ουσιαστικό στην εκπαιδευτική διαδικασία λόγω του ότι η κεντρική διοίκηση δεν του επιτρέπει να έχει ρόλο ενεργότερο:

«Είπαμε ότι η εκπαιδευτική πολιτική θα πρέπει να αποφασίζεται βέβαια από κάποια κοινά πράγματα, είναι όμως πολλά κομμάτια για να δημιουργηθεί η εκπαιδευτική πολιτική που μέχρι στιγμής οι Π.Δ.Ε δεν έχουν κάποιο ιδιαίτερο ρόλο, πιθανόν να έχουν άποψη για κάποια θέματα ή να τους ζητηθεί». (Ι)

Ο παράγοντας οικονομική αυτονομία είναι πολύ σημαντικός κατά τη γνώμη ενός Π.Δ.Ε προκειμένου να επιτευχθεί ομαλά και το υπόλοιπο σκέλος της αποκέντρωσης:

«Απεριόριστα περιθώρια υπάρχουν. Αποκέντρωση σημαίνει μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων εκεί όπου συντελείται το φαινόμενο της εκπαίδευσης. Επομένως όταν δεν υπάρχουν πόροι, είσαι δεμένος, δεν μπορείς να υλοποιήσεις ορισμένα πράγματα, περιμένεις να πείσεις τον αρμόδιο...» (Β)

Τέλος προστέθηκε άλλη μία παράμετρος που εμπλουτίζει την οπτική των Π.Δ.Ε αναφορικά με το έργο που έχουν αναλάβει και του προσθέτει μια διάσταση περισσότερο παιδαγωγική και ουσιαστική και αφορά την αξιοποίηση των ιδιαίτερων προσόντων τους αλλά και την καλλιέργεια της ευθύνης, ως τρόπου αντιμετώπισης των πολλαπλών προκλήσεων της θέσης τους:

«Νομίζω πως όχι, θα μπορούσαν να γίνουν πολύ περισσότερα πράγματα, θα μπορούσαν να διατυπώνονται πολύ περισσότερες προτάσεις, θα μπορούσαν να υπάρχουν και υποομάδες θεματικών ενοτήτων, δηλαδή ο καθένας μας έχει μια εξειδίκευση πολύ διαφορετική από αυτή του άλλου, θα μπορούσαμε να έχουμε και θεματικά δίκτυα πχ το δικό μου διδακτορικό είναι στη διαπολιτισμική εκπαίδευση, έτυχε και γνώρισα την κ. Λινού, την ειδική γραμματέα στο Υπουργείο και παρουσίασα όλη αυτή τη συμπυκνωμένη γνώση που είχα μαζέψει τόσα χρόνια και αυτό θα μπορούσε να γίνει πιο οργανωμένα και με άλλους συναδέλφους και να προταθούν πολιτικές ο καθένας από τη δική του άποψη. Επίσης θα έπρεπε να έχουμε αυτονομία δράσης και να εξαλειφθεί αυτή η φοβικότητα σε σχέση με τη λήψη της απόφασης. Νομίζω πως σε αυτή τη φάση αυτό είναι το πιο σημαντικό εμπόδιο σε μια πιο γρήγορη και αποτελεσματική λειτουργία. Δηλαδή έχει γίνει μια στροφή στη γραφειοκρατία λόγω των ειδικών συνθηκών. Ελπίζω να έχουμε αυτή τη δυνατότητα αποκεντρωμένης αντιμετώπισης των θεμάτων και αυτή η εμπιστοσύνη που λείπει ακόμη ως αποκεντρωμένη κουλτούρα...». (Δ)

Συμπερασματικά ο παράγοντας άνθρωπος, η βούληση της κεντρικής διοίκησης αναφορικά με το ρόλο που θέλει να κατέχουν οι Π.Δ.Ε, ο παράγοντας της γραφειοκρατικής αντιμετώπισης των Π.Δ.Ε, η οικονομική και διοικητική ανεξαρτησία των περιφερειών τους είναι τα βασικά ζητήματα που χρειάζονται λύση, σύμφωνα πάντα με τη γνώμη των Π.Δ.Ε και είναι αναγκαίο να τεθούν επί τάπητος προκειμένου να προχωρήσει ο θεσμός σε ένα νέο επίπεδο αντίληψης και αντιμετώπισης των προβλημάτων του δέκα χρόνια μετά τη σύστασή του.

7.δ Π.Δ.Ε. και αποκέντρωση

Στη συνέχεια διερευνάται η γνώμη των Π.Δ.Ε αναφορικά με την αναγκαιότητα ύπαρξης του θεσμού, τον οποίο υπηρέτησαν ή υπηρετούν, αλλά και το ρόλο που καλείται αυτός να παίξει στη διαδικασία της αποκέντρωσης.

Οι απόψεις σε αυτό το ερώτημα όλων των Π.Δ.Ε συγκλίνουν καθώς όλοι συμφωνούν πως ο θεσμός του Π.Δ.Ε είναι αναγκαίος στην εκπαίδευση. Προσθέτουν όμως ορισμένες παρατηρήσεις και παραμέτρους που θα ενδυνάμωναν το ρόλο του και θα του έδιναν ουσιαστική αυτονομία:

«Ναι, είναι εξυπηρετεί την αποκέντρωση αλλά θα πρέπει να αποκεντρωθούν και άλλες αρμοδιότητες. Δηλαδή να γίνεται η διαχείριση στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου, αυτό πρέπει να τελειώσει, είτε να πάει στις Περιφέρειες, είτε αφορά τα υπηρεσιακά, είτε αφορά ακόμη και τα προγράμματα των Π. Ε. Κ, των επιμορφώσεων του Ι. Κ. Υ, ακόμη κάποιες αρμοδιότητες μπορεί να έρθουν και να αποκεντρωθούν. Εγώ θα έλεγα πως και οι αποσπάσεις θα έπρεπε να γίνονται από την περιφέρεια γιατί εμείς έχουμε την εικόνα και εμείς μπορούμε να ξέρουμε πόσοι θα έρθουν...» (B)

Ακόμη αναφέρεται πως:

«Ναι βέβαια πράγματι είναι αναγκαίος αλλά όμως θα πρέπει να δοθούν ακόμη περισσότερες αρμοδιότητες στον Περιφερειακό Διευθυντή. Για παράδειγμα η οικονομική αυτοτέλεια και για το προσωπικό, η μετακίνησή του. Ακόμη και η ίδρυση και η κατάργηση των σχολικών μονάδων γιατί να εγκρίνεται από το Υπουργείο ή οι συγχωνεύσεις και να μην εγκρίνονται από τον Π.Δ.Ε; Κακώς, τότε τι αποκέντρωση έχουμε; Και δεν επηρεάζει το κλείσιμο του σχολείου στην Περιφέρεια Ηπείρου το σχολείο που είναι στην Περιφέρεια Πελοποννήσου για παράδειγμα. Γιατί να βγαίνει η απόφαση κεντρικά; Τα κεντρικά δεν γνωρίζουν πάντα τις τοπικές ανάγκες με αποτέλεσμα αν εμείς κάναμε μια πρόταση για ίδρυση ή κατάργηση να έμπαιναν πολιτικοί παράγοντες μέσα και η εισήγηση μας να είναι διαφορετική και το αποτέλεσμα άλλο» (A)

Επίσης:

«Λίγο ακόμη, αποκέντρωση σημαίνει στον τομέα των αρμοδιοτήτων αλλά και στον τομέα της οικονομικής αυτονομίας. Αυτοδύναμη πρέπει να είναι η αποκέντρωση αλλά είναι δύσκολο θέμα. Πρέπει να δώσουμε αυτοδυναμία στον Περιφερειάρχη Εκπαίδευσης ...» (B)

Και σε άλλη περίπτωση:

«Νομίζω ναι και θα χρειαζόταν και κάποια κομμάτια αυτά των μεταθέσεων , τότε θα ήταν πραγματικά πιο αποκεντρωμένος γιατί κάθε Περιφέρεια έχει τις δικές της ιδιαιτερότητες και δεν τις γνωρίζουν κεντρικά» (Η)

Ή ακόμη:

« Οι Π.Δ.Ε δεν είναι αποκεντρωμένες όπως θα έπρεπε άρα και ο Περιφερειακός Διευθυντής Εκπαίδευσης δεν εκτελεί απόλυτα αυτό που θα μπορούσε να εκτελέσει. Θα ήθελα να έχω τη δυνατότητα να εκτελώ προαιρετικά εκπαιδευτικά ή ερευνητικά προγράμματα» (Θ)

Επιπρόσθετα:

«Ναι βεβαίως και θεωρώ πως τώρα πια η περιφέρεια θεωρείται τοπική μονάδα και θα ήταν σε θέση να λυθούν πολλά προβλήματα με έναν εξορθολογισμό σε τοπικό επίπεδο και με έναν καλό συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων» (Ζ)

Ή τέλος:

«Ναι είναι αναγκαίος και θα μπορούσε να τον εξυπηρετήσει και ακόμη περισσότερο. Πιστεύω πως σε ένα αποκεντρωτικό σύστημα οι περιφέρειες θα μπορούν να έχουν και συντονιστικό και ουσιαστικό και παιδαγωγικό ρόλο. Αυτό προϋποθέτει πολλές αλλαγές, όπως την κατανομή των εκπαιδευτικών και των σχολείων». (Ι)

Συνοπτικά οι παράμετροι που συζητήθηκαν από τους Π.Δ.Ε ήταν η ανάγκη για οικονομική αυτονομία, η ανάγκη να αξιοποιούν οι ίδιοι το προσωπικό τους και να αποφασίζουν για τις κτιριακές υποδομές της εκπαίδευσης και για την τύχη τους, η ανάγκη να εκπονούν προγράμματα ερευνητικά και εκπαιδευτικά και γενικότερα να τους επιτραπεί να έχουν τον γενικότερο συντονισμό και την ολική ευθύνη της εκπαιδευτικής τους Περιφέρειας. Η μερικότητα με την οποία αντιμετωπίζεται ακόμη η Εκπαιδευτική Περιφέρεια δε τους δίνει το περιθώριο να ελέγχουν όλες τις παραμέτρους που επηρεάζουν την τελική διαμόρφωση της κατάστασης που επικρατεί στη διοίκηση της εκπαίδευσης, όπως αυτές αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Η αδυναμία αυτή στερεί τη δυνατότητα συνολικού ελέγχου από μέρους του Π.Δ.Ε και ταυτόχρονα τον τοποθετεί σε ρόλο διαμεσολαβητή και χειριστή όλων αυτών των πολλαπλών και σύνθετων παραμέτρων αντί να τον αναβαθμίζει σε προαγωγό νέων ιδεών και εφαρμοστή τους. Η ποιοτική αυτή διαφοροποίηση που παρατηρείται αναφορικά με τις αρμοδιότητες που έχουν δοθεί στην Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης δεν της επιτρέπει να αυτονομηθεί και να ισχυροποιηθεί.

Συμπερασματικά οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε για τη συμβολή του θεσμού στην αποκέντρωση και τη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής συγκλίνουν στην άποψη πως αρχικά ένα νέο πλαίσιο συνεργασίας θα πρέπει να διαμορφωθεί αναφορικά με τη σχέση τους με την Τοπική Αυτοδιοίκηση προκειμένου η συνεργασία αυτή να είναι περισσότερο αποδοτική. Και οι δύο θεσμοί όσο περισσότερο αποδεσμεύονται από την κεντρική διοίκηση τόσο πιο αποτελεσματικοί γίνονται σε επίπεδο τοπικό.

Επίσης αναφορικά με την εμπλοκή των Π.Δ.Ε στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής δεν προκύπτει πως ο θεσμός έχει ουσιαστική συμβολή στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο αλλά αντίθετα σε επίπεδο τοπικό είναι σε θέση να κάποιες παρεμβάσεις προκειμένου να αντιμετωπιστούν θέματα που ανακύπτουν.

Επιπλέον προκύπτει από τις ο παράγοντας άνθρωπος δεν είναι πάντα αρκετός προκειμένου να ξεπεραστούν οι δυσκολίες, αλλά σημαντικότερο ρόλο στην αντιμετώπιση των προβλημάτων έχει η βούληση της κεντρικής διοίκησης και κατ'επέκταση η οικονομική και διοικητική ανεξαρτησία που εκείνη θα αποφασίσει να δώσει στις εκπαιδευτικές περιφέρειες. Ο Π.Δ.Ε δεν είναι σε θέση να διαμορφώσει εκπαιδευτική πολιτική κεντρικά διότι δεν έχει αυτή τη δυνατότητα, είναι όμως σε θέση να διαχειρίζεται την τοπική εκπαιδευτική πραγματικότητα στο βαθμό που του επιτρέπεται.

Τέλος η άποψη που διαμορφώνουν οι Π.Δ.Ε αναφορικά με τη δυνατότητα του θεσμού να υπηρετήσει τη διαδικασία της αποκέντρωσης τείνει να υποστηρίξει τη χρησιμότητα της ύπαρξης του θεσμού αρχικά αλλά επίσης τονίζει πως είναι σημαντικό να ενδυναμωθεί ο ρόλος του σε όλα τα επίπεδα. Δεν έχει αποκεντρωθεί το σύνολο των αρμοδιοτήτων προκειμένου οι Π.Δ.Ε να είναι σε θέση να ελέγχουν συνολικά την εκπαιδευτική τους περιφέρεια και να είναι σε θέση εντέλει να εκμεταλλευτούν το σύνολο των δυνατοτήτων της.

8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η επικράτηση της Νέας Δημόσιας Διοίκησης επέφερε αλλαγές στο χώρο της δημόσιας διοίκησης γενικότερα αλλά και ειδικότερα στη διοίκηση της εκπαίδευσης σε παγκόσμιο επίπεδο. Οι αλλαγές αφορούν τόσο την ίδια την αντίληψη σχετικά με το ρόλο της διοίκησης στην εκπαίδευση όσο και τους στόχους που πρέπει εκείνη να επιτυγχάνει. Οι αρχές της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, του ανταγωνισμού και του δικαιώματος στην επιλογή, αποτελούν τον βασικό άξονα στον οποίο βασίζεται ο σχεδιασμός της εκπαιδευτικής πολιτικής σε πολλά σύγχρονα κράτη που υιοθέτησαν το διοικητικό πρότυπο που προτείνει η Νέα Δημόσια Διοίκηση. Επίσημα οι προτάσεις εφαρμογής αυτής της πολιτικής αλλά και οι μελέτες των αποτελεσμάτων αυτών των εφαρμογών γίνονται από τον Ο.Ο.Σ.Α.

Στόχος τους σε κάθε περίπτωση είναι η εξάλειψη του φαινομένου της γραφειοκρατίας και η εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, οι οποίες εφαρμόζονται πλέον και στις επιχειρήσεις. Στόχοι επιμέρους όπως η μείωση του κόστους, μαζί με την ταυτόχρονη επίτευξη αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και ανταγωνισμού θα επιτευχθούν, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, με την εφαρμογή της διοικητικής αποκέντρωσης, η οποία θα μεταφέρει την ευθύνη από τις υψηλές διοικητικές βαθμίδες στις χαμηλότερες, προκειμένου να επιτύχει την συμμετοχή των άμεσα εμπλεκόμενων στην επίλυση των θεμάτων και συνεπώς να επιτύχει αποτελεσματικότερη διευθέτηση τους.

Στην Ελλάδα εφαρμόστηκε η αποκέντρωση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος στη διοίκηση της εκπαίδευσης και στόχευε στην εφαρμογή των αρχών που προτείνει ο Ο.Ο.Σ.Α. Η αποκέντρωση ως σύστημα διοίκησης προτείνει λοιπόν τη διάχυση της διοικητικής εξουσίας και τη θεσμοποίηση νέων μορφών διακυβέρνησης. Οι νέες αυτές μορφές θα βασίζονται στην αρχή πως υπάρχει ένας στρατηγικός πυρήνας που διαμορφώνει το γενικό πλαίσιο δράσης και εν συνεχεία θα εφαρμόζονται οι επιμέρους αρχές του στις διοικητικές περιφέρειες. Συγκεκριμένα, οι κατά τόπους διοικητές θα έχουν ως στόχο τους την εφαρμογή αυτών των πολιτικών και στο ελληνικό σύστημα εκπαιδευτικής διοίκησης οι Π.Δ.Ε έχουν αναλάβει αυτό το ρόλο.

Μία πρώτη αποτίμηση αυτής της εφαρμογής επιχειρεί η παρούσα ερευνητική εργασία προσπαθώντας να απαντήσει στα ερευνητικά ερωτήματα που τέθηκαν αρχικά.

Τα ερωτήματα που τέθηκαν αφορούν το βαθμό αποκέντρωσης που επετεύχθη μέσω της εισαγωγής του θεσμού των Π.Δ.Ε., το είδος της (πολιτική , διοικητική) και το ρόλο των Π.Δ.Ε σε αυτή τη διαδικασία και έχουν ως εξής:

1. Αν και σε ποιο βαθμό ο θεσμός του Π.Δ.Ε συμβάλλει στην αποκέντρωση στη διοίκηση της εκπαίδευσης, η οποία υπήρξε βασικός στόχος της πολιτικής του Υπουργείου Παιδείας.

2. Στην περίπτωση που ο θεσμός έχει συμβάλλει στην αποκέντρωση τι είδους ήταν αυτή και πώς εξελίχθηκε στην πρώτη δεκαετία της εφαρμογής της;

3. Ποιες είναι οι αντιλήψεις των Περιφερειακών Διευθυντών για τη συμβολή του θεσμού που υπηρετούν στη διαδικασία της αποκέντρωσης;

4. Ποιες είναι οι προοπτικές του θεσμού, αν ληφθούν υπόψη οι σύγχρονες τάσεις στην παρούσα κοινωνικοπολιτική συγκυρία;

Τα παραπάνω ερωτήματα διερευνήθηκαν μέσω τριών αξόνων:

α) την αντίληψη που έχουν οι ίδιοι οι Π.Δ.Ε για τις αρμοδιότητες τους,

β) τη σύνδεσή τους με το Υπουργείο και

γ) τη σύνδεση με τις υφιστάμενες σε αυτούς εκπαιδευτικές δομές.

Η προσέγγιση των Π.Δ.Ε αποδεικνύει πως έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης στη διοίκηση της εκπαίδευσης. Η αποκέντρωση που έχει επιτευχθεί, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί διοικητική, σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο Α. Λαίνας στο άρθρο του.¹⁰⁵

Τέθηκαν λοιπόν στην παρούσα έρευνα ορισμένα ερωτήματα τα οποία διερευνούν το ρόλο και τη σημασία των αρμοδιοτήτων του θεσμού των Π.Δ.Ε.

Ο πρώτος άξονας τον οποίο ακολούθησε η παρούσα έρευνα μελέτησε την αντίληψη των Π.Δ.Ε σχετικά με τις αρμοδιότητες τους. Οι Π.Δ.Ε συμφωνούν σε μεγάλο βαθμό, πως έχουν μεταφερθεί αρμοδιότητες στις Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης από μέρος του Υπουργείου αλλά προκύπτει πως η ποιότητά τους δεν έχει ουσιαστικό χαρακτήρα και στόχο τη χάραξη εκπαιδευτικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο παρά το γεγονός πως οι κεντρικές διοικητικές υπηρεσίες έχουν αποσυμφορηθεί αρκετά από τον φόρτο εργασίας τους. Η μεταφορά ουσιαστικών αρμοδιοτήτων προς την περιφέρεια αποτελεί το πρώτο στάδιο της αποκέντρωσης και χαρακτηρίζεται διοικητική σύμφωνα με τον ορισμό που δίνεται στο προαναφερθέν άρθρο.

¹⁰⁵ Λαίνας, Α. (2000) «Διοίκηση και προγραμματισμός σχολικών μονάδων: Επιστημονικές προσεγγίσεις και ελληνική πραγματικότητα» στο Παπαναούμ, Ζ. (επιμ.), Ο προγραμματισμός στη σχολική μονάδα, Θεσσαλονίκη σ.27.

Αντίθετα η αποκέντρωση με πολιτικό χαρακτήρα προϋποθέτει την αποδέσμευση στη λήψη αποφάσεων από μέρους των περιφερειών και τη χάραξη ανεξάρτητης εκπαιδευτικής πολιτικής, η οποία θα λαμβάνει υπόψη τις τοπικές διαφοροποιήσεις αλλά ταυτόχρονα θα είναι συμβατή και με την κεντρική πολιτική βούληση. Η αποκέντρωση με πολιτικό χαρακτήρα σύμφωνα πάντα με τη γνώμη των Π.Δ.Ε δεν επετεύχθη.

Επίσης στην παρούσα έρευνα έγινε προσπάθεια να μελετηθεί το είδος των αρμοδιοτήτων των Π.Δ.Ε και η σημασία τους συνολικά για το θεσμό. Η δραστηριότητα και ο ρόλος των Π.Δ.Ε ορίζεται από το αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο που αφορά στη λειτουργία των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης και μάλιστα σε αυτό το σημείο καθίσταται σαφές το πλήθος των αρμοδιοτήτων, το οποίο έχει επωμιστεί ο θεσμός. Το πλήθος αυτών των δραστηριοτήτων σε ορισμένες περιπτώσεις δυσκολεύει το έργο των Π.Δ.Ε καθώς οι ρόλοι που καλούνται να έχουν (παιδαγωγικός, διοικητικός, ελεγκτικός) δεν έχουν πάντα σαφή και ορισμένα όρια και η αλληλεπίδρασή τους μπορεί να προκαλέσει σύγχυση. Προκύπτει από την έρευνα πως ταυτίζονται σε μεγαλύτερο βαθμό με το διοικητικό ρόλο, ο οποίος είναι ο περισσότερο χρονοβόρος σε επίπεδο καθημερινότητας αλλά όμως γίνεται μεγάλη προσπάθεια να μην παραμεληθεί και ο παιδαγωγικός-συμβουλευτικός τους ρόλος.

Αναφορικά με τον δεύτερο άξονα που διερεύνησε τη σύνδεση των Π.Δ.Ε με το Υπουργείο και τη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ τους, τα στοιχεία που κομίζει η έρευνα αποκαλύπτουν την έλλειψη ουσιαστικής σύνδεσης με την Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου εξαιτίας τόσο της παρεμβατικότητας όσο και του συγκεντρωτισμού που υποδεικνύει απέναντι στις Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης το Υπουργείο.

Οι Π.Δ.Ε αντιλαμβάνονται το ρόλο τους κατά κύριο λόγο ως διαμεσολαβητικό μεταξύ της κεντρικής ηγεσίας του Υπουργείου και των υφιστάμενων δομών. Ο ρόλος του συνδετικού κρίκου στη διοίκηση της εκπαίδευσης τους προσδίδει τη δυνατότητα να μεταφέρουν σε επίπεδο περιφέρειας την κεντρική πολιτική βούληση και να φροντίζουν για την εφαρμογή των αποφάσεων από μέρους του Υπουργείου.

Εν συνεχεία διερευνήθηκε η σχέση του Π.Δ.Ε με το Υπουργείο και πιο συγκεκριμένα η ροή πληροφοριών από το ένα διοικητικό επίπεδο στο άλλο προκειμένου να καταστεί σαφής η δυναμική που κατέχει η κάθε βαθμίδα σε αυτή τη σχέση και να διευκρινιστεί ο βαθμός αλληλεξάρτησης τους. Τα αποτελέσματα αυτού του τμήματος της έρευνας ήταν αρκετά σαφή και ξεκάθαρα. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν σε αυτή τη διαδικασία οι Π.Δ.Ε είναι η μεγάλη χρονοτριβή λόγω των υπερβολικών υποχρεώσεων τους, η έλλειψη γνώσεων των υπαλλήλων

του Υπουργείου Παιδείας σχετικά με θέματα σχολικής πραγματικότητας, η τάση αυτονομίας όλων των διοικητικών υπηρεσιών, η πολυνομία και η πολυπλοκότητά της. Για τους παραπάνω λόγους κρίνεται αναγκαία ίσως και η καθημερινή επικοινωνία με τις υπηρεσίες του Υπουργείου προκειμένου να διευκολυνθεί η εκπαιδευτική πραγματικότητα. Οι συνθήκες όμως που επικρατούν δεν δείχνουν να έχει συμβάλει ο θεσμός του Π.Δ.Ε στην αποσυμφόρηση των προβληματικών καταστάσεων που επικρατούν στο χώρο της διοίκησης της εκπαίδευσης παρά τις προθέσεις του νομοθετικού πλαισίου που προέβλεψε τη δημιουργία του θεσμού.

Αναφορικά με τα περιθώρια αυτονομίας που έχει ο θεσμός, οι παρατηρήσεις των Π.Δ.Ε τονίζουν την ανάγκη καλύτερου συντονισμού μεταξύ των ίδιων και των υπηρεσιών του Υπουργείου. Επίσης τονίζουν την ανάγκη ύπαρξης εσωτερικών δομών, οι οποίες θα διευκολύνουν και θα επιτρέπουν την εύκολη, γρήγορη και αξιόπιστη ενημέρωση, ανταλλαγή και διευθέτηση ζητημάτων που προκύπτουν σε επίπεδο περιφέρειας και για τα οποία θα είναι ενημερωμένη και η κεντρική διοίκηση, χωρίς όμως να παρεμβάλλει χρονικούς και διαδικαστικούς περιορισμούς παρά μόνο δίνοντας την κεντρική κατεύθυνση και επιβλέποντας την αυτονομία των περιφερειών.

Επίσης αναφορικά με το βοηθητικό ή μη ρόλο των υπηρεσιακών συμβουλίων για τον θεσμό των Π.Δ.Ε συχνά προκύπτουν θέματα δεοντολογίας αναφορικά με αποφάσεις και κρίσεις τους αναφορικά με πειθαρχικά παραπτώματα εκπαιδευτικών (εγείρονται θέματα συναδελφικότητας). Επίσης είναι χρονοβόρα και σε πολλές περιπτώσεις προκύπτει πως τα μέλη τους (αιρετοί) δεν λειτουργούν σωστά αλλά επιπλέον και το νομικό πλαίσιο που τα διέπει δεν είναι ξεκάθαρο καθώς εξαρτάται από τον εκάστοτε πρόεδρο η εύρυθμη λειτουργία τους. Επομένως απαιτείται σαφές νομικό πλαίσιο λειτουργίας τους, σωστή εκπαίδευση και ενημέρωση των μελών τους προκειμένου να είναι σε θέση να λειτουργούν με τέτοιο τρόπο ώστε να συντελούν στην ομαλή λειτουργία του θεσμού.

Η σχέση λοιπόν Υπουργείου και περιφερειών αποδεικνύεται αναιμική και μονοδιάστατη αφού κατά κύριο λόγο οι αποφάσεις εκπορεύονται από το Υπουργείο και κατευθύνονται προς τα κάτω χωρίς πολλά περιθώρια συζητήσεων και αναθεωρήσεων. Στόχος της Κεντρικής Υπηρεσίας είναι η εφαρμογή των οδηγιών από τις περιφέρειες αλλά και η ταυτόχρονη συλλογή στοιχείων από εκείνες και όχι η συμμετοχή στη διαμόρφωση εκπαιδευτικής πολιτικής. Επομένως αποκέντρωση όπως αυτή περιγράφηκε αρχικά δεν είναι δυνατόν να υφίσταται υπό αυτές τις προϋποθέσεις. Τα συμπεράσματα αυτά αναδεικνύουν το κενό που ακόμη υπάρχει σε επίπεδο μηχανοργάνωσης και τη δυνατότητα που αυτό θα έδινε για την αυτόματη επίλυση σοβαρών προβλημάτων που ενσκήπτουν κάθε χρόνο, όπως η τοποθέτηση του προσωπικού, η οποία αποφασίζεται σε κεντρικό επίπεδο και δεν εμπλέκεται η άμεσα ενδιαφερόμενη Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης.

Η ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών αλλά και η διαχείριση των πόρων από μέρους των Π.Δ.Ε, είναι επίσης ζητήματα στα οποία υπάρχουν πολλά περιθώρια βελτίωσης καθώς όπως ειπώθηκε δεν έχει παρακαμφθεί η γραφειοκρατική κωλυσιεργία(ανεπαρκής μηχανοργάνωση και ελλιπής αυτοματοποίηση διαδικασιών) αλλά επίσης σε πολλές περιπτώσεις, καθίσταται αδύνατη η αυτόνομη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων, η οποία θα έδινε την απαιτούμενη ελευθερία κινήσεων.

Επιπρόσθετα διερευνήθηκε και το έτερο σκέλος της σχέσης, η διασύνδεση των Π.Δ.Ε με τις υφιστάμενες διοικητικές δομές τους προκειμένου να εξεταστεί η ροή πληροφοριών προς τα χαμηλότερα επίπεδα της διοικητικής βαθμίδας και ο βαθμός αυτονομίας και ευελιξίας στη λήψη αποφάσεων που εκείνα διαθέτουν. Η παράθεση των αντιλήψεων των Π.Δ.Ε σχετικά με τον ρόλο των υφιστάμενων τους προσφέρει ενδιαφέρουσες πληροφορίες και στοιχεία που δίνουν μια πρώτη άποψη αναφορικά με το κλίμα που επικρατεί, τις προσδοκίες και εν τέλει τον τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων που προκύπτουν ενδουπηρεσιακά. Παρατηρεί κανείς πως κάτω από την ομπρέλα του όρου συνεργασία στεγάζονται αρκετά διαφοροποιημένες αντιλήψεις από μέρους των Π.Δ.Ε σχετικά με το εύρος που δύναται να λάβει ο όρος. Οι αντιλήψεις των Π.Δ.Ε πιο συγκεκριμένα για τη συνεργασία κυμαίνονται από την πλέον ευέλικτη, η οποία είναι ανοικτή και διαπραγματεύσιμη έως την πλέον περιορισμένη και οριοθετημένη εκδοχή του όρου.

Προκύπτει λοιπόν από τη μελέτη των σχέσεων που διαμορφώνονται μεταξύ των Π.Δ.Ε και των υφισταμένων τους, η διαφοροποίηση μεταξύ δύο τάσεων που επικρατούν στο χώρο της Διοίκησης της Εκπαίδευσης και αντιπροσωπεύουν από τη μία την γραφειοκρατική και αυστηρά ιεραρχημένα διοίκηση που έχει αναφορά παρελθοντική αλλά και την πιο νέα και περισσότερο ευέλικτα διαβαθμισμένη, η οποία δεν αποτελεί το πρότυπο μοντέλο αποκεντρωμένης διοίκησης αλλά έχει όμως υιοθετήσει έστω και επιφανειακά, αξίες και πρότυπα που παραπέμπουν σε εκείνα της αποκεντρωμένης διοίκησης.

Αναφορικά με τα προβλήματα που ανακύπτουν σε σχέση με τους υφισταμένους και τους θεσμούς που εκείνοι εκπροσωπούν, προκύπτει πως σε κάθε περίπτωση δεν είναι δυνατή η ενιαία στάση από μέρους των Π.Δ.Ε απέναντι σε ζητήματα που προκύπτουν λόγω της μεγάλης διαφοροποίησης και των ιδιαίτερων συνθηκών που χαρακτηρίζουν κάθε περίπτωση. Λίγες είναι οι φορές που υπάρχει κοινή αντιμετώπιση σε παρεμφερή ζητήματα από μέρους τους και η δράση τους δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ενιαία.

Οι παρεμβάσεις τις οποίες καλείται ο εκάστοτε Π.Δ.Ε να κάνει δεν αφορούν μόνο θέματα διαδικαστικά. Προκύπτουν εκτός των άλλων και ζητήματα σοβαρά, όπως η απειθαρχία εκπαιδευτικών και η άρνηση ειλικρινούς συνεργασίας από μέρους των υφιστάμενων τους μέσω απόκρυψης στοιχείων, τα οποία στοιχεία είναι απαραίτητο να τα γνωρίζουν, προκειμένου να δράσουν ανάλογα και να λύσουν το πρόβλημα. Ακόμη και η τεχνολογία δεν μπορεί χωρίς την ανθρώπινη βοήθεια να λύσει όλα τα ζητήματα, παρά μόνο να διευκολύνει την επίλυση τους.

Ο ρόλος που καλείται να παίξει ο Π.Δ.Ε σε σχέση με τους υφισταμένους του και τη συνολική αρμοδιότητα του να κάνει διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, ταυτόχρονα με την επίλυση σοβαρών ζητημάτων, που αφορούν την καθημερινότητα της εκπαίδευσης, καταδεικνύει τον πολυσύνθετο έργο του και την ανάγκη να βοηθηθεί από την κεντρική Διοίκηση με όλους τους δυνατούς τρόπους, προκειμένου να διευκολυνθεί το έργο του. Αποδεικνύουν οι αναφορές των συνεντευξιαζόμενων πως ο θεσμός λειτουργεί συγκεντρωτικά ως προς τις υφιστάμενες διοικητικές δομές και δεν δίνει περιθώρια για διάλογο και συνδιαμόρφωση απόψεων και δράσεων παρά μόνο προσπαθεί να εφαρμόζει και να ελέγχει την εφαρμογή των οδηγιών που εκπορεύονται από την Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου. Είναι φανερό πως δεν εφαρμόζεται αποκέντρωση σε αυτό το σκέλος της σχέσης μεταξύ Π.Δ.Ε και υφιστάμενων εκπαιδευτικών δομών.

Τέλος εξετάστηκε η άποψη των Π.Δ.Ε αναφορικά με τη δυνατότητα που τους δίνει ο θεσμός τον οποίο υπηρετούν για παραγωγή εκπαιδευτικής πολιτικής. Η άποψη που επικρατεί είναι πως η εμπλοκή τους στη διαμόρφωση εκπαιδευτικής πολιτικής δεν φαίνεται να είναι ολική και ουσιαστική στο βαθμό που θα μπορούσε να είναι. Δεν φαίνεται επίσης η κεντρική Διοίκηση να αξιοποιεί τα στελέχη που την υπηρετούν, συντονισμένα και οργανωμένα προκειμένου να επιτύχει τους επιθυμητούς στόχους της αλλά ούτε και να ενδιαφέρεται να πετύχει ουσιαστική ανατροφοδότηση σε όλα τα ζητήματα που την αφορούν.

Η εσωστρεφής και μονοδιάστατη αυτή πρακτική, την οποία ασκεί η κεντρική διοίκηση, φοβούμενη τις αντιδράσεις, τις αντιπαραθέσεις και εντέλει την ίδια την αμφισβήτηση της πολιτικής που σκοπεύει να εφαρμόσει, δεν δίνει τα περιθώρια ενός ουσιαστικού διαλόγου με την εκπαιδευτική κοινότητα και μιας ματιάς περισσότερο ανοιχτής στα θέματα που απασχολούν όλους τους εμπλεκόμενους στο χώρο της εκπαίδευσης. Η διοικητική αποκέντρωση έχει επιτευχθεί, οι όροι όμως που πρέπει να τεθούν προκειμένου να γίνει πράξη και η πολιτική αποκέντρωση δεν έχουν τεθεί ακόμη προς συζήτηση.

Σχετικά με τη δυνατότητα των Π.Δ.Ε να διαμορφώνουν την εκπαιδευτική πολιτική αλλά και τη δυνατότητα αποκέντρωσης που κατά τη γνώμη τους είναι σε θέση να προσφέρει ο θεσμός του υπηρετούν, αναφέρουν πως ο παράγοντας άνθρωπος, η βούληση της κεντρικής Διοίκησης αναφορικά με το ρόλο που θέλει να κατέχουν οι Π.Δ.Ε, ο παράγοντας της γραφειοκρατικής αντιμετώπισης των Π.Δ.Ε, η οικονομική και διοικητική ανεξαρτησία των περιφερειών τους είναι τα βασικά ζητήματα που χρειάζονται λύση, σύμφωνα πάντα με τη γνώμη των ίδιων και είναι αναγκαίο να τεθούν επί τάπητος προκειμένου να προχωρήσει ο θεσμός σε ένα νέο επίπεδο αντίληψης και αντιμετώπισης των προβλημάτων του δέκα χρόνια μετά τη σύστασή του.

Συνοπτικά τα θέματα που έθεσαν οι ίδιοι ήταν η ανάγκη για οικονομική αυτονομία, η ανάγκη να τοποθετούν οι ίδιοι το προσωπικό τους και να αποφασίζουν για τις κτιριακές υποδομές της εκπαίδευσης και για την τύχη τους, η ανάγκη να εκπονούν προγράμματα ερευνητικά και εκπαιδευτικά και γενικότερα να τους επιτραπεί να έχουν τον γενικότερο συντονισμό και την ολική ευθύνη της εκπαιδευτικής τους Περιφέρειας. Η μερικότητα με την οποία αντιμετωπίζεται ακόμη η Εκπαιδευτική Περιφέρεια δε δίνει το περιθώριο στους Π.Δ.Ε να ελέγχουν όλες τις παραμέτρους που επηρεάζουν την τελική διαμόρφωση της κατάστασης που επικρατεί στην εκπαίδευση, όπως αυτές αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Η αδυναμία αυτή στερεί τη δυνατότητα συνολικού ελέγχου από μέρος του Π.Δ.Ε και ταυτόχρονα τον μετατοπίζει απευθείας σε ρόλο διαμεσολαβητή και χειριστή όλων αυτών των πολλαπλών και σύνθετων παραμέτρων αντί να τον αναβαθμίζει σε προαγωγό νέων ιδεών και εφαρμοστή τους. Η ποιοτική αυτή διαφοροποίηση που παρατηρείται αναφορικά με τις αρμοδιότητες που έχουν δοθεί στην Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης, δεν της επιτρέπουν να αυτονομηθεί και να ισχυροποιηθεί.

Από τα ευρήματα προκύπτουν ενδείξεις πως:

α) Η διοίκηση της εκπαίδευσης στην Ελλάδα έχει επιτύχει κάποιο βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης σύμφωνα πάντα με τα δεδομένα της έρευνας αλλά δεν έχει καταφέρει να επιτύχει την πολιτική αποκέντρωση.

β) Τα ευρήματα αποκαλύπτουν επίσης την έλλειψη ουσιαστικής σύνδεσης με την Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου εξαιτίας τόσο της παρεμβατικότητας όσο και του συγκεντρωτισμού που υποδεικνύει απέναντι στις Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης το Υπουργείο

γ) Επίσης σε επίπεδο υφιστάμενων δομών διαπιστώθηκε η τάση αυτονόμησης και απόκρυψης στοιχείων, σε σημείο που να δημιουργείται στρεβλή άποψη για την πραγματική εικόνα των υφιστάμενων υπηρεσιών και εντέλει των σχολικών μονάδων.

Οι απόψεις των Π.Δ.Ε υποστηρίζουν πως αν και φαίνεται πως ένα μέρος των διοικητικών αρμοδιοτήτων περιήλθε σε όργανα της περιφέρειας εντούτοις μια αποκεντρωτική εκπαιδευτική πολιτική, που θα νομιμοποιείτο στις συνειδήσεις όλων των εμπλεκόμενων στη χάραξη αυτής, κοινωνικών και εκπαιδευτικών δυνάμεων, παρέμεινε σε εκκρεμότητα. Τι ρόλο θα μπορούσε να επιτελέσει στην εκπαιδευτική διαδικασία και τη διοίκηση η τοποθέτηση των νέων ελεγχόμενων και διοικητικά εξαρτημένων από το ΥΠΕΠΘ περιφερειαρχών και μάλιστα στα πλαίσια ενός συγκεντρωτικού και γραφειοκρατικού οργανωμένου διοικητικού μηχανισμού, που αγνοεί τις θέσεις των άμεσα ενδιαφερομένων, των εκπαιδευτικών. Επίσης δεν μπορεί να παραβλεφθεί πως ο νεοσύστατος αυτός θεσμός δε συνοδεύτηκε από γενικότερες αλλαγές στη γραφειοκρατική δομή του διοικητικού συστήματος.

Άλλη μία ελληνική ιδιαιτερότητα που γίνεται εμφανής στην προσπάθεια ενσωμάτωσης πολιτικών που προτείνει η Νέα Δημόσια Διοίκηση είναι η αναντιστοιχία μεταξύ των πολλών επιπέδων της ελληνικής διοίκησης σε σχέση με τις επικρατούσες διεθνείς τάσεις των λιτών διοικητικών δομών που επιτρέπουν την ευελιξία, το χαμηλό κόστος και την καλύτερη επικοινωνία μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης. Στην Ελλάδα οι υφιστάμενες διοικητικές δομές αντί να φροντίζουν για τη διάχυση των διοικητικών αρμοδιοτήτων ενισχύουν εντέλει το συγκεντρωτικό χαρακτήρα της διοίκησης και οδηγούν στο παράδοξο φαινόμενο μιας ιεραρχικά πλούσιας διοικητικής δομής, από την οποία θα περίμενε κανείς να έχει επιτύχει την αποκέντρωση, και την ταυτόχρονη ύπαρξη μιας συγκεντρωτικής κεντρικής διοίκησης.

Με την εισηγητική έκθεση του ν.2986/2002 προβάλλεται η σπουδαιότητα της διοικητικής αποκέντρωσης και η ανάγκη εκσυγχρονισμού του διοικητικού μηχανισμού της εκπαίδευσης, στην πράξη όμως επικράτησαν συγκεντρωτικές τακτικές με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από επίπεδο νομού σε επίπεδο περιφέρειας, χωρίς ταυτόχρονα να ενισχύουν τις χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης (π.χ σχολεία).¹⁰⁶

Επομένως ο στόχος εφαρμογής των αρχών της Νέας Δημόσιας Διοίκησης που τέθηκαν αρχικά από πλευράς Υπουργείου Παιδείας δεν επιτεύχθηκαν επιτυχώς στο νέο διοικητικό σχήμα της διοίκησης της εκπαίδευσης αναφορικά με το ρόλο που εκείνο επιδίωξε να κατέχουν οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης. Οι ιδιαιτερότητες της Ελλάδας ενδεχομένως παίζουν ρόλο σε αυτό το αποτέλεσμα. Εκτός όμως των ελληνικών ιδιαιτεροτήτων υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν το τελικό αποτέλεσμα και οι οποίοι έχουν να κάνουν με τη διάθεση της

¹⁰⁶ Υφαντή, Α. (2012) *Εκπαιδευτική πολιτική και σχεδιασμός για ένα σύγχρονο σχολείο*, Αθήνα :εκδ.Λιβάνη, σσ47.

εκάστοτε κεντρικής διοίκησης να δώσει αρμοδιότητες στο τοπικό επίπεδο και κατ'επέκταση να χάσει μέρος του ελέγχου που ασκεί σε αυτόν. Δεν καθίσταται σαφές και ξεκάθαρο σε όλες τις περιπτώσεις ποιος είναι ο στόχος που επιδιώκει η Νέα Δημόσια Διοίκηση με όλες αυτές τις τεχνικές και τις πολιτικές που εισάγει προκειμένου να είναι δυνατή μια σαφής κρίση για τα αποτελέσματα που επιφέρουν αυτές οι αλλαγές.

Ο στόχος δεν είναι μόνο ο εξορθολογισμός των τεχνικών διοίκησης, τα μετρήσιμα αποτελέσματα, η λελογισμένη χρήση των πόρων, η προώθηση μεγαλύτερου ανταγωνισμού στο δημόσιο τομέα, η έμφαση στα αποτελέσματα παρά στις διαδικασίες όπως ισχυρίζονται οι εισηγητές της αλλά ένας από τους ουσιαστικότερους στόχους της είναι η επίτευξη στενότερου ελέγχου στις υπηρεσίες αλλά χωρίς αυτός ο έλεγχος να προϋποθέτει να διατεθούν πόροι για αυτό το σκοπό. Τίθεται λοιπόν ξεκάθαρα το ζήτημα εάν πράγματι η ελληνική δημόσια διοίκηση επιδιώκει να αποκεντρωθεί ουσιαστικά ή εάν επιδιώκει να αποκεντρωθεί μόνο σε επίπεδο αρμοδιοτήτων που την επιβαρύνουν και στοχεύει στο να κρατήσει τον έλεγχο από απόσταση, ο οποίος θα της προσφέρει εποπτεία χωρίς η ίδια να επιβαρυνθεί.

Εάν λοιπόν ο στόχος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ήταν αναφορικά με το θεσμό των Π.Δ.Ε η επίτευξη αυτού του δεύτερου στόχου, τότε σε μεγάλο βαθμό θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί πως αυτός έχει επιτευχθεί. Εάν όμως ο στόχος ήταν η αποκέντρωση με ότι αυτή συνεπάγεται (μεταφορά ουσιαστικών αρμοδιοτήτων, μεταφορά εξουσίας, μεταφορά πόρων) τότε αυτός ο στόχος δεν έχει επιτευχθεί μέσα από το θεσμό των Π.Δ.Ε. Διότι ο θεσμός των Π.Δ.Ε δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της εφαρμογής της αποκέντρωσης ως βασικής πολιτικής της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αλλά δεν κατάφερε να προωθήσει τη διαχείριση των εκπαιδευτικών θεμάτων σε επίπεδο τοπικό και να επιτύχει την απεμπλοκή της κεντρικής διοίκησης από αυτά τα θέματα.

Αντίθετα κράτησε ορισμένες καίριες για την τοπική διευθέτηση θεμάτων της εκπαίδευσης αρμοδιότητες (όπως την τοποθέτηση του προσωπικού, τη λήψη σημαντικών αποφάσεων που αφορούν την εκπαιδευτική διοίκηση), αποδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο πως δεν ήταν διατεθειμένη να παραχωρήσει όλες τις αρμοδιότητες στην τοπική κοινωνία αλλά διατήρησε εκείνες που η ίδια θεώρησε κρίσιμες για τη διατήρηση του ελέγχου από μέρους της.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχουν πολλαπλούς ρόλους και ανάλογα με το περιβάλλον και τις κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες στις οποίες εφαρμόζονται εξυπηρετούν και διαφορετικούς σκοπούς. Σε πολλές περιπτώσεις έχουν χρησιμοποιηθεί ως μέσο αμφισβήτησης της εξουσίας μέσα στις κυβερνήσεις. Σε πολλές περιπτώσεις οι μεταρρυθμίσεις αναβαθμίζουν ή αντίστοιχα υποβαθμίζουν διαφορετικά τμήματα της δημόσιας διοίκησης και αυτή η διαδικασία αποτελεί τμήμα της λειτουργίας της ευρύτερης διαμάχης για την διανομή της

εξουσίας. Προκύπτει λοιπόν πως οι διοικητικές αλλαγές και η διοικητική αναδιάρθρωση είναι πιθανόν να επηρεάζονται από τις υπάρχουσες σχέσεις εξουσίας και τις δυνατότητες που υπάρχουν κάθε φορά για να τροποποιηθούν.¹⁰⁷

Αναφορικά με τις ελληνικές ιδιαιτερότητες και την περίπτωση της εκπαιδευτικής διοίκησης προέκυψαν ενδιαφέροντα συμπεράσματα για το περιβάλλον μέσα στο οποίο αυτές αποφασίστηκαν και εφαρμόστηκαν. Συγκεκριμένα από τις συνεντεύξεις των Π.Δ.Ε προκύπτει πως οι δυνατότητες των ίδιων είναι περιορισμένες στην ουσιαστική λήψη αποφάσεων και πως είτε το νομοθετικό πλαίσιο είναι ασαφές και δεν τους καλύπτει, είτε η αδυναμία τους οφείλεται στην γραφειοκρατική δυσκαμψία και στο συγκεντρωτισμό που παρουσιάζει συνολικά η ελληνική δημόσια διοίκηση.

Είναι σημαντική η διαπίστωση πως χρειάζεται επαναπροσδιορισμό το θεσμικό, κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο δραστηριοποιούνται οι εκπαιδευτικές διοικητικές περιφέρειες και οι εκπρόσωποι τους προκειμένου να ανοίξει ουσιαστικός και ειλικρινής διάλογος με όλους τους κοινωνικούς φορείς για το μέλλον της αποκέντρωσης στην εκπαίδευση.

Υπάρχουν πολλά περιθώρια εξέτασης και διερεύνησης των δυνατοτήτων του θεσμού του Π.Δ.Ε τα οποία δεν έχουν εντοπιστεί ακόμη καθώς δεν έχουν γίνει πολλές έρευνες σχετικές με το θέμα. Η δυνατότητα για αποκέντρωση που προσφέρεται μέσα από την εφαρμογή του θεσμού, όπως αποδεικνύουν τα συμπεράσματα της παρούσας έρευνας, επιδέχεται πολλαπλές ερμηνείες και αναγνώσεις και αποτελεί πρόσφορο έδαφος για τη μελλοντική έρευνα.

¹⁰⁷ Clarke, J., Gewirtz, S., McLaughlin, E. (2000) *New Managerialism new Welfare?*, London Sage Publications, σ.36

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

Ανδρέου, Α. και Παπακωνσταντίνου, Γ. (1990) *Οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος* Αθήνα: εκδ. Εξάντας.

Ανδρέου, Α. και Παπακωνσταντίνου, Γ. (1994) *Εξουσία και οργάνωση-διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος*. Αθήνα: εκδ. Νέα Σύνορα-Α.Α. Λιβάνη.

Αθανασούλα-Ρέππα, Α., Κουτούζης, Μ., Μαυρογιώργος Γ., Ντισόπουλος, Β., Χαλκιώτης, Δ.(1999) *Διοίκηση εκπαιδευτικών μονάδων: Εκπαιδευτική διοίκηση και πολιτική*. Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Ανδρέου, Α. (1996). «Σχετικά με την Αποκέντρωση του εκπαιδευτικού συστήματος», *Θέσεις*, τ.55 (1996),σσ.141-152.

Chevalier, J. (1993) *Διοικητική επιστήμη*, Αθήνα: Σάκκουλα

Cohen, L. και Manion, L. (1997) *Μεθοδολογία εκπαιδευτικής έρευνας* (μτφρ.Χ. Μητσοπούλου- Μ.Φιλοπούλου), Αθήνα: Μεταίχμιο.

Γροίλιος Γ. (1999) *Ιδεολογία Παιδαγωγική και Εκπαιδευτική Πολιτική*, Αθήνα: εκδ.Gutenberg.

Δένδια, Μ.(επιμ.Τόλια), (1942) *Διοικητικόν Δίκαιον*, τόμος Α΄

Δερβίσης, Σ. (1985) *Ιστορία της νεοελληνικής εκπαίδευσης και σύγχρονο εκπαιδευτικό σύστημα*, Θεσσαλονίκη: [χ.ο]

Διπλάρη Χ. (2011) *Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση, τη διοίκηση και την εποπτεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στο παράδειγμα της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Γαλλίας: μια ιστορικο-συγκριτική προσέγγιση*, Πάτρα: Πανεπιστήμιο Πατρών, Σχολή Ανθρωπιστικών και Κοινωνικών επιστημών, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης (διδακτορική διατριβή).

Ευαγγελόπουλος, Σ. (1987) *Ιστορία της νεοελληνικής εκπαίδευσης: οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης*, Αθήνα: Δανιάς

Ζαβλανός, Μ. (1987) *Οργάνωση και διοίκηση* .τόμος Β΄, Αθήνα: εκδ. Έλλην.

Ζαμπέτα, Ε. (1994) *Η εκπαιδευτική πολιτική στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση 1974-1989*, Αθήνα: εκδ. Θεμέλιο.

Ηλιού, Μ. (1994) «Αποκέντρωση και στρατηγικές εκπαιδευτικού προγραμματισμού» *Σύγχρονη Εκπαίδευση*, τ.75 σσ.19-21.

Ιορδανίδης, Γ.(2001) *Ο ρόλος του Προϊσταμένου στη Β'βάθμια εκπαίδευση* Θεσσαλονίκη: Α.Π.Θ (διδακτορική διατριβή).

Κατσαρός, Ι. και Τύπας, Γ. (2005) «Αποκεντρωτικές τάσεις στην Παιδεία: Πώς διαμορφώνεται ο παρεμβατικός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» *Διοικητική Ενημέρωση* Τ.34 σσ 75-85.

Κατσαρός, Ι. (2006) *Σχολική μονάδα και τοπική αυτοδιοίκηση: ένα νέο πλαίσιο δράσης για το διευθυντή-σύγχρονο ηγέτη* Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης (διδακτορική διατριβή)

Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Δ. (1981) *Δίκαιο της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους*, Θεσσαλονίκη εκδ: Σάκκουλα Α.Ε.

Κυριαζή, Ν. (2003) *Κοινωνιολογική έρευνα. Κριτική επισκόπηση των μεθόδων και των τεχνικών*, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Κωτσίκης, Ε. (1993) *Οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης*, Αθήνα: εκδ.Έλλην.

Λαίνας, Α. (1993) «Διοίκηση της εκπαίδευσης και αναλυτικά προγράμματα» *Παιδαγωγική Επιθεώρηση* τ.19 (1993), σς.254-294

Λαίνας, Α. (1995) «Εκπαιδευτική πολιτική: Μία επισκόπηση των σύγχρονων θεωρητικών προσεγγίσεων» *Το βήμα των Κοινωνικών Επιστημών* τ.16 σσ.249-275

Gail L.- Gewirtz S.& Clarke J.(επιμ.) (2007) *Κοινωνική Πολιτική Μια άλλη προσέγγιση*, Αθήνα:Gutenberg

Λυμπέρης, Λ. (2012) «Συγκεντρωτισμός-αποκέντρωση στη διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος: θεωρητικός προβληματισμός-πρακτικές δυτικών χωρών», *Τα Εκπαιδευτικά*, τ. 103, 104

McGrim, N., Welsch, «Decentralization of education»

Μακρυδημήτρης, Α. (2004) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*, Αθήνα: Καστανιώτης

Μακρυδημήτρης, Α. (1998) «Γραφειοκρατία (οργανωτική ανάπτυξη και λειτουργικός εκσυγχρονισμός)» *Σύγχρονα Θέματα* τ.39 (Οκτώβριος 1989),σ.67-80

Μακρυδημήτρης, Α. *Αυτοδιοίκηση και κράτος στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα: εκδ:Σάκκουλα

Μιχόπουλος, Β.Α. (1993) «Η εκπαίδευση στο πλαίσιο της οργανωτικής θεωρίας» Αθήνα: [χ.ο].

Μπαμπαλιούτας, Λ. (2007) *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Τόμος Α', Αθήνα: Αντ. Ν.Σάκκουλα

Μπουζάκης, Σ. (1994) *Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα: πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια γενική και τεχνικοεπαγγελματική εκπαίδευση:εισηγητικές εκθέσεις νομοθετικών σχεδίων, συζητήσεις στη Βουλή, σχόλια*, Αθήνα: Gutenberg

Παπαναούμ, Ζ. (επιμ.) (2000) Ο προγραμματισμός του εκπαιδευτικού έργου στη σχολική μονάδα: από τη θεωρία στην πράξη, Θεσσαλονίκη

Ράικου, Αθ.(1978) *Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας*, 6^η έκδ, Αθήνα

Νούτσος, Χ.(1990) *Ιδεολογία και εκπαιδευτική πολιτική*, Αθήνα: εκδ.Θεμέλιο

Πουλής, Π. (1999) *Δίκαιο της εκπαίδευσης*, Αθήνα: Σάκκουλας.

Πουλής, Π. (1995) *Η οργάνωση της εθνικής παιδείας*, Αθήνα: Σάκκουλας.

Πουλής, Π. (2000) «Η διοίκηση της εκπαίδευσης και οι πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις: αποκέντρωση ή συγκέντρωση εξουσιών (ν.2817/2000)» *Διοικητική Δίκη* τ.5 (Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 2000), σ.1049-1055.

Σαίτη, Άννα (2006) «Όψεις του οργανωτικού σχεδιασμού στη διοίκηση της εκπαίδευσης: Η περίπτωση του Υπουργείου Παιδείας» *Παιδαγωγική Θεωρία και πράξη* τ.1 σσ.104-116

Σαίτης, Χ. (1997) «Διοικητική μεταρρύθμιση στην ελληνική εκπαίδευση», 1976-1996, *Νέα Παιδεία* τ.81 (1997) σσ 109-120.

Σαίτης Χ. (2000) *Οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης*, Αθήνα: Παπαθανασόπουλος

Σιάκαρης Κ. (2006) *Από την ΕΟΚ στη Ευρωπαϊκή Ένωση: η αδύνατη εκπαιδευτική πολιτική*, Αθήνα: Gutenberg

Σιάνου-Κύργιου, Ε. (2005) *Εκπαίδευση και κοινωνικές ανισότητες*, Αθήνα: Μεταίχμιο

Σκουρής, Β. και Τάχος, Α. (1995) *Δίκαιο της παιδείας*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011) *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Τάχου, Α, (2000) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, (5^η έκδ.Θεσσαλονίκη 1996, . επ.

*Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση Διαπιστώσεις-Προτάσεις, Συλλογικός τόμος ,
Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Ερεύνης Ελληνικής Κοινωνίας*

Υφαντή, Α. Βοζαιτης, Γ. (2005) «Απόπειρες αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού ελέγχου και ενδυνάμωσης του σχολείου στην Ελλάδα» *Διοικητική Ενημέρωση* τ.34 σσ 28-44.

Φαναριώτης, Π. (1999) *Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση*, Αθήνα: Σταμούλης

Φιλίππου, Δ. (1994), *Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωση του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Σάκκουλα

Φλογαίτης, Σ. (1987) *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αθήνα: Σάκκουλας

Χλέπας, Ν.-Κ. (1999) *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα-Κομοτηνή Αντ.Ν.Σάκκουλα

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Archer M.S. (1967) *The Educational Aspirations of English Working Class Parents*

Bafoil F. (2010). *Regionalization and decentralization in a comparative perspective*

Ball, St. J. (2003) *Class strategies and the education market. The middle classes and social advantage*, London:RoutledgeFalmer

Ball, St. J.(1997) *Educaton Reform*, Buckingham: Open University Press

Ball,T. & Bellamy, R. (2003) *Twentieth-Century Political Thought*, 3d Ed, Cambridge University Press, Cambridgs

Clarke, J., Gewirtz, S., McLaughlin, E. (2000) *New Managerialism new Welfare?*, London Sage Publications

Coch, R. (1991) «New Public Management Education:Foundations of successful Management Reform», *Australian Journal of Public Administration* 58(3):111-114.

Dale,R. (1999) “Specifying globalization beffects on national policy:a focus on the mechanisms”, *Journal of Educational Policy*,14 (1) ,σσ.1-17.

Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S. (eds), *Collecting and interpreting of qualitative materials*, Thousand Oaks, CA:Sage

Finch, M. & Nagel, T. (1984), “Collective Bargaining in the public schools: Reassessing Labor Policy in an era of reform”, *Wisconsin Law Review*

Flogaitis, S. (1979) *La notion de decentralization en France, en Allemagne et en Italie*, Paris: Bibliotheque de Droit Public Edition librairie general de Droit et de Juris prudence

Florestal, K. Cooper, R. 1997 «Decentralization of Education, Directions in Development», The World Bank

Gewirtz,S. (2002) *The managerial school* London:Routledge

Grace, G. (1994) «Education is a Public Good: on the need to resist the domination of economic science», in D. Bridges & T. McLaughlin (Eds) *Education and the Market Place*, London: Falmer

Hood, C., (1991) «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69, 1, σσ. 3-19.

Kenway, J. et al 1993:2 “Marketing Education in the Postmodern Age” *Journal of educational Policy* 8

Lauglo, J. (1995) “Forms of Decentralisation and their Implications for Education” , *Comparative Education Volume 31 No. 1 1995* 5

Milakovich, M. (1990) “Enhancing the quality and productivity of state and local government” *Public productivity and management review*, 14,σσ. 19-32.

Mises, V.(1945) Bureaucracy, London Hedge

Merriam,S.B. (1998) *Qualitative research and case study applications in education* (Rev.ed.), San Francisco,CA:Jossey Bass

Lainas, A.(1989) *Central-Local Relations and the role of the Director of Education A Study in Greece and England*. London University_(Phd Thesis).

Ozga, J. (2000) *Policy research in educational settings*, Philadelphia: Open University Press

Paris, D. (1995) *Ideology & Educational Reform*, San Francisco: Westview Press

Phillips, R. & Furlong J. (2001) *Education, Reform and the State*, London: RoutledgeFalmer

Smith, B. (1985) *Decentralization The territorial Dimension of the State*, London

Tolofari, S. (2005) «New Public Management and Education», *Policy Futures in Education* 3(1), σσ.75-89.

Tomlinson, J. (1993) *The control of education*, London:Cassel Villiers House

Taylor, S & Risvi, F.& Lingrand, B. & Henry, M.(1997) *Educational policy and the politics of change*, London:Routledge

Wolcott, H.F.(1994) *Transforming qualitative data:Description, analysis and interpretation*, Thousand Oaks, CA:Sage

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΗΜΙΔΟΜΗΜΕΝΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ

1. Γιατί αποφασίσατε αρχικά να θέσετε υποψηφιότητα γι'αυτή τη θέση και εν συνεχεία να αποδεχτείτε το διορισμό; (Γνωρίζατε βέβαια πως αναλαμβάνετε μια θέση διοίκησης με πολλές ευθύνες και δύσκολο έργο στην οποία θα έπρεπε να αφιερώσετε πολύ περισσότερο χρόνο από οποιαδήποτε άλλη θέση στην εκπαίδευση).
2. Πώς αντιλαμβάνεστε το έργο του Π.Δ.Ε; Διαπιστώνετε τώρα πως είχατε επίγνωση, όταν θέσατε υποψηφιότητα για το έργο που θα αναλαμβάνατε; Τι είδους δυσκολίες αλλά και ποιες ικανοποιήσεις σας πρόσφερε αυτή η θέση;
3. Διαπιστώνει κανείς πως σύμφωνα με το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο, οι αρμοδιότητες των Π.Δ.Ε. είναι πολυάριθμες και σύνθετες. Πόσο εφικτό είναι με βάση την προσωπική σας εμπειρία, για κάποιον που υπηρετεί σε αυτή τη θέση να φέρει σε πέρας επιτυχώς αυτές τις αρμοδιότητες;
4. Παρατηρεί κανείς πιο συγκεκριμένα πως πρόκειται για αρμοδιότητες που μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες: παιδαγωγικές, διοικητικές και επιστημονικές-ερευνητικές. Σε ποιες από αυτές δαπανάτε περισσότερο χρόνο; Ποια θεωρείτε πιο σημαντική; Σε ποιες κατά τη γνώμη σας θα έπρεπε να δίνει περισσότερη σημασία και έμφαση και γιατί;
5. Οι αρμοδιότητες συνδέονται με το θεσμικό ρόλο του Π.Δ.Ε. που υπηρετεί συγκεκριμένους στόχους στο πλαίσιο της αποκέντρωσης των υπηρεσιών του ΥΠΕΠΘ. Κατά τη γνώμη σας ποιον από τους παρακάτω στόχους έχει καταφέρει να επιτύχει σε μεγαλύτερο βαθμό ο θεσμός του Π.Δ.Ε;
 - α. Ταχύτερη και ποιοτικότερη επικοινωνία της κεντρικής διοίκησης με τις σχολικές μονάδες
 - β. Μείωση χρόνου επίλυσης ενδοπεριφερειακών θεμάτων
 - γ. Απαλλαγή κεντρικών υπηρεσιών από γραφειοκρατικό φορτίοΜπορεί να επιτευχθούν όλοι; Ποιος από αυτούς τους στόχους υπηρετεί καλύτερα ο Π.Δ. και γιατί;
6. Κατά τη γνώμη σας ο θεσμός των Π.Δ.Ε με τις παραπάνω αρμοδιότητες έχει μειώσει τις γραφειοκρατικές διαδικασίες τόσο προς το ΥΠΕΠΘ όσο και προς τις σχολικές μονάδες; Αν ναι ποιες και με ποιον τρόπο; Υπήρξε κάποια ουσιαστική αλλαγή ως προς τη γραφειοκρατική λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος;
7. Έχετε προσπαθήσει να παρακάμψετε κάποιες χρονοβόρες γραφειοκρατικές αρμοδιότητες εσείς ο ίδιος και αν ναι υπάρχει το περιθώριο να επιτευχθεί αυτό από έναν Π.Δ.Ε; Έχει δηλαδή κατά τη γνώμη σας ο Π.Δ.Ε κάποια ευχέρεια και περιθώρια αυτονομίας στην πράξη να παρακάμψει ή να μειώσει τη γραφειοκρατική διαδικασία; Μπορείτε δηλαδή να ρυθμίζετε κάποια ζητήματα βασιζόμενος στη δική σας κρίση και εμπειρία χωρίς να εμπλέκεται το ΥΠΕΠΘ ή οι υφιστάμενοι σας; Αναφέρετε κάποια ενδεικτικά.

8. Κατά τη γνώμη σας θα μπορούσαν κάποιες αρμοδιότητες να ανατεθούν σε τοπικούς φορείς της περιφερειακής Αυτοδιοίκησης ώστε να επιτελεί επαρκέστερα το έργο του ο Π.Δ.Ε και αν ναι ποιες είναι αυτές; Διευκολύνεται το έργο της Π.Δ.Ε με την συγκέντρωση στο πρόσωπο του όλων των διοικητικών και παιδαγωγικών αρμοδιοτήτων;
9. Με ποιους έχετε μεγαλύτερη διοικητική εμπλοκή με τους υπηρεσιακά εξαρτώμενους από σας ή με το ΥΠΕΠΘ; Γιατί συμβαίνει αυτό; Τι είδους δυσκολίες είναι αυτές;
10. Πώς αντιλαμβάνεσθε τη σχέση σας με το ΥΠΕΠΘ; Και ρωτώ καθώς ο θεσμός του Π.Δ.Ε. έχει χαρακτήρα διάμεσου και συμβάλλει στην αποκέντρωση και μείωση των γραφειοκρατικών αρμοδιοτήτων του ΥΠΕΠΘ.
11. Πόσο συχνά επικοινωνείτε με τις υπηρεσίες του Υπουργείου και κυρίως για ποια ζητήματα; (νομικά, διοικητικά, παιδαγωγικά)
12. Ποιες δυσκολίες συναντάτε σε αυτή τη διαδικασία; Σε ποιο βαθμό δυσχεραίνουν το έργο σας; Το Υπουργείο σας απαντά άμεσα; σας; Αναγκάζεστε να αυτενεργείτε;
13. Αν αυτενεργείτε για κάποια ζητήματα, οι αποφάσεις που λάβατε με δική σας ευθύνη λειτούργησαν ως οδηγός προκειμένου να λύσετε παρόμοιας φύσεως ζητήματα και στο μέλλον;
14. Υπάρχουν περιπτώσεις που οι απόψεις ή οι αποφάσεις σας υιοθετήθηκαν από το Υπουργείο; Για ποια ζητήματα ή απόψεις σας βλέπετε να συμβαίνει αυτό;
15. Εφαρμόζετε άμεσα τις ειλημμένες από το Υπουργείο αποφάσεις ή υπάρχει περιθώριο συζήτησης με τους αρμοδίους που να διαφοροποιεί την υλοποίησή τους;
16. Υπάρχουν ζητήματα τα οποία εμπíπτουν στην αρμοδιότητα του Π.Δ.Ε και όμως αυτά ρυθμίζονται τελικώς από το Υπουργείο. Τι είδους ζητήματα είναι αυτά; Το επιδιώκετε;
17. Υπάρχουν περιπτώσεις που το Υπουργείο παραβλέπει τις αρμοδιότητες του Π.Δ.Ε. ή δεν τον ενημερώνει εγκαίρως για θέματα της αρμοδιότητάς του;
18. Μεγάλο μέρος της δράσης σας αφιερώνεται στις διαδικασίες που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες σας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Πώς αντιλαμβάνεστε τη σχέση σας με τα συμβούλια και τις διαδικασίες που απορρέουν από αυτά; Βοηθούν στην επίλυση θεμάτων;
19. Πώς αντιλαμβάνεστε τη σχέση σας με όσους εξαρτώνται υπηρεσιακά από εσάς;
20. Υπάρχουν δυσκολίες στην υλοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνετε από μέρους των υπηρεσιακά εξαρτημένων από εσάς και αν ναι που οφείλονται; Πώς διευθετείτε τα ζητήματα που ανακύπτουν;
21. Υπάρχει περίπτωση υπηρεσιακά εξαρτώμενου από εσάς που σας παρέκαμψε και απευθύνθηκε στο Υπουργείο Παιδείας για διευθέτηση υπόθεσής του;
22. Υπάρχουν περιπτώσεις που αντιμετωπίσατε προβλήματα στη συνεργασία με τους υπηρεσιακά εξαρτώμενους από εσάς; Αν ναι ποιες είναι αυτές;
23. Η πλειοψηφία των αποφάσεων που λαμβάνετε, έχουν άμεση εφαρμογή ή χρειάζεται να παρεμβληθούν κάποιες χρονοβόρες διαδικασίες (έγκριση από υπηρεσιακά συμβούλια) προκειμένου να εφαρμοστούν;
24. Αντιμετωπίζετε προβλήματα στη σχέση σας με τους υφισταμένους σας που προκύπτουν από τη σύγχυση των αρμοδιοτήτων που κατέχετε; Αν ναι ποιος ρόλος

θα μπορούσε να μετασχηματιστεί ή να αντικατασταθεί με κάποιον τρόπο προκειμένου να διευκολυνθεί το έργο σας;

25. Για τι είδους κυρίως ζητήματα οι υπηρεσιακά εξαρτώμενοι από εσάς σας ζητούν διευκρινήσεις; και πόσο συχνά αναγκάζεστε να κάνετε παρεμβάσεις για επίλυση προβλημάτων που προκύπτουν μεταξύ του προσωπικού; Πως αντιμετωπίζετε αυτές τις περιπτώσεις;

26. Με ποιους φορείς ή υπηρεσίες σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφέρειας αλλά και σε εθνικό επίπεδο θα θέλατε να έχετε περισσότερη συνεργασία για να επιτελέσετε το έργο σας;

27. Θεωρείτε πως συμμετέχετε ενεργά στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής από τη θέση που κατέχετε; Για παράδειγμα οι επισημάνσεις που κάνετε στο Υπουργείο Παιδείας για διάφορα ζητήματα βλέπετε να αξιοποιούνται και να υπάρχει εν συνεχεία διαφοροποίηση στην αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων;

28. Είναι κατά τη γνώμη σας ο θεσμός του Π.Δ.Ε αναγκαίος; Εξυπηρετεί πράγματι το στόχο της αποκέντρωσης;

29. Ποια είναι η γνώμη σας για το ρόλο του ΠΔΕ; .Είστε ικανοποιημένοι από το βαθμό συμμετοχής σας ως θεσμού στη διαχείριση της εκπαιδευτικής πολιτικής ή πιστεύετε πως υπάρχουν και άλλα περιθώρια αξιοποίησης των δυνατοτήτων σας;

Πιστεύετε πως σας παρέχει αρκετή αυτονομία δράσης;

30. Τι θα είχατε να προτείνετε για να βοηθήσετε το έργο σας;