



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ**  
**ΠΜΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Διοικητική Αυτονομία και Σχολική Αποτελεσματικότητα: Θεσμικές  
Μεταρρυθμίσεις, Διεθνείς Τάσεις και η Περίπτωση του Ελληνικού  
Εκπαιδευτικού Συστήματος**

Γεώργιος Μυριούνης

Επιβλέπων: Αικατερίνη Γαλανού

Καθηγήτρια

Πρέβεζα, Μάιος, 2026

**Administrative Autonomy and School Effectiveness: Institutional  
Reforms, International Trends and the Case of the Greek Educational  
System**

**Εγκρίθηκε από τριμελή εξεταστική επιτροπή**

Μάιος, 2026

**ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ**

1. Επιβλέπων καθηγητής

Αικατερίνη Γαλανού,

Καθηγήτρια

2. Μέλος επιτροπής

Τριάρχη Ειρήνη,

Επίκουρη Καθηγήτρια

3. Μέλος επιτροπής

Κόλιας Γεώργιος,

Αναπληρωτής Καθηγητής

© Μυριούνης, Γεώργιος, 2026.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

## **Δήλωση μη λογοκλοπής**

Δηλώνω υπεύθυνα και γνωρίζοντας τις κυρώσεις του Ν. 2121/1993 περί Πνευματικής Ιδιοκτησίας, ότι η παρούσα μεταπτυχιακή εργασία είναι εκ ολοκλήρου αποτέλεσμα δικής μου ερευνητικής εργασίας, δεν αποτελεί προϊόν αντιγραφής ούτε προέρχεται από ανάθεση σε τρίτους. Όλες οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν (κάθε είδους, μορφής και προέλευσης) για τη συγγραφή της περιλαμβάνονται στη βιβλιογραφία.

Μυριούνης, Γεώργιος

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Με τη συγγραφή της διπλωματικής μου εργασίας ολοκληρώνονται οι σπουδές μου στο μεταπτυχιακό τμήμα. Θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές οι οποίοι με τις γνώσεις και τις συμβουλές τους με βοήθησαν να κατανοήσω τα αντικείμενα των σπουδών μου και να ολοκληρώσω την φοίτηση.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω την σύζυγό μου Βασιλική καθώς και τα παιδιά μου, Χριστόφορο και Μαρία, οι οποίοι με στήριξαν και μου συμπαραστάθηκαν την περίοδο της φοίτησής μου.

Τέλος θερμές ευχαριστίες απευθύνω σε όλους τους συναδέλφους μου καθηγητές (ιδιαίτερος του Ε.Κ. Πρέβεζας) οι οποίοι με παρότρυναν να φοιτήσω καθώς και στους συμφοιτητές μου για την άπογη συνεργασία μας την περίοδο της φοίτησης.

## Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία διερευνά τη σχέση μεταξύ της Διοικητικής Αυτονομίας και της Σχολικής Αποτελεσματικότητας στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, εστιάζοντας στις σύγχρονες μεταρρυθμιστικές τάσεις και ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας. Σκοπός της μελέτης είναι να εξετάσει κατά πόσον η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στη σχολική μονάδα συμβάλλει στη βελτίωση των μαθησιακών αποτελεσμάτων, καθώς και να αναδείξει τους κρίσιμους παράγοντες που επηρεάζουν την επιτυχία αυτού του εγχειρήματος.

Μέσω της μεθόδου της συστηματικής βιβλιογραφικής ανασκόπησης και της συγκριτικής ανάλυσης εκπαιδευτικών συστημάτων (Ολλανδία, Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο), η εργασία αναδεικνύει ότι η αυτονομία δεν αποτελεί πανάκεια, αλλά έναν μηχανισμό που απαιτεί ισχυρές προϋποθέσεις: κατάλληλη σχολική ηγεσία, επαγγελματική επάρκεια των εκπαιδευτικών και ένα δίκαιο πλαίσιο λογοδοσίας. Η συγκριτική μελέτη καταδεικνύει ότι ενώ το μοντέλο της «αγοράς» (Ηνωμένο Βασίλειο) αυξάνει την πίεση για αποτελέσματα, το μοντέλο της «εμπιστοσύνης» (Φινλανδία) διασφαλίζει μακροπρόθεσμη ποιότητα χωρίς κοινωνικούς αποκλεισμούς.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η ανάλυση των πρόσφατων νομοθετικών παρεμβάσεων (Ν. 4692/2020, Ν. 4823/2021) αποκαλύπτει το φαινόμενο της «Ισομορφικής Μίμησης». Το ελληνικό σύστημα υιοθετεί τη δομή των ευρωπαϊκών θεσμών (αξιολόγηση, μέντορες), χωρίς όμως να έχει εξασφαλίσει την ουσιαστική λειτουργικότητά τους, οδηγώντας σε γραφειοκρατική επιβάρυνση και αντιστάσεις. Τα ευρήματα υποδεικνύουν ότι η μετάβαση από το συγκεντρωτικό στο αυτόνομο μοντέλο προσκρούει στην έλλειψη κουλτούρας αξιολόγησης και στην ανεπάρκεια ηγετικών δεξιοτήτων.

Η εργασία καταλήγει στη διατύπωση προτάσεων πολιτικής για την υιοθέτηση ενός μοντέλου «Κεκτημένης Αυτονομίας» (Earned Autonomy), όπου η ελευθερία λήψης αποφάσεων θα εκχωρείται σταδιακά στις σχολικές μονάδες που αποδεικνύουν την ικανότητά τους να διαχειρίζονται πόρους και να βελτιώνουν την ποιότητα του παρεχόμενου έργου, αποφεύγοντας έτσι τους κινδύνους της άκριτης απορρύθμισης.

**Λέξεις-Κλειδιά:** Διοικητική Αυτονομία, Σχολική Αποτελεσματικότητα, Εκπαιδευτική Ηγεσία, Αξιολόγηση, Συγκριτική Παιδαγωγική, Ελληνικό Εκπαιδευτικό Σύστημα.

## Abstract

The present master's thesis investigates the relationship between Administrative Autonomy and School Effectiveness in Secondary Education, focusing on contemporary reform trends and specifically on the case of Greece. The aim of the study is to examine whether the devolution of decision-making powers from the central administration to the school unit contributes to the improvement of learning outcomes, and to highlight the critical factors influencing the success of this endeavor.

Through the method of systematic literature review and comparative analysis of educational systems (Netherlands, Finland, United Kingdom), the study highlights that autonomy is not a panacea, but a mechanism that requires strong prerequisites: appropriate school leadership, teacher professional competence, and a fair accountability framework. The comparative study demonstrates that while the "market" model (UK) increases pressure for results, the "trust" model (Finland) ensures long-term quality without social exclusion.

In the case of Greece, the analysis of recent legislative interventions (Law 4692/2020, Law 4823/2021) reveals the phenomenon of "Isomorphic Mimicry." The Greek system adopts the form of European institutions (evaluation, mentors) without, however, ensuring their essential functionality, leading to bureaucratic burden and resistance. The findings indicate that the transition from the centralized to the autonomous model is hindered by the lack of an evaluation culture and the inadequacy of leadership skills.

The thesis concludes by formulating policy proposals for the adoption of an "Earned Autonomy" model, where decision-making freedom is gradually granted to school units that demonstrate their ability to manage resources and improve the quality of their work, thus avoiding the risks of indiscriminate deregulation.

**Keywords:** Administrative Autonomy, School Effectiveness, Educational Leadership, Evaluation, Comparative Education, Greek Educational System.

# ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

## Περιεχόμενα

Περίληψη.....	iv
Abstract .....	v
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	vi
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	ix
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ/ΕΙΚΟΝΩΝ.....	x
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	xi
ΑΠΟΔΟΣΗ ΟΡΩΝ / ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ .....	xiii
<b>1. Εισαγωγή.....</b>	<b>1</b>
1.1 Το Πλαίσιο της Έρευνας: Η Παγκόσμια Μετάβαση από τη «Διοίκηση» στη «Διακυβέρνηση» .....	1
1.2 Ορισμός του Προβλήματος: Το «Ελληνικό Παράδοξο».....	2
1.3 Σκοπός και Στόχοι της Εργασίας .....	3
1.4 Ερευνητικά Ερωτήματα.....	4
1.5 Μεθοδολογία της Έρευνας .....	5
1.6 Σημασία και Πρωτοτυπία της Μελέτης.....	6
1.7 Δομή της Εργασίας .....	6
<b>2. Θεωρητικό Πλαίσιο Διοίκησης και Οργάνωσης της Εκπαίδευσης .....</b>	<b>8</b>
2.1 Η Εξέλιξη της Εκπαιδευτικής Διοίκησης: Ιστορική και Θεωρητική Αναδρομή.....	8
2.2 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management - NPM): Η Ιδεολογική Μήτρα της Αυτονομίας .....	11
2.3 Μοντέλα και Τυπολογίες της Αποκέντρωσης: Ξεκαθαρίζοντας το Τοπίο.....	16
2.4 Η Θεωρία Εντολέα-Εντολοδόχου (Principal-Agent Theory): Η Οικονομική Βάση της Λογοδοσίας.....	18
2.5 Η «Οντολογική Ανασφάλεια» του Εκπαιδευτικού: Πέραν της Διαχείρισης.....	20
2.6 Μοντέλα και Εργαλεία Μέτρησης της Αποτελεσματικότητας: Από τη Θεωρία στην Πράξη.....	21
<b>3. Σχολική Αποτελεσματικότητα και Ηγεσία: Από τη Διαχείριση στο Όραμα .....</b>	<b>28</b>
3.1 Το Κίνημα των Αποτελεσματικών Σχολείων: Ιστορική Αναδρομή .....	28
3.2 Ορίζοντας την Αποτελεσματικότητα στον 21ο Αιώνα: Η Προστιθέμενη Αξία.....	30
3.3 Από τη Διοίκηση (Management) στην Ηγεσία (Leadership).....	31
3.4 Μοντέλα Εκπαιδευτικής Ηγεσίας: Προς αναζήτηση του βέλτιστου τύπου.....	32
3.5 Η Ανάδυση της «Ηγεσίας των Εκπαιδευτικών» (Teacher Leadership): Πέρα από την Τυπική Ιεραρχία .....	35
3.6 Η «Μεσαία Διοίκηση» (Middle Management) στο Σχολείο: Ρόλοι, Εντάσεις και Προοπτικές .....	37
3.7 Σχολική Κουλτούρα (School Culture) vs Σχολικό Κλίμα (School Climate): Η Αθέατη Πλευρά της Αλλαγής .....	39

3.8	Σύνθεση: Το Προφίλ του Ηγέτη για το Αυτόνομο Σχολείο .....	41
3.9	Η Συναισθηματική Νοημοσύνη στην Εκπαιδευτική Ηγεσία: Πέρα από τις Τεχνικές Δεξιότητες .....	41
3.10	Ο Ρόλος του Διευθυντή σε Περιόδους Αβεβαιότητας: Η Διαχείριση της Κρίσης .....	43
<b>4.</b>	<b>Συγκριτική Εκπαιδευτική Πολιτική: Μοντέλα Εφαρμογής της Αυτονομίας στον Ευρωπαϊκό Χώρο .....</b>	<b>44</b>
4.1	Μεθοδολογική Προσέγγιση: Γιατί συγκρίνουμε; .....	44
4.2	Ολλανδία: Η Συνταγματική Κατοχύρωση της «Εκπαιδευτικής Αγοράς» .....	45
4.3	Φινλανδία: Η Αποκέντρωση της Εμπιστοσύνης.....	47
4.4	Ηνωμένο Βασίλειο (Αγγλία): Το «Εργαστήριο» του Νεοφιλελευθερισμού και η Κουλτούρα της Επιθεώρησης.....	50
4.5	Συγκριτική Ανάλυση Μαθησιακών Αποτελεσμάτων: Τα Δεδομένα του PISA (2012-2022)....	54
4.6	Κριτική Θεώρηση της Αυτονομίας: Οι Αθέατες Πλευρές της Αγοράς και του Ανταγωνισμού	56
	Συμπεράσματα Κεφαλαίου 4: Τι διδάσκει η Σύγκριση; .....	66
<b>5.</b>	<b>Η Περίπτωση της Ελλάδας: Η Μακρά Πορεία προς την Αξιολόγηση και οι Αντιστάσεις του Συστήματος.....</b>	<b>68</b>
5.1	Η Μεταπολίτευση και η Θεσμοθέτηση του Συγκεντρωτισμού (1974-2010) .....	68
5.2	Η Περίοδος της Κρίσης και οι Συγκρούσεις (2010-2019).....	69
5.3	Η «Νέα Εποχή» και η Στροφή στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (2019-Σήμερα).....	70
	Συμπερασματική Παρατήρηση.....	76
5.4	Οι Αντιστάσεις του Συστήματος: Ο Ρόλος των Συνδικαλιστικών Οργάνων (ΟΛΜΕ - ΔΟΕ) ..	76
5.5	Η «Ελληνική PISA»: Οι Εθνικές Εξετάσεις Διαγνωστικού Χαρακτήρα.....	77
5.6	Κριτική Αποτίμηση: Το Φαινόμενο της «Ισομορφικής Μίμησης» .....	80
5.7	Ψηφιακός Μετασχηματισμός, e-Διακυβέρνηση και το «Ψηφιακό Πανοπτικό» στην Ελληνική Εκπαίδευση .....	80
<b>6.</b>	<b>Ειδικά Ζητήματα Εφαρμογής της Αυτονομίας στην Ελλάδα: Δίκτυα Αριστείας και Οικονομική Αποκέντρωση.....</b>	<b>87</b>
6.1	Εισαγωγή: Η «Ασύμμετρη» Μετάβαση στην Αυτονομία .....	87
6.2	Τα Πρότυπα και Πειραματικά Σχολεία (Π.Π.Σ.) ως «Νησίδες» Αυτονομίας και η Κριτική της Επιλογής.....	87
6.3	Οικονομική Αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Η «Σκληρή» Διάσταση της Αυτονομίας .....	91
6.4	Η Αυτονομία στην Επαγγελματική Εκπαίδευση: ΕΠΑ.Λ., Εργαστηριακά Κέντρα και Τοπική Αγορά Εργασίας.....	96
<b>7.</b>	<b>Στρατηγικός Σχεδιασμός για την Εφαρμογή της Διοικητικής Αυτονομίας στο Ελληνικό Εκπαιδευτικό Σύστημα.....</b>	<b>100</b>
7.1	Εισαγωγή: Η Αναγκαιότητα ενός Ολιστικού Οδικού Χάρτη.....	100
7.2	Θεωρητικό Πλαίσιο: Η Διαχείριση της Εκπαιδευτικής Αλλαγής .....	100
7.3	Φάση Α (Ετη 1-2): Προετοιμασία και Οικοδόμηση Ικανοτήτων (Capacity Building) .....	101
7.4	Φάση Β (Έτος 3): Πιλοτική Εφαρμογή και Πειραματισμός.....	103

7.5 Φάση Γ (Έτη 4-5): Η Γενίκευση της Μεταρρύθμισης (Scaling Up).....	105
7.6 Οικονομική Βιωσιμότητα και Κατανομή Πόρων .....	106
7.7 Ανάλυση Κινδύνων και Στρατηγικές Μετριασμού (Risk Analysis & Mitigation) .....	107
7.8 Συμπεράσματα Κεφαλαίου .....	108
<b>8. Συμπεράσματα και Προτάσεις .....</b>	<b>110</b>
8.1 Σύνθεση των Ευρημάτων: Πέρα από τον Μύθο της Αυτονομίας.....	110
8.2 Θεωρητικές Προεκτάσεις: Προς μια «Εξυπνη Λογοδοσία» .....	111
8.3 Η Ελληνική Προοπτική: Από τη Νομοθέτηση στην Εφαρμογή.....	111
8.4 Περιορισμοί της Έρευνας.....	112
8.5 Προτάσεις για Μελλοντική Έρευνα .....	113
8.6 Επίλογος .....	113
Βιβλιογραφικές Αναφορές.....	114
Αγγλική βιβλιογραφία.....	114
Ελληνική βιβλιογραφία .....	126
Νομοθεσία - Θεσμικό Πλαίσιο .....	127
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α.....	128
Ερωτηματολόγιο Διευθυντών TALIS 2018 (ΟΟΣΑ) – Απόσπασμα για την Ηγεσία .....	128
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β.....	130
Θεσμικό Πλαίσιο Αξιολόγησης και Διοίκησης (Ν. 4823/2021) .....	130
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ .....	131
Φόρμα Εσωτερικής Αξιολόγησης Σχολικής Μονάδας (Πλατφόρμα ΙΕΠ).....	131
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Δ .....	133
Συγκριτικοί Πίνακες PISA 2022.....	133

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 2.1. Συγκριτική απεικόνιση Παραδοσιακής Διοίκησης και NPM].....	15
Πίνακας 3.1. Διακρίσεις μεταξύ Διοίκησης και Ηγεσίας κατά Kotter (1990).....	32
Πίνακας 3.2. Συγκριτική παρουσίαση των κυρίαρχων μοντέλων εκπαιδευτικής ηγεσίας. ....	35
Πίνακας 4.1: Εξέλιξη Μέσου Όρου Επιδόσεων στην Κατανόηση Κειμένου (PISA 2012- 2022). ....	54
Πίνακας 4.2: Συγκριτική επισκόπηση των συστημάτων διοίκησης στις υπό εξέταση χώρες. ....	66
Πίνακας 5.1: Τα Βασικά Χαρακτηριστικά του Νόμου 1566/1985. ....	69
Πίνακας 5.2: Ο Ρόλος του Διευθυντή Σχολείου: Πριν και Μετά τον Ν. 4823/2021.....	73
Πίνακας 6.1: Πίνακας Διαχείρισης Κινδύνων. ....	107

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ/ΕΙΚΟΝΩΝ

Σχήμα 1.1. Η πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου. Το Υπουργείο Παιδείας ρυθμίζει κεντρικά κάθε πτυχή της σχολικής λειτουργίας.....	2
Σχήμα 2.1. Οι βασικοί πυλώνες του μοντέλου της Σχολικής Αυτονομίας με Λογοδοσία (SAWA).....	12
Σχήμα 2.2. Η σχέση Εντολέα-Εντολοδόχου στην εκπαίδευση και ο ρόλος της λογοδοσίας .....	19
Σχήμα 3.1. Το «Μοντέλο των Πέντε Παραγόντων» του Edmonds.....	30
Σχήμα 4.1. Εξέλιξη Μέσου Όρου Επιδόσεων στην Κατανόηση Κειμένου (PISA 2012- 2022).....	50
Σχήμα 4.2. Ο φαύλος κύκλος της ελεύθερης επιλογής σχολείου και της αναπαραγωγής ανισοτήτων.....	58
Σχήμα 5.1. Χρονολόγιο Αποπειρών Αξιολόγησης στην Ελλάδα.....	71
Σχήμα 5.2. Συγκριτική απεικόνιση επιδόσεων σε Μαθηματικά και Κατανόηση Κειμένου (PISA 2022).....	79

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε. ....	Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
Γ.Ε.Λ. ....	Γενικό Λύκειο
Δ.Ε.Π.Π.Σ. ....	Διοικούσα Επιτροπή Πρότυπων και Πειραματικών Σχολείων
Δ.Ο.Ε. ....	Διδασκαλική Ομοσπονδία Ελλάδας
Ε.Κ. ....	Εργαστηριακά Κέντρα
Ε.Ε.Α. ....	Ειδικές Εκπαιδευτικές Ανάγκες
Ε.Ε.Κ. ....	Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση
ΕΠΑ.Λ. ....	Επαγγελματικό Λύκειο
ΕΠ.Ε.Σ. ....	Επιστημονικό Εποπτικό Συμβούλιο
Ι.Ε.Π. ....	Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής
Κ.Α.Π. ....	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
Κ.Ε.Α. ....	Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης
ΚΕ.Δ.Α.Σ.Υ. ....	Κέντρα Διεπιστημονικής Αξιολόγησης, Συμβουλευτικής και Υποστήριξης
Μ.Ν.Α.Ε. ....	Μια Νέα Αρχή στα ΕΠΑ.Λ.
Ν.Π.Δ.Δ. ....	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ο.Λ.Μ.Ε. ....	Ομοσπονδία Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης
Ο.Ο.Σ.Α. ....	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Π.Π.Σ. ....	Πρότυπα και Πειραματικά Σχολεία

- C.E.DeFo.P. .... Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle  
(Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης)
- D.D.D.M. .... Data-Driven Decision Making (Λήψη Αποφάσεων Βάσει Δεδομένων)
- E.I. .... Emotional Intelligence (Συναισθηματική Νοημοσύνη)
- E.R.A. .... Education Reform Act (Νόμος για την Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση)
- K.P.Is. .... Key Performance Indicators (Βασικοί Δείκτες Απόδοσης)
- L.E.As. .... Local Education Authorities (Τοπικές Εκπαιδευτικές Αρχές)
- M.A.Ts. .... Multi-Academy Trusts (Αλυσίδες Ακαδημιών)
- N.P.M. .... New Public Management (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ)
- OF.ST.ED. .... Office for Standards in Education (Γραφείο Προτύπων στην Εκπαίδευση)
- P.I.S.A. .... Programme for International Student Assessment (Πρόγραμμα Διεθνούς  
Αξιολόγησης Μαθητών)
- P.L.Cs. .... Professional Learning Communities (Ομάδες Επαγγελματικής Ανάπτυξης)
- S.A.W.A. .... School Autonomy with Accountability (Σχολική Αυτονομία με Λογοδοσία)
- S.E.R. .... School Effectiveness Research (Έρευνα για τη Σχολική Αποτελεσματικότητα)
- S.E.S. .... Social Economic Status (Κοινωνικοοικονομικό Υπόβαθρο)
- U.N.E.S.C.O. .... United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- V.A.M. .... Value-Added Models (Μοντέλα Προστιθέμενης Αξίας)
- W.S.F. .... Weighted Student Formula (Σταθμισμένη Μαθητική Δαπάνη)

## ΑΠΟΔΟΣΗ ΟΡΩΝ / ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

**Ασύμμετρη Πληροφόρηση (Information Asymmetry):** Η κατάσταση κατά την οποία ο εκπαιδευτικός (εντολοδόχος) γνωρίζει ακριβώς τι συμβαίνει μέσα στην τάξη, ενώ το κράτος (εντολέας) αδυνατεί να τον παρακολουθεί διαρκώς, δημιουργώντας την ανάγκη για μηχανισμούς λογοδοσίας.

**Εκπαιδευτική Διαλογή (Educational Triage):** Η πρακτική κατά την οποία τα σχολεία, υπό την πίεση των δεικτών απόδοσης, εστιάζουν τους πόρους τους στους «οριακούς» μαθητές για να βελτιώσουν τα στατιστικά επιτυχίας τους, εγκαταλείποντας τους πιο αδύναμους μαθητές.

**Έξυπνη Λογοδοσία (Intelligent Accountability):** Μοντέλο αξιολόγησης που δεν βασίζεται αποκλειστικά σε ποσοτικούς δείκτες, αλλά προϋποθέτει την άσκηση επαγγελματικής κρίσης, λαμβάνοντας υπόψη το ευρύτερο πλαίσιο (context) λειτουργίας του σχολείου με σκοπό τη βελτίωση.

**Θεωρία Εντολέα-Εντολοδόχου (Principal-Agent Theory):** Οικονομική θεωρία που ερμηνεύει τη σχέση μεταξύ του Κράτους (Εντολέα), που αναθέτει το εκπαιδευτικό έργο, και του Σχολείου/Εκπαιδευτικού (Εντολοδόχου), ο οποίος το εκτελεί.

**Ισομορφική Μίμηση (Isomorphic Mimicry):** Το φαινόμενο κατά το οποίο ένα σύστημα υιοθετεί τη δομή και τη μορφή ξένων θεσμών (π.χ. αξιολόγηση, μέντορες) για να φαίνεται σύγχρονο, χωρίς όμως να εξασφαλίζει την ουσιαστική τους λειτουργικότητα στην πράξη.

**Μοντέλα Προστιθέμενης Αξίας (Value-Added Models - VAM):** Στατιστικά μοντέλα μέτρησης της σχολικής αποτελεσματικότητας που εστιάζουν στη μαθησιακή πρόοδο που διένυσε ο μαθητής και όχι στην τελική του βαθμολογία, απομονώνοντας την «επίδραση του σχολείου» από το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο.

**Ξάφρισμα / Αφρόκρεμα (Cream-skimming):** Η στρατηγική των αυτόνομων σχολείων να επιλέγουν και να προσελκύουν μαθητές με υψηλές επιδόσεις και χαμηλό κόστος εκπαίδευσης, αποκλείοντας παράλληλα όσους θεωρούνται «ρίσκο» για τη φήμη του σχολείου.

**Οιονεί Αγορά (Quasi-Market):** Η εισαγωγή μηχανισμών ανταγωνισμού στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, όπου το κράτος παραμένει ρυθμιστής και χρηματοδότης, αλλά τα σχολεία ανταγωνίζονται για την προσέλκυση μαθητών.

**Περφορματιβικότητα / Επιτελεστικότητα (Performativity):** Μια κουλτούρα και τεχνολογία διακυβέρνησης που χρησιμοποιεί κρίσεις, συγκρίσεις και δείκτες ως μέσα ελέγχου, αναγκάζοντας τους εκπαιδευτικούς να εστιάζουν στην παραγωγή μετρήσιμων αποτελεσμάτων έναντι της ουσιαστικής μάθησης.

**Off-rolling (Άτυπη αποπομπή):** Η άτυπη πρακτική των αυτόνομων σχολείων (κυρίως στο Ηνωμένο Βασίλειο) να πιέζουν γονείς μαθητών με χαμηλές επιδόσεις να μετεγγράψουν τα παιδιά τους πριν τις εξετάσεις, ώστε να μην υποβαθμιστεί ο μέσος όρος του σχολείου.



# 1. Εισαγωγή

## 1.1 Το Πλαίσιο της Έρευνας: Η Παγκόσμια Μετάβαση από τη «Διοίκηση» στη «Διακυβέρνηση»

Στις αρχές του 21ου αιώνα, τα εκπαιδευτικά συστήματα παγκοσμίως βιώνουν μια τεκτονική αλλαγή παραδείγματος (paradigm shift). Το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο (Weberian bureaucratic model), το οποίο κυριάρχησε καθ' όλη τη διάρκεια του 20ού αιώνα και βασιζόταν στον κεντρικό σχεδιασμό, την ιεραρχική εποπτεία και την ομοιομορφία των διαδικασιών, αμφισβητείται πλέον έντονα ως προς την αποτελεσματικότητά του. Σε έναν κόσμο ραγδαία μεταβαλλόμενο, όπου η γνώση παράγεται και απαξιώνεται με ταχύτατους ρυθμούς, η «Εντολή και ο Έλεγχος» (Command and Control) από το κέντρο αδυνατούν να ανταποκριθούν στις εξειδικευμένες και διαφοροποιημένες ανάγκες της σύγχρονης σχολικής μονάδας.



Η απάντηση της διεθνούς εκπαιδευτικής πολιτικής σε αυτή την κρίση αποτελεσματικότητας υπήρξε η στροφή προς την Αποκέντρωση (Decentralization) και τη **Διοικητική Αυτονομία (School Autonomy)**. Η μετάβαση αυτή δεν αποτελεί απλώς μια θεωρητική τάση, αλλά μια κεντρική στρατηγική που προωθείται συστηματικά από διεθνείς οργανισμούς. Είναι ενδεικτικό ότι η Παγκόσμια Τράπεζα έχει αναγάγει τον συνδυασμό αυτονομίας και λογοδοσίας σε θεμελιώδη πυλώνα για τη βελτίωση των εκπαιδευτικών αποτελεσμάτων παγκοσμίως (World Bank, 2012). Υπό την επιρροή των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (New Public Management - NPM), το σχολείο επαναπροσδιορίζεται. Από απλός μίαντας μεταφοράς της κρατικής γνώσης και εκτελεστής κεντρικών εγκυκλίων, μετατρέπεται σε έναν ημι-αυτόνομο οργανισμό, ο οποίος καλείται να διαχειριστεί πόρους, να χαράξει στρατηγική και να λογοδοτήσει για τα αποτελέσματά του.

Η έννοια της αυτονομίας, ωστόσο, δεν είναι μονοσήμαντη. Στη διεθνή βιβλιογραφία και πρακτική, λαμβάνει ποικίλες μορφές: από την παιδαγωγική αυτονομία της Φινλανδίας, που βασίζεται στην εμπιστοσύνη προς τον επαγγελματία εκπαιδευτικό, μέχρι την αγοραία αυτονομία (market-based autonomy) του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ολλανδίας, η οποία βασίζεται στον ανταγωνισμό, την ελεύθερη επιλογή σχολείου από

τους γονείς και τη σκληρή λογοδοσία βάσει μετρήσιμων αποτελεσμάτων. Αυτή η μετάβαση από τη «Διοίκηση» (Government) στη «Διακυβέρνηση» (Governance) δημιουργεί νέες ευκαιρίες για καινοτομία, αλλά ταυτόχρονα γεννά σοβαρούς κινδύνους για την κοινωνική συνοχή, την ισότητα των ευκαιριών και την επαγγελματική ταυτότητα των εκπαιδευτικών.

## 1.2 Ορισμός του Προβλήματος: Το «Ελληνικό Παράδοξο»

Μέσα σε αυτό το διεθνές περιβάλλον, το Ελληνικό Εκπαιδευτικό Σύστημα αποτελεί μια ιδιαίζουσα περίπτωση, η οποία συχνά χαρακτηρίζεται στη βιβλιογραφία ως το «τελευταίο σοβιετικού τύπου σύστημα» της Ευρώπης. Ιστορικά, η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από έναν εξαιρετικά υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού, όπου το Υπουργείο Παιδείας αποφασίζει για τα πάντα: από το αναλυτικό πρόγραμμα και τα σχολικά εγχειρίδια, μέχρι την τοποθέτηση

4577

# ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ

## ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

---

13 Φεβρουαρίου 2020
ΤΕΥΧΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ
Αρ. Φύλλου 456

**ΑΠΟΦΑΣΙΣ**

Αριθμ. 20883 /ΓΔ4

**Εκδρομές-Εκπαιδευτικές επισκέψεις και μετακινήσεις μαθητών/τριών Δημοσίων και Ιδιωτικών σχολείων Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης εντός και εκτός της χώρας.**

**Η ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΚΑΙ Η ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ**

Έχοντας υπόψη:

1. Τις διατάξεις:
  - α. Του άρθρου 7 του ν. 4452/2017 (ΦΕΚ 17/τ.Α/15-02-2017) «Ρύθμιση θεμάτων του Κρατικού Πιστοποιητικού Γλωσσολογίας της Εθνικής Βιβλιοθήκης της Ελλάδας και άλλες διατάξεις».
  - β. Των άρθρων 45, 47 παρ. 2 και του αρ. 63 του ν. 1566/1985 (ΦΕΚ 167/τ.Α/30.09.1985) «Δομή και λειτουργία της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις».
  - γ. Του άρθρου 111, παρ. 13 του ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101/τ.Α/31.07.1990) «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».
  - δ. Του άρθρου 8 του ν. 3699/2008 (ΦΕΚ 199/τ.Α/02-10-2008) «Εδαφική Αγωγή και Εκπαίδευση ατόμων με αναπηρία ή με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες».
  - ε. Του ν. 4186/2013 (ΦΕΚ 193/τ.Α/17-09-2013) «Αναδιοργάνωση της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και λοιπές διατάξεις».
  - στ. Του άρθρου 66 του ν. 4386/2016 (ΦΕΚ 83/τ.Α/11.05.2016) «Ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις».
  - ζ. Του άρθρου 48 του ν. 4415/2016 (ΦΕΚ 159/τ.Α/06-09-2016) «Ρυθμίσεις για την αλληλεγγύη στην εκπαίδευση, τη διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις».
2. Την 931/τ.4/13-11-1986 κανονιστική απόφαση περί «Σχολικών Αθλητικών Εκδηλώσεων» (ΦΕΚ 99/τ.Β/26-02-1987) που κυρώθηκε με το αρ. 16 του ν. 1824/1988 (ΦΕΚ 296/τ.Α/30-12-1988).
3. Την Γ2/4867/28-08-1992 υπουργική απόφαση (ΦΕΚ 629/τ.Β/23.10.1992) «Σχολικές Δραστηριότητες».
4. Την Γ2/455/07-02-2000 υπουργική απόφαση (ΦΕΚ 161/τ.Β/16.02.2000) «για την Αγωγή Σταδιοδρομίας».
5. Την Δ1/0353.1/324/105657 υπουργική απόφαση (ΦΕΚ 1340/τ.Β/16.10.2002) «Καθορισμός των ειδικότερων καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προϊστάμενων των περιφερειακών υπηρεσιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, των διευθυντών και υποδιευθυντών των σχολικών μονάδων και Σ.Ε.Κ. και των συλλόγων των διδασκόντων», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με την υπουργική απόφαση 353.1/1/4517/Δ1/17-01-2003 (ΦΕΚ 64/τ.Β/24.01.2003).
6. Την 1720/2006/ΕΚ απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Νοεμβρίου 2006 για τη θέσπιση προγράμματος δράσης στον τομέα της δια βίου μάθησης.
7. Το π.δ. 7/2018 «Εναρμόνιση νομοθεσίας με οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς κανονισμούς (ΕΕ L 326/11.12.2015).
8. Την 190677/Δ5/2016 υπουργική απόφαση (ΦΕΚ 3754/τ.Β/21-11-2016) «Αθλητικές Δραστηριότητες Σχολικών Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.
9. Την 172877/Δ3/17-10-2016 υπουργική απόφαση (ΦΕΚ 3561/τ.Β/04-11-2016) «Καθορισμός διαδικασίας σχεδιασμού, υλοποίησης και αξιολόγησης προγραμμάτων συνεκπαίδευσης».
10. Τις διατάξεις του άρθρου 90 του κώδικα Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα που κυρώθηκε με το αρθρο 1 του π.δ. 63/2005 (ΦΕΚ 98/τ.Α/22.04.2005).
11. Την 79942/ΓΔ4/21-5-2019 υπουργική απόφαση (ΦΕΚ 2005/τ.Β/31-5-2019) «Εγγραφές, μετεγγραφές, φοίτηση και θέματα οργάνωσης της σχολικής ζωής στα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης».
12. Το π.δ. 18/2018 (ΦΕΚ 31/τ.Α/23-2-2018) «Οργάνωση Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων».
13. Το π.δ. 81/2019 (ΦΕΚ 119/τ.Α/8-7-2019) «Σύσταση, συγχώνευση, μετονομασία και κατάργηση Υπουργείων και καθορισμός των αρμοδιοτήτων τους – Μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων».
14. Το π.δ. 83/2019 (ΦΕΚ 121/τ.Α/9-7-2019) «Απορινομι- Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών».

Σχήμα 1.1: Η πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου. Το Υπουργείο Παιδείας ρυθμίζει κεντρικά κάθε πτυχή της σχολικής λειτουργίας.

του τελευταίου αναπληρωτή εκπαιδευτικού και την κατανομή των κονδυλίων για θέρμανση (Σχήμα 1.1).

Το πρόβλημα που εξετάζει η παρούσα εργασία είναι το «**Ελληνικό Παράδοξο**»: Η χώρα επιχειρεί τα τελευταία χρόνια, μέσω των νομοθετικών παρεμβάσεων των Νόμων 4692/2020 και 4823/2021, να εισαγάγει θεσμούς αυτονομίας και αξιολόγησης, χωρίς όμως να έχει προετοιμάσει το έδαφος σε επίπεδο κουλτούρας και διοικητικών δομών. Ενώ ο νομοθέτης εισάγει έννοιες όπως η «Εσωτερική Αξιολόγηση», ο «Μέντορας», ο «Ενδοσχολικός Συντονιστής» και η «μεγαλύτερη ελευθερία», στην πράξη παρατηρείται το φαινόμενο της **Ισομορφικής Μίμησης (Isomorphic Mimicry)**. Οι δομές αλλάζουν στα χαρτιά για να μοιάζουν με τα δυτικά πρότυπα, αλλά η λειτουργία παραμένει βαθιά συγκεντρωτική και γραφειοκρατική. Οι εκπαιδευτικοί βιώνουν την «αυτονομία» όχι ως απελευθέρωση, αλλά ως πρόσθετο γραφειοκρατικό φόρτο και μηχανισμό ελέγχου, γεγονός που οδηγεί σε αντιστάσεις, επαγγελματική εξουθένωση (burnout) και τελικά στην ακύρωση της μεταρρύθμισης στην πράξη.

Συνεπώς, το κεντρικό πρόβλημα δεν είναι αν η Ελλάδα χρειάζεται αυτονομία –αυτό θεωρείται δεδομένο από τους διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ)– αλλά ποιο μοντέλο αυτονομίας είναι κατάλληλο για την ελληνική πραγματικότητα και πώς μπορεί να εφαρμοστεί ώστε να μην οξύνει τις κοινωνικές ανισότητες.

### **1.3 Σκοπός και Στόχοι της Εργασίας**

Ο κύριος σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι διττός: Αφενός, να διερευνήσει κριτικά τα μοντέλα διοικητικής αυτονομίας και σχολικής αποτελεσματικότητας, όπως αυτά εφαρμόζονται διεθνώς, αναδεικνύοντας τόσο τα πλεονεκτήματα όσο και τις «αθέατες πλευρές» τους (κοινωνικός διαχωρισμός, εμπορευματοποίηση). Αφετέρου, να προτείνει ένα ολοκληρωμένο, τεκμηριωμένο και ρεαλιστικό Στρατηγικό Σχέδιο Εφαρμογής (Strategic Implementation Plan) για το Ελληνικό Εκπαιδευτικό Σύστημα, το οποίο θα γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ της διεθνούς εμπειρίας και των εγχώριων ιδιαιτεροτήτων.

Ειδικότερα, οι επιμέρους στόχοι της μελέτης είναι:

1. Να αποσαφηνίσει τις έννοιες της Διοικητικής Αυτονομίας, της Λογοδοσίας και της Σχολικής Αποτελεσματικότητας, διακρίνοντας μεταξύ των τεχνοκρατικών (VAM) και των παιδαγωγικών προσεγγίσεων.
2. Να αναλύσει τον ρόλο της Ηγεσίας και ιδιαίτερα της «Μεσαίας Ηγεσίας» (Middle Leadership), αναδεικνύοντας τη σημασία των Μεντόρων και της Συνεργατικής Κουλτούρας.
3. Να συγκρίνει τα εκπαιδευτικά συστήματα της Ολλανδίας, της Φινλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, εντοπίζοντας τις βέλτιστες πρακτικές αλλά και τα παραδείγματα προς αποφυγήν (όπως το φαινόμενο του cream-skimming και της διδασκαλίας για τις εξετάσεις).
4. Να αξιολογήσει κριτικά το ισχύον θεσμικό πλαίσιο στην Ελλάδα (Ν. 4692/2020, Ν. 4823/2021) και να εντοπίσει τις παθογένειες της εφαρμογής του.
5. Να διατυπώσει έναν Οδικό Χάρτη 5ετίας για τη σταδιακή και βιώσιμη μετάβαση στο αυτόνομο σχολείο.

## 1.4 Ερευνητικά Ερωτήματα

Η εργασία καθοδηγείται από τα ακόλουθα κεντρικά ερευνητικά ερωτήματα, τα οποία διατρέχουν τη θεωρητική και την εφαρμοσμένη ανάλυση:

- **EE1:** Ποια είναι η σχέση μεταξύ της διοικητικής αυτονομίας και της σχολικής αποτελεσματικότητας; Είναι η αυτονομία ικανή και αναγκαία συνθήκη για τη βελτίωση των μαθησιακών αποτελεσμάτων ή εξαρτάται από το πλαίσιο (context);
- **EE2:** Ποιοι είναι οι κίνδυνοι που εγκυμονεί η άκριτη υιοθέτηση μηχανισμών της αγοράς (Marketisation) στην εκπαίδευση; Πώς επηρεάζεται η κοινωνική ισότητα από πρακτικές επιλογής μαθητών και ανταγωνισμού;
- **EE3:** Πώς μπορεί να μετρηθεί δίκαια η αποτελεσματικότητα ενός σχολείου; Ποια είναι η συμβολή και ποιοι οι περιορισμοί των Μοντέλων Προστιθέμενης Αξίας (Value-Added Models - VAM) έναντι των απλών βαθμολογικών κατατάξεων;

- **ΕΕ4:** Ποιες είναι οι προϋποθέσεις για την επιτυχή εισαγωγή θεσμών όπως ο Μέντορας και ο Ενδοσχολικός Συντονιστής στο ελληνικό σχολείο; Γιατί παρατηρείται το φαινόμενο της «Τεχνητής Συναδελφικότητας»;
- **ΕΕ5:** Ποιες στρατηγικές παρεμβάσεις απαιτούνται σε επίπεδο επιμόρφωσης, χρηματοδότησης και κουλτούρας, ώστε η μετάβαση στην αυτονομία να είναι βιώσιμη και κοινωνικά δίκαιη στην Ελλάδα;

## 1.5 Μεθοδολογία της Έρευνας

Η παρούσα εργασία ακολουθεί τη μεθοδολογία της **Ποιοτικής Έρευνας** και συγκεκριμένα της **Συγκριτικής Ανάλυσης Εκπαιδευτικής Πολιτικής (Comparative Education Policy Analysis)**. Η προσέγγιση αυτή επιλέχθηκε διότι το ζητούμενο δεν είναι η απλή στατιστική καταγραφή δεικτών, αλλά η βαθύτερη κατανόηση των μηχανισμών που διέπουν τα εκπαιδευτικά συστήματα και η ερμηνεία των πολιτικών επιλογών.

Η έρευνα βασίζεται στην **Επισκόπηση Βιβλιογραφίας (Literature Review)** και την **Ανάλυση Περιεχομένου (Content Analysis)**.

- **Πρωτογενείς Πηγές:** Μελετήθηκαν τα νομοθετικά κείμενα (ΦΕΚ), οι εγκύκλιοι του Υπουργείου Παιδείας και οι επίσημες εκθέσεις της ΑΔΙΠΠΔΕ και του ΙΕΠ.
- **Δευτερογενείς Πηγές:** Αξιοποιήθηκε εκτενώς η διεθνής ακαδημαϊκή βιβλιογραφία (peer-reviewed journals), καθώς και εκθέσεις διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ, UNESCO, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Eurydice).

Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στη χρήση της **Κριτικής Ανάλυσης Λόγου (Critical Discourse Analysis)** για την αποδόμηση των πολιτικών κειμένων, ώστε να εντοπιστούν οι λανθάνοντες στόχοι και οι ιδεολογικές παραδοχές πίσω από όρους όπως «αριστεία», «αυτονομία» και «επιλογή». Επιπλέον, χρησιμοποιήθηκαν εργαλεία από την Οικονομική της Εκπαίδευσης (για την ανάλυση των μοντέλων χρηματοδότησης και των VAM) και την Κοινωνιολογία της Εκπαίδευσης (για την ανάλυση των ανισοτήτων).

## 1.6 Σημασία και Πρωτοτυπία της Μελέτης

Η σημασία της παρούσας μελέτης έγκειται στην ολιστική της προσέγγιση. Ενώ η πλειονότητα των ερευνών στην Ελλάδα εστιάζει είτε αποκλειστικά στο νομικό πλαίσιο (νομική προσέγγιση) είτε στις στάσεις των εκπαιδευτικών (ψυχολογική προσέγγιση), η παρούσα εργασία συνθέτει τη διοικητική επιστήμη με την κοινωνιολογική κριτική και την τεχνοκρατική ανάλυση. Η πρωτοτυπία της εντοπίζεται: α) Στην εις βάθος ανάλυση των τεχνικών εργαλείων μέτρησης (VAM, Intelligent Accountability), τα οποία απουσιάζουν από τον ελληνικό δημόσιο διάλογο. β) Στην ανάδειξη της «σκοτεινής πλευράς» της αυτονομίας (φαινόμενα cream-skimming, off-rolling, educational triage), προσφέροντας μια απαραίτητη κριτική ματιά. γ) Στην κατάθεση ενός συγκεκριμένου, κοστολογημένου και χρονικά προσδιορισμένου Σχεδίου Δράσης (Roadmap), το οποίο μπορεί να αποτελέσει εργαλείο χάραξης πολιτικής (policy making).

## 1.7 Δομή της Εργασίας

Η εργασία διαρθρώνεται σε έξι κεφάλαια, τα οποία ακολουθούν μια λογική σειρά από τη θεωρία στην πράξη και από τη διεθνή εμπειρία στην εθνική πρόταση.

Στο **Κεφάλαιο 2 (Θεωρητικό Πλαίσιο)**, οριοθετούνται οι έννοιες της αυτονομίας, της αποκέντρωσης και της λογοδοσίας. Αναλύονται τα θεωρητικά μοντέλα (Principal-Agent Theory) και γίνεται εκτενής αναφορά στα εργαλεία μέτρησης της αποτελεσματικότητας. Εξετάζεται η φιλοσοφία της «Εξυπνης Λογοδοσίας» (O'Neill) και η τεχνική λειτουργία των Μοντέλων Προστιθέμενης Αξίας (VAM), ενώ αναλύεται ο Νόμος του Campbell και οι κίνδυνοι διαφθοράς των δεικτών.

Στο **Κεφάλαιο 3 (Εκπαιδευτική Ηγεσία)**, διερευνάται ο ρόλος του Διευθυντή στο αυτόνομο σχολείο. Η ανάλυση επεκτείνεται πέρα από την τυπική ηγεσία, εξετάζοντας την έννοια της «Ηγεσίας των Εκπαιδευτικών» (Teacher Leadership) και τη σημασία της «Μεσαίας Ηγεσίας» (Middle Management). Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη διάκριση μεταξύ Σχολικής Κουλτούρας και Σχολικού Κλίματος, εξηγώντας γιατί η κουλτούρα είναι το κλειδί για την επιτυχία κάθε μεταρρύθμισης.

Στο **Κεφάλαιο 4 (Συγκριτική Εκπαιδευτική Πολιτική)**, παρουσιάζονται και συγκρίνονται τα εκπαιδευτικά συστήματα της Ολλανδίας (πλήρης αυτονομία), της Φινλανδίας (παιδαγωγική εμπιστοσύνη) και του Ηνωμένου Βασιλείου (αγοραία λογοδοσία). Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με μια κριτική θεώρηση των συνεπειών της αγοράς, αναλύοντας φαινόμενα όπως ο κοινωνικός διαχωρισμός, η επιλογή μαθητών (cream-skimming) και η κατασκευή αποτελεσμάτων.

Στο **Κεφάλαιο 5 (Η Ελληνική Περίπτωση)**, αναλύεται η ιστορική εξέλιξη του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος και το πρόσφατο θεσμικό πλαίσιο (Ν. 4692 και 4823). Ασκείται κριτική στον τρόπο εισαγωγής των θεσμών του Μέντορα και του Συντονιστή, οι οποίοι συχνά οδηγούν σε «Τεχνητή Συναδελφικότητα» και γραφειοκρατικό φορμαλισμό, ενώ εξετάζεται και το ζήτημα της Επαγγελματικής Εξουθένωσης των Ελλήνων εκπαιδευτικών.

Τέλος, στο **Κεφάλαιο 6 (Στρατηγικός Σχεδιασμός)**, παρουσιάζεται η πρόταση της εργασίας. Αναπτύσσεται ένας ολοκληρωμένος Οδικός Χάρτης 5ετίας για την εφαρμογή της αυτονομίας στην Ελλάδα, χωρισμένος σε τρεις φάσεις (Προετοιμασία, Πιλοτική Εφαρμογή, Γενίκευση). Το σχέδιο περιλαμβάνει προτάσεις για τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και την ανάλυση κινδύνων (Risk Analysis), προσφέροντας μια ρεαλιστική διέξοδο από το σημερινό τέλμα.

## **2. Θεωρητικό Πλαίσιο Διοίκησης και Οργάνωσης της Εκπαίδευσης**

Η ερμηνεία των σύγχρονων τάσεων της σχολικής αυτονομίας και της αποτελεσματικότητας προϋποθέτει την ιστορική και θεωρητική επισκόπηση των μοντέλων διοίκησης που έχουν κυριαρχήσει στον δημόσιο τομέα. Η εκπαιδευτική πολιτική δεν διαμορφώνεται εν κενώ, αλλά αντικατοπτρίζει τις εκάστοτε κυρίαρχες αντιλήψεις για τη σχέση κράτους, κοινωνίας και οικονομίας. Στο κεφάλαιο αυτό, αναλύεται η μετάβαση από το παραδοσιακό γραφειοκρατικό πρότυπο στο σύγχρονο μάνατζμεντ, φωτίζοντας τις ιδεολογικές ρίζες των μεταρρυθμίσεων που επιχειρούνται σήμερα στην Ελλάδα και διεθνώς.

### **2.1 Η Εξέλιξη της Εκπαιδευτικής Διοίκησης: Ιστορική και Θεωρητική Αναδρομή**

Η οργάνωση της εκπαίδευσης ως δημόσιας υπηρεσίας βασίστηκε, κατά τον 19ο και το μεγαλύτερο μέρος του 20ού αιώνα, σε συγκεκριμένες διοικητικές θεωρίες που έδιναν έμφαση στη σταθερότητα και τον κεντρικό έλεγχο.

#### **2.1.1 Το Γραφειοκρατικό Μοντέλο του Max Weber: Η Κληρονομιά του Συγκεντρωτισμού**

Η έννοια της γραφειοκρατίας, όπως θεμελιώθηκε από τον Γερμανό κοινωνιολόγο Max Weber (1947), αποτέλεσε τον ακρογωνιαίο λίθο για τη συγκρότηση των σύγχρονων εκπαιδευτικών συστημάτων, συμπεριλαμβανομένου του ελληνικού. Ο Weber περιέγραψε τη γραφειοκρατία ως τον «ιδεότυπο» της ορθολογικής οργάνωσης, απαραίτητο για τη λειτουργία των μαζικών κοινωνιών.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του μοντέλου που εντοπίζονται στο σχολείο είναι:

1. **Ιεραρχική Δομή Εξουσίας:** Η διοίκηση ασκείται μέσω μιας αυστηρής πυραμίδας (Υπουργείο – Περιφέρεια – Διεύθυνση – Σχολείο), όπου κάθε επίπεδο ελέγχεται και λογοδοτεί στο αμέσως ανώτερο, διασφαλίζοντας την πειθαρχία και την ενότητα της διοίκησης.
2. **Καταμερισμός Εργασίας:** Υπάρχει σαφής διάκριση καθηκόντων και ρόλων (διοικητικοί, εκπαιδευτικοί, μαθητές), βασισμένη στην εξειδίκευση.
3. **Απρόσωποι Κανόνες και Διαδικασίες:** Η λειτουργία διέπεται από ένα σύστημα γραπτών και άκαμπτων κανόνων, οι οποίοι εφαρμόζονται χωρίς εξαίρεση («*sin ira et studio*» - χωρίς οργή και μεροληψία), διασφαλίζοντας την ίση μεταχείριση και την προβλεψιμότητα.
4. **Επαγγελματική Εξέλιξη βάσει Αρχαιότητας:** Η προαγωγή και η μισθολογική εξέλιξη βασίζονται κυρίως στα χρόνια υπηρεσίας και τα τυπικά προσόντα, και λιγότερο στην απόδοση.

Μολονότι το μοντέλο αυτό εξασφάλισε τη μαζικοποίηση της εκπαίδευσης και την ισονομία, δέχθηκε έντονη κριτική για τη δημιουργία του «σιδηρού κλουβιού» (*iron cage*), όπως το ονόμασε ο Weber. Στην περίπτωση της εκπαίδευσης, η γραφειοκρατία κατηγορείται ότι προάγει την τυπολατρία (*red tape*), πνίγει την καινοτομία και αδυνατεί να ανταποκριθεί στις ταχέως μεταβαλλόμενες ανάγκες της σχολικής τάξης (Morgan, 2006).

### 2.1.2 Το Επιστημονικό Μάνατζμεντ (Scientific Management) του F. Taylor

Παράλληλα με τη γραφειοκρατία, η θεωρία του «Επιστημονικού Μάνατζμεντ» του Frederick Taylor (1911) επηρέασε βαθιά την οργάνωση της διδασκαλίας. Ο «Τεϊλορισμός» εισήγαγε τη λογική της μέτρησης και της τυποποίησης. Βασική αρχή του ήταν ο διαχωρισμός μεταξύ του «σχεδιασμού» (που ανήκει στους μάνατζερ/κεντρική διοίκηση) και της «εκτέλεσης» (που ανήκει στους εργάτες/εκπαιδευτικούς).

Στο εκπαιδευτικό πλαίσιο, αυτό μεταφράστηκε σε αναλυτικά προγράμματα που καθορίζουν με ακρίβεια τι και πώς πρέπει να διδαχθεί («*teacher-proof*» curricula), υποβιβάζοντας τον εκπαιδευτικό σε απλό διεκπεραιωτή εντολών. Αν και η προσέγγιση αυτή αύξησε την

τυποποίηση, δέχθηκε κριτική για την απο-επαγγελματοποίηση των εκπαιδευτικών και την αγνόηση των ψυχοκοινωνικών αναγκών των μαθητών (Callahan, 1962).

### **2.1.3 Το Κίνημα των Ανθρωπίνων Σχέσεων: Η Ανακάλυψη του «Ανθρώπινου Παράγοντα»**

Ως αντίδραση στη μηχανιστική αντίληψη των Weber και Taylor, αναπτύχθηκε κατά τις δεκαετίες του 1930 και 1940 το Κίνημα των Ανθρωπίνων Σχέσεων, με κυριότερο εκπρόσωπο τον Elton Mayo και τα πειράματα του Hawthorne. Η θεωρία αυτή ανέδειξε ότι η παραγωγικότητα δεν εξαρτάται μόνο από τις τεχνικές συνθήκες ή τους κανόνες, αλλά πρωτίστως από τις κοινωνικές σχέσεις, το ηθικό της ομάδας και την αίσθηση του «ανήκειν» (sense of belonging).

Για την εκπαιδευτική διοίκηση, η στροφή αυτή ήταν καθοριστική. Έθεσε τις βάσεις για τις σύγχρονες θεωρίες περί Σχολικού Κλίματος και Κουλτούρας (School Culture), υποστηρίζοντας ότι η αποτελεσματικότητα του σχολείου εξαρτάται από την ικανοποίηση των εκπαιδευτικών και την ποιότητα της ηγεσίας. Η αυτονομία, υπό αυτό το πρίσμα, δεν είναι απλώς διοικητικό εργαλείο, αλλά μέσο ενίσχυσης των εσωτερικών κινήτρων (intrinsic motivation) του προσωπικού.

### **2.1.4 Η Κρίση του Κράτους Πρόνοιας και η Αμφισβήτηση της Γραφειοκρατίας**

Η μετάβαση από το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NPM) δεν αποτέλεσε μια απλή διοικητική αναδιάρθρωση, αλλά την απάντηση σε μια βαθιά κρίση νομιμοποίησης του Κράτους Πρόνοιας που εκδηλώθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1970 (Mishra, 1984). Μέχρι εκείνη την περίοδο, η μεταπολεμική συναίνεση βασιζόταν στην κεϋνσιανή παραδοχή ότι το κράτος αποτελεί τον βέλτιστο μηχανισμό κατανομής των δημόσιων αγαθών, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης.

Ωστόσο, η οικονομική ύφεση και ο στασιμοπληθωρισμός που ακολούθησαν την πετρελαϊκή κρίση του 1973, ανέδειξαν τα δομικά όρια του συγκεντρωτικού κρατισμού. Κοινωνιολόγοι

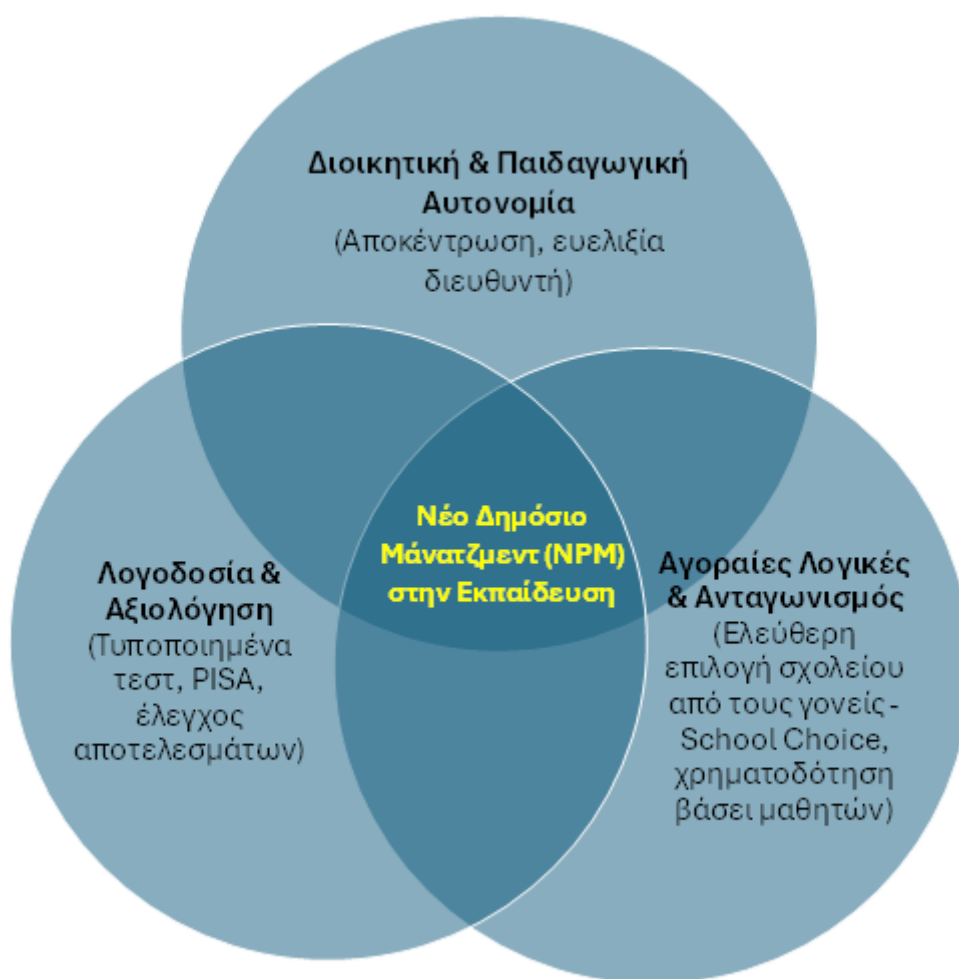
και πολιτικοί επιστήμονες άρχισαν να κάνουν λόγο για την «υπερφόρτωση» του κράτους (*government overload*), υποστηρίζοντας ότι οι γραφειοκρατικές δομές είχαν καταστεί δαπανηρές και δυσλειτουργικές (**Crozier et al., 1975**). Σε αυτό το πλαίσιο, αναπτύχθηκε η θεωρία της «Αποτυχίας του Κράτους» (*Government Failure*), η οποία ήρθε να αντιπαρατεθεί στη θεωρία της «Αποτυχίας της Αγοράς» (**Wolf, 1979**).

Οι υποστηρικτές της Σχολής της Δημόσιας Επιλογής (*Public Choice Theory*), όπως οι **Buchanan και Tullock (1962)**, αμφισβήτησαν την παραδοσιακή άποψη ότι οι δημόσιοι λειτουργοί δρουν αλτρουιστικά για το κοινό καλό. Αντίθετα, υποστήριξαν ότι οι γραφειοκράτες και οι εκπαιδευτικοί λειτουργούν ως ορθολογικοί δρώντες (*rational agents*) που επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση του προσωπικού τους οφέλους (*rent-seeking*), όπως η εργασιακή ασφάλεια και η αύξηση των προϋπολογισμών, συχνά εις βάρος της αποδοτικότητας (**Niskanen, 1971**). Η ιδεολογική αυτή μεταστροφή οδήγησε στην αντιμετώπιση του σχολείου όχι ως θεσμικού πυλώνα της δημοκρατίας, αλλά ως ενός μονοπωλιακού παρόχου υπηρεσιών που χρήζει εξορθολογισμού μέσω του ανταγωνισμού (**Chubb & Moe, 1990**).

## **2.2 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management - NPM): Η Ιδεολογική Μήτρα της Αυτονομίας**

Η μετάβαση από την παραδοσιακή Δημόσια Διοίκηση (*Public Administration*) στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NPM) αποτελεί τη σημαντικότερη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα τα τελευταία 40 χρόνια. Το NPM δεν είναι μια ενιαία θεωρία, αλλά ένα σύνολο διοικητικών δογμάτων που αναδύθηκαν τη δεκαετία του 1980 στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις ΗΠΑ, υπό την επιρροή του νεοφιλελευθερισμού και της θεωρίας της Δημόσιας Επιλογής (*Public Choice Theory*). Η φιλοσοφία αυτή κωδικοποιήθηκε εμβληματικά στο θεμελιώδες έργο των Osborne και Gaebler (1992), οι οποίοι εισήγαγαν την έννοια της «επαναφεύρεσης του κράτους» (*reinventing government*). Κεντρικός στόχος τους ήταν η υιοθέτηση ενός επιχειρηματικού πνεύματος (*entrepreneurial spirit*) που θα μετατοπίσει την έμφαση από την αυστηρή τήρηση των γραφειοκρατικών κανόνων, στην ευελιξία και την παραγωγή μετρήσιμων αποτελεσμάτων.

Στον χώρο της εκπαίδευσης, η φιλοσοφία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ έχει αποκρυσταλλωθεί παγκοσμίως στο μοντέλο της «Σχολικής Αυτονομίας με Λογοδοσία» (School Autonomy with Accountability - SAWA). Όπως αναλύουν οι Verger et al. (2024), (Σχήμα 2.1) το κυρίαρχο αυτό διεθνές μοντέλο αναδιαμορφώνει τον ρόλο του κράτους: αντί για τον άμεσο έλεγχο των διαδικασιών, το κράτος εκχωρεί πλέον διοικητικές και παιδαγωγικές ελευθερίες στις σχολικές μονάδες, εγκαθιδρύοντας ταυτόχρονα αυστηρούς μηχανισμούς εξωτερικής αξιολόγησης (όπως τα τυποποιημένα τεστ) για την εξασφάλιση μετρήσιμων αποτελεσμάτων.



Σχήμα 2.1: Οι βασικοί πυλώνες του μοντέλου της Σχολικής Αυτονομίας με Λογοδοσία (SAWA). Προσαρμογή από το θεωρητικό πλαίσιο των Verger et al. (2024).

### 2.2.1 Οι Βασικές Αρχές του NPM

Σύμφωνα με τον Hood (1991), το NPM επιδιώκει την εισαγωγή των αρχών, των μεθόδων και των αξιών του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα, με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας. Οι κεντρικές του αρχές συνοψίζονται ως εξής:

- **Επαγγελματικό Μάνατζμεντ (Professional Management):** Μετάβαση από την απλή διαχείριση στην ενεργή διοίκηση («Let managers manage»). Οι διευθυντές αποκτούν εξουσίες και κρίνονται για τα αποτελέσματά τους.
- **Ρητά Πρότυπα και Δείκτες Απόδοσης (Explicit Standards):** Ορισμός μετρήσιμων στόχων (Key Performance Indicators - KPIs).
- **Έλεγχος Αποτελεσμάτων (Output Control):** Έμφαση στο τι παράγεται (αποτελέσματα) και όχι στις διαδικασίες.
- **Διάσπαση Μονάδων (Disaggregation):** Δημιουργία μικρότερων, αυτόνομων μονάδων αντί για μεγάλους γραφειοκρατικούς οργανισμούς.
- **Ανταγωνισμός (Competition):** Εισαγωγή μηχανισμών αγοράς για τη μείωση του κόστους και τη βελτίωση της ποιότητας.
- **Πειθαρχία στη Χρήση Πόρων:** Έμφαση στην οικονομία («doing more with less»).

### 2.2.2 Η Εφαρμογή του NPM στην Εκπαίδευση και η Έννοια των «Τριών Ε»

Η εφαρμογή του NPM στην εκπαίδευση επανακαθόρισε τον ρόλο του κράτους, το οποίο πλέον αναλαμβάνει ρόλο επιτελικό («steering») και όχι εκτελεστικό («rowing»). Η επιτυχία ενός εκπαιδευτικού συστήματος κρίνεται πλέον με βάση τα «Τρία Ε»:

1. **Economy (Οικονομία):** Ελαχιστοποίηση του κόστους των εισροών.
2. **Efficiency (Αποδοτικότητα):** Μεγιστοποίηση των εκροών με δεδομένους πόρους.
3. **Effectiveness (Αποτελεσματικότητα):** Ο βαθμός επίτευξης των στόχων (π.χ. μαθησιακά αποτελέσματα).

Σε αυτό το πλαίσιο, η **Σχολική Αυτονομία** αναδεικνύεται ως το κεντρικό εργαλείο του NPM. Το σχολείο μετατρέπεται σε μια οιονεί επιχείρηση, η οποία πρέπει να διαχειριστεί τους πόρους της αυτόνομα, να προσελκύσει «πελάτες» (γονείς) και να λογοδοτήσει για τα

αποτελέσματά της μέσω τυποποιημένων εξετάσεων (standardized testing) και πινάκων κατάταξης (league tables).

### 2.2.3 Κριτική Προσέγγιση: Η Κουλτούρα της «Περφορματιβικότητας»

Η υιοθέτηση του NPM στην εκπαίδευση δεν είναι άμοιρη συνεπειών. Ο Stephen Ball (2003b) εισάγει τον όρο της «Περφορματιβικότητας» (performativity) για να περιγράψει μια τεχνολογία, μια κουλτούρα και έναν τρόπο ρύθμισης που χρησιμοποιεί κρίσεις, συγκρίσεις και επιδείξεις ως μέσα ελέγχου.

Σύμφωνα με την κριτική αυτή, το NPM οδηγεί σε:

- **Διδασκαλία για τις Εξετάσεις (Teaching to the test):** Συρρίκνωση του προγράμματος σπουδών στα εξεταζόμενα μαθήματα.
- **Απο-επαγγελματοποίηση:** Ο εκπαιδευτικός χάνει την ηθική και παιδαγωγική του αυτονομία, μετατρέπεται σε τεχνικό που κυνηγά στόχους.
- **Κατασκευή Αποτελεσμάτων (Fabrication):** Η τάση των σχολείων να παρουσιάζουν ωραιοποιημένα στοιχεία για να ικανοποιήσουν τους δείκτες αξιολόγησης, αγνοώντας την ουσία της μάθησης.

Η κατανόηση του NPM είναι κρίσιμη για την ανάλυση της ελληνικής πραγματικότητας, καθώς οι πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες (π.χ. Ν. 4823/2021) αποτελούν ξεκάθαρη απόπειρα εισαγωγής εργαλείων NPM (αξιολόγηση, δείκτες) σε ένα σύστημα που παραμένει δομικά γραφειοκρατικό (Weberian), δημιουργώντας έτσι μια εκρηκτική αντίφαση (Πίνακας 2.1).

Χαρακτηριστικό	Παραδοσιακή Γραφειοκρατία (Weber)	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NPM)
<b>Εστίαση</b>	Στις Διαδικασίες (Inputs/Process)	Στα Αποτελέσματα (Outputs/Outcomes)
<b>Δομή</b>	Ιεραρχική, Κάθετη, Συγκεντρωτική	Αποκεντρωμένη, Επίπεδη, Αυτόνομη
<b>Κουλτούρα</b>	Τυπολατρία, Υπακοή στους κανόνες	Επιχειρηματικότητα, Καινοτομία
<b>Κίνητρα</b>	Μονιμότητα, Ασφάλεια, Επετηρίδα	Απόδοση, Ανταμοιβές (Performance Pay)
<b>Σχέση με Πολίτη</b>	Διοικούμενος (υπήκοος)	Πελάτης / Χρήστης υπηρεσιών
<b>Ρόλος Κράτους</b>	"Κωπηλάτης" (Παροχή υπηρεσίας)	"Πηδαλιούχος" (Επιτελικός ρόλος)

Πίνακας 2.1: Συγκριτική απεικόνιση Παραδοσιακής Διοίκησης και NPM.

(Πηγή: Προσαρμογή από Hood, 1991).

## 2.2.4 Ο Μηχανισμός των «Οιονεί Αγορών» (Quasi-Markets) στην Εκπαίδευση

Μια θεμελιώδης διάκριση για την κατανόηση της σχολικής αυτονομίας είναι η έννοια της «Οιονεί<sup>1</sup> Αγοράς» (Quasi-Market), όπως ορίστηκε από τον Le Grand (1991). Στον χώρο της εκπαίδευσης, η πλήρης ιδιωτικοποίηση σπάνια εφαρμόζεται, αντ' αυτής, το κράτος διατηρεί τον ρόλο του χρηματοδότη και ρυθμιστή, εισάγοντας όμως μηχανισμούς αγοράς στη διαχείριση.

Η Οιονεί Αγορά διαφέρει από την κλασική αγορά σε τρία βασικά σημεία (**Bartlett & Le Grand, 1993**):

<sup>1</sup> Οιονεί = Σαν να, κατ' επίφαση (π.χ. οιονεί αγορά = σαν αγορά).

- **Προσφορά:** Οι πάροχοι υπηρεσιών (σχολεία) δεν είναι απαραίτητα κερδοσκοπικοί οργανισμοί, αλλά ανταγωνίζονται μεταξύ τους για την προσέλκυση «πελατών».
- **Ζήτηση:** Οι γονείς/χρήστες δεν αγοράζουν την υπηρεσία με ίδια κεφάλαια, αλλά κάνουν χρήση ενός προϋπολογισμού που τους έχει εκχωρηθεί από το κράτος (π.χ. μέσω κουπονιών/vouchers ή μέσω της κατά κεφαλήν χρηματοδότησης).
- **Τιμές:** Το κόστος της υπηρεσίας δεν καθορίζεται ελεύθερα από την προσφορά και τη ζήτηση, αλλά ορίζεται διοικητικά από το κράτος.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Διοικητική Αυτονομία καθίσταται αναγκαία συνθήκη: για να λειτουργήσει η οιονεί αγορά, η σχολική μονάδα πρέπει να διαθέτει την ευελιξία να διαφοροποιήσει το προφίλ της και να διαχειριστεί τους πόρους της (**Whitty, 1997**). Ωστόσο, η βιβλιογραφία καταγράφει τον κίνδυνο του φαινομένου της «αφρόκρεμας» (*cream-skimming*), κατά το οποίο τα αυτόνομα σχολεία επιλέγουν μαθητές με υψηλές επιδόσεις και χαμηλό κόστος εκπαίδευσης, αποκλείοντας μαθητές με ειδικές ανάγκες ή χαμηλό κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο (**West & Pennell, 2003**).

### **2.3 Μοντέλα και Τυπολογίες της Αποκέντρωσης: Ξεκαθαρίζοντας το Τοπίο**

Η έννοια της αποκέντρωσης (decentralization) αποτελεί έναν από τους πιο πολυσυζητημένους και ταυτόχρονα ασαφείς όρους στην εκπαιδευτική πολιτική. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η σύγχυση αυτή είναι εμφανής, καθώς συχνά βαφτίζεται «αποκέντρωση» η απλή μεταφορά γραφειοκρατικών βαρών από το κέντρο στην περιφέρεια.

Για την επιστημονική τεκμηρίωση της μελέτης, είναι απαραίτητη η διάκριση των τριών βασικών μορφών αποκέντρωσης, όπως ορίζονται στη διεθνή βιβλιογραφία (Rondinelli, 1981).

### 2.3.1 Αποσυγκέντρωση (De concentration)

Η αποσυγκέντρωση αποτελεί την ασθενέστερη μορφή αποκέντρωσης. Αφορά τη μεταφορά φόρτου εργασίας και διοικητικών καθηκόντων από το κεντρικό Υπουργείο σε περιφερειακές υπηρεσίες που υπάρχουν όμως ιεραρχικά και άμεσα στο κέντρο.

- **Χαρακτηριστικά:** Η εξουσία λήψης αποφάσεων παραμένει στο κέντρο. Οι τοπικοί υπάλληλοι απλώς εκτελούν τις κεντρικές εντολές.
- **Η Ελληνική Περίπτωση:** Οι Περιφερειακές Διευθύνσεις και οι Διευθύνσεις Εκπαίδευσης στην Ελλάδα αποτελούν κλασικό παράδειγμα αποσυγκέντρωσης, όχι αποκέντρωσης. Ο Διευθυντής Εκπαίδευσης δεν χαράσσει πολιτική, απλώς εφαρμόζει τις εγκυκλίους του Υπουργείου.

### 2.3.2 Εκχώρηση Αρμοδιοτήτων (Delegation)

Η εκχώρηση συνεπάγεται τη μεταφορά της ευθύνης λήψης αποφάσεων για συγκεκριμένες λειτουργίες σε οργανισμούς που διαθέτουν σχετική αυτονομία, αν και τελούν υπό έμμεσο κρατικό έλεγχο.

- **Εφαρμογή:** Συναντάται όταν το κράτος αναθέτει, για παράδειγμα, τη διαμόρφωση του αναλυτικού προγράμματος σε έναν ανεξάρτητο φορέα (όπως το ΙΕΠ, αν και στην Ελλάδα ο ρόλος του είναι κυρίως γνωμοδοτικός) ή όταν επιτρέπει στα σχολεία να διαχειρίζονται κονδύλια για συγκεκριμένους σκοπούς.

### 2.3.3 Μεταβίβαση Εξουσίας / Πολιτική Αποκέντρωση (Devolution)

Αποτελεί την ισχυρότερη και ουσιαστικότερη μορφή αποκέντρωσης. Εδώ, η εξουσία λήψης αποφάσεων, η διαχείριση πόρων και η λογοδοσία μεταβιβάζονται μόνιμα και νομικά κατοχυρωμένα σε τοπικές αρχές (Δήμους) ή στις ίδιες τις σχολικές μονάδες.

- **Χαρακτηριστικά:** Οι τοπικοί φορείς δεν είναι απλώς εκτελεστές· έχουν διακριτική ευχέρεια να χαράζουν πολιτική, να προσλάβουν προσωπικό και να καταναείμουν τον προϋπολογισμό τους.
- **Διεθνής Εμπειρία:** Το μοντέλο αυτό εφαρμόζεται σε χώρες όπως η Φινλανδία (όπου οι Δήμοι έχουν την πλήρη ευθύνη) και η Ολλανδία (όπου τα σχολεία είναι αυτόνομα νομικά πρόσωπα). Στην Ελλάδα, παρά τις ρητορικές διακηρύξεις, η πραγματική *Devolution* παραμένει ζητούμενο, καθώς οι Δήμοι έχουν μόνο την ευθύνη των κτιρίων και όχι της εκπαιδευτικής διαδικασίας.

## 2.4 Η Θεωρία Εντολέα-Εντολοδόχου (Principal-Agent Theory): Η Οικονομική Βάση της Λογοδοσίας

Για να κατανοήσουμε γιατί η «Αυτονομία» συνδέεται πάντα με την «Αξιολόγηση» (το μοντέλο SAWA), πρέπει να εξετάσουμε τη θεωρία Εντολέα-Εντολοδόχου (Jensen & Meckling, 1976). Πρόκειται για μια οικονομική θεωρία που ερμηνεύει τη σχέση μεταξύ του Κράτους και των Εκπαιδευτικών.

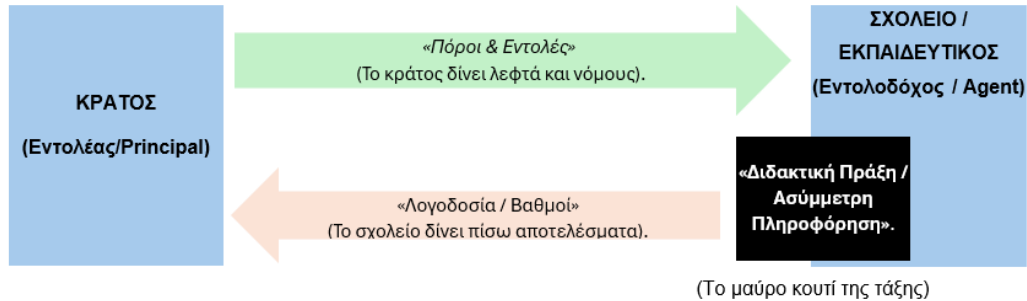
### 2.4.1 Ο Πυρήνας της Θεωρίας: Η Ασύμμετρη Πληροφόρηση

Στο εκπαιδευτικό σύστημα, το Κράτος (ή το Υπουργείο) λειτουργεί ως ο Εντολέας (Principal) που αναθέτει το έργο της εκπαίδευσης των μαθητών στο Σχολείο/Εκπαιδευτικό, ο οποίος λειτουργεί ως Εντολοδόχος (Agent) (Σχήμα 2.2).

Το θεμελιώδες πρόβλημα σε αυτή τη σχέση είναι η «Ασύμμετρη Πληροφόρηση» (Information Asymmetry):

- Ο Εκπαιδευτικός (Agent) γνωρίζει ακριβώς τι συμβαίνει μέσα στην τάξη, πόσο προσπαθεί και ποιες είναι οι ανάγκες των μαθητών.

- Το Κράτος (Principal) δεν μπορεί να παρακολουθεί κάθε στιγμή τον εκπαιδευτικό. Συνεπώς, δεν γνωρίζει αν ο εκπαιδευτικός εργάζεται προς το συμφέρον των μαθητών ή αν αδιαφορεί.



Σχήμα 2.2: Η σχέση Εντολέα-Εντολοδόχου στην εκπαίδευση και ο ρόλος της λογοδοσίας.

#### 2.4.2 Οι Κίνδυνοι: Ηθικός Κίνδυνος και Δυσμενής Επιλογή

Λόγω αυτής της ασυμμετρίας, προκύπτουν δύο βασικοί κίνδυνοι:

1. **Ηθικός Κίνδυνος (Moral Hazard):** Ο κίνδυνος ο εκπαιδευτικός, γνωρίζοντας ότι δεν ελέγχεται, να καταβάλλει λιγότερη προσπάθεια από την απαιτούμενη (shirking), μειώνοντας την ποιότητα του έργου του.
2. **Δυσμενής Επιλογή (Adverse Selection):** Ο κίνδυνος να προσληφθούν ή να προαχθούν ακατάλληλοι εκπαιδευτικοί, επειδή το κράτος αδυνατεί να διακρίνει τους ικανούς από τους λιγότερο ικανούς.

#### 2.4.3 Η Λύση κατά τη Θεωρία: Παρακολούθηση και Κίνητρα

Η θεωρία Principal-Agent προτείνει ότι για να λυθεί το πρόβλημα, ο Εντολέας (Κράτος) πρέπει να εγκαταστήσει μηχανισμούς που ευθυγραμμίζουν τα συμφέροντα του Εντολοδόχου με τους στόχους της εκπαίδευσης. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω:

- **Μηχανισμών Παρακολούθησης (Monitoring):** Εδώ εντάσσεται η **Αξιολόγηση** (εσωτερική και εξωτερική) και οι τυποποιημένες εξετάσεις (π.χ. PISA, Ελληνική Τράπεζα Θεμάτων). Στόχος είναι η μείωση της ασύμμετρης πληροφόρησης.
- **Συστημάτων Κινήτρων (Incentives):** Η σύνδεση της απόδοσης με αμοιβές (performance-related pay) ή επαγγελματική εξέλιξη. Στην Ελλάδα, ο Νόμος 4823/2021 επιχειρεί να εισαγάγει ακριβώς αυτό το πλαίσιο, συνδέοντας την αξιολόγηση με την μοριοδότηση για θέσεις ευθύνης.

#### 2.4.4 Κριτική της Θεωρίας στην Εκπαίδευση

Η εφαρμογή μιας καθαρά οικονομικής θεωρίας στην εκπαίδευση δέχεται ισχυρή κριτική. Η εκπαιδευτική διαδικασία είναι πολύπλοκη και το «προϊόν» (η μόρφωση) δεν είναι εύκολα μετρήσιμο όπως η παραγωγή ενός εργοστασίου. Η προσπάθεια να ελεγχθεί ο εκπαιδευτικός μέσω αυστηρών δεικτών μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια της εμπιστοσύνης και σε μηχανιστική συμπεριφορά, υπονομεύοντας τελικά την ίδια την ποιότητα που υποτίθεται ότι προστατεύει.

### 2.5 Η «Οντολογική Ανασφάλεια» του Εκπαιδευτικού: Πέραν της Διαχείρισης

Ενώ οι τεχνοκρατικές προσεγγίσεις του NPM εστιάζουν στους δείκτες αποδοτικότητας, η κριτική κοινωνιολογία της εκπαίδευσης αναδεικνύει τις επιπτώσεις της «κουλτούρας της λογοδοσίας» στην επαγγελματική ταυτότητα των εκπαιδευτικών. Ο Ball (2003), στο έργο του για τις «τρομοκρατίες της περφορματιβικότητας» (terrors of performativity), εισάγει τον όρο της «Οντολογικής Ανασφάλειας» (Ontological Insecurity).

Σύμφωνα με τον Ball (2003b), σε ένα σύστημα που κυριαρχείται από τη συνεχή μέτρηση, ο εκπαιδευτικός βιώνει μια κατάσταση διαρκούς αβεβαιότητας, καθώς η αξία της εργασίας του δεν κρίνεται από την παιδαγωγική σχέση, αλλά από την παραγωγή μετρήσιμων αποτελεσμάτων (*fabrication*). Η αυτονομία, αντί να λειτουργεί απελευθερωτικά, συχνά

μετατρέπεται σε μηχανισμό μετακύλισης ευθυνών (*responsibilization*), οδηγώντας σε υψηλά επίπεδα επαγγελματικού άγχους (Keddie, 2015).

Το φαινόμενο αυτό οδηγεί σε τρεις κρίσιμες παρενέργειες:

1. **Απο-επαγγελματοποίηση (De-professionalization):** Ο εκπαιδευτικός χάνει την ηθική του αυτονομία και μετατρέπεται σε τεχνικό διεκπεραιωτή τυποποιημένων διαδικασιών (Hargreaves, 2000).
2. **Κατασκευή Αποτελεσμάτων:** Η πίεση για επίτευξη στόχων ωθεί τα σχολεία να επενδύουν ενέργεια στη δημιουργία μιας ελκυστικής «εικόνας» προς τα έξω, εις βάρος της ουσιαστικής διδασκαλίας (Perryman, 2006).
3. **Διάβρωση της Συναδελφικότητας:** Η σύνδεση της ατομικής αξιολόγησης με αμοιβές ή προαγωγές υπονομεύει το συνεργατικό κλίμα και ενισχύει τον ατομικισμό (Smyth et al., 2000).

## 2.6 Μοντέλα και Εργαλεία Μέτρησης της Αποτελεσματικότητας: Από τη Θεωρία στην Πράξη

Η μετάβαση από το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης στο μοντέλο της σχολικής αυτονομίας και της αποκέντρωσης θέτει επί τάπητος ένα θεμελιώδες ζήτημα: την ανάγκη για αξιόπιστη μέτρηση της εκπαιδευτικής αποτελεσματικότητας. Η απαίτηση αυτή εδράζεται στην παραδοχή της έρευνας ότι τα χαρακτηριστικά και η εσωτερική λειτουργία του σχολείου διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη μαθησιακή εξέλιξη (Mortimore et al., 1988). Εφόσον το κράτος εκχωρεί την εξουσία λήψης αποφάσεων στις σχολικές μονάδες, αποσύρεται από τον ρόλο του «εντολέα» διαδικασιών και αναλαμβάνει τον ρόλο του «ελεγκτή» αποτελεσμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο, η εκπαιδευτική πολιτική διασταυρώνεται με την επιστήμη της στατιστικής και της ψυχομετρίας, αναζητώντας απαντήσεις στο πώς μπορεί να ποσοτικοποιηθεί η ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης. Η ενότητα αυτή εξετάζει τα θεωρητικά μοντέλα λογοδοσίας, τα τεχνικά εργαλείων μέτρησης και τις κοινωνιολογικές επιπτώσεις της χρήσης δεικτών στην εκπαιδευτική διαδικασία.

### 2.6.1 Η Φιλοσοφική Διάσταση: Από την Εμπιστοσύνη στην «Κοινωνία του Ελέγχου»

Η συζήτηση για την αξιολόγηση δεν είναι αμιγώς τεχνική, αλλά πρωτίστως πολιτική και φιλοσοφική. Μια από τις σημαντικότερες κριτικές προσεγγίσεις προέρχεται από τον Michael Power (1997), ο οποίος εισήγαγε τον όρο «**The Audit Society**» (**Η Κοινωνία του Λογιστικού Ελέγχου**). Ο Power υποστηρίζει ότι στις σύγχρονες δυτικές δημοκρατίες παρατηρείται μια «έκρηξη ελέγχων», όπου η εγκυρότητα ενός οργανισμού δεν κρίνεται από το έργο που παράγει, αλλά από την ικανότητά του να παράγει τεκμήρια ελέγχου (audit trails). Στην εκπαίδευση, αυτό μεταφράζεται σε μια μετατόπιση του ενδιαφέροντος από την ίδια τη διδασκαλία στη «διασφάλιση ποιότητας» της διδασκαλίας. Οι εκπαιδευτικοί και οι διευθυντές αφιερώνουν δυσανάλογα μεγάλο χρόνο στη συμπλήρωση φορμών, την τήρηση πρακτικών και τη συλλογή στοιχείων, ώστε να είναι «ελέγξιμοι» (auditable), διαδικασία που συχνά αποβαίνει εις βάρος της ουσιαστικής παιδαγωγικής αλληλεπίδρασης.

Συμπληρωματικά, η φιλόσοφος Onora O'Neill (2002), στις διαλέξεις της για την «Εξυπνη Λογοδοσία» (Intelligent Accountability), διακρίνει τη «Λογοδοσία» (Accountability) από τον «Διαχειριστικό Έλεγχο». Η O'Neill επισημαίνει ότι τα σύγχρονα συστήματα αξιολόγησης τείνουν να υπονομεύουν την επαγγελματική εμπιστοσύνη. Η «Ψευδο-λογοδοσία» εστιάζει σε δείκτες που είναι εύκολο να μετρηθούν (π.χ. βαθμοί, παρουσίες), αγνοώντας πτυχές της εκπαίδευσης που είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν, όπως η καλλιέργεια της κριτικής σκέψης ή η κοινωνικοσυναισθηματική ανάπτυξη. Αντίθετα, η «Εξυπνη Λογοδοσία» προϋποθέτει την άσκηση επαγγελματικής κρίσης από έμπειρους αξιολογητές, οι οποίοι λαμβάνουν υπόψη το πλαίσιο (context) και δεν αρκούνται σε μια μηχανιστική σύγκριση αριθμών. Στο μοντέλο της O'Neill, στόχος δεν είναι η τιμωρία, αλλά η παροχή ουσιαστικών εξηγήσεων στους ενδιαφερόμενους (γονείς, μαθητές) και η βελτίωση των πρακτικών.

## 2.6.2 Το Τεχνικό Πρόβλημα: «Ακατέργαστες Βαθμολογίες» και Κοινωνική Μεροληψία

Σε επίπεδο εφαρμογής, το κυρίαρχο εργαλείο στα συστήματα που ακολουθούν τη λογική της αγοράς (όπως η Αγγλία και οι ΗΠΑ) είναι η χρήση των «Ακατέργαστων Βαθμολογιών» (Raw Scores) των μαθητών σε τυποποιημένες εξετάσεις. Τα σχολεία κατατάσσονται σε πίνακες (League Tables) βάσει του μέσου όρου των επιδόσεων των μαθητών τους. Ωστόσο, η επιστημονική κοινότητα έχει τεκμηριώσει ότι η μέθοδος αυτή είναι στατιστικά λανθασμένη και κοινωνικά άδικη.

Ήδη από το 1966, η εμβληματική Έκθεση Coleman στις ΗΠΑ κατέδειξε ότι ο ισχυρότερος προγνωστικός δείκτης για τη σχολική επίδοση δεν είναι οι πόροι του σχολείου, αλλά το **Κοινωνικό-Οικονομικό Υπόβαθρο (Social Economic Status - SES)** της οικογένειας του μαθητή (Coleman et al., 1966). Μεταγενέστερες έρευνες του ΟΟΣΑ (PISA Results) επιβεβαιώνουν διαχρονικά μια ισχυρή θετική συσχέτιση ανάμεσα στο μορφωτικό επίπεδο των γονέων και την επίδοση των μαθητών. Συνεπώς, όταν η πολιτεία αξιολογεί ένα σχολείο αποκλειστικά βάσει των τελικών βαθμών:

- **Επιβραβεύει** τα σχολεία προνομιούχων περιοχών, τα οποία θα σημείωναν υψηλές επιδόσεις ανεξαρτήτως της ποιότητας της διδασκαλίας, λόγω της οικογενειακής υποστήριξης (πολιτισμικό κεφάλαιο, φροντιστήρια).
- **Τιμωρεί** τα σχολεία υποβαθμισμένων περιοχών, τα οποία ενδέχεται να επιτελούν σπουδαίο παιδαγωγικό έργο, αλλά οι μαθητές τους ξεκινούν από εξαιρετικά χαμηλή αφετηρία. Αυτή η πρακτική οδηγεί σε εσφαλμένα συμπεράσματα (misclassification) για την αποτελεσματικότητα των σχολείων και αποθαρρύνει τους ικανούς εκπαιδευτικούς από το να υπηρετήσουν σε σχολικές μονάδες με μαθητικό πληθυσμό χαμηλού εισοδήματος.

## 2.6.3 Η Τεχνοκρατική Απάντηση: Μοντέλα Προστιθέμενης Αξίας (VAM)

Για την αντιμετώπιση των παραπάνω στρεβλώσεων, η οικονομετρία και η εκπαιδευτική στατιστική ανέπτυξαν τα **Μοντέλα Προστιθέμενης Αξίας (Value-Added Models -**

**VAM).** Η κεντρική φιλοσοφία του VAM είναι η μετατόπιση της εστίασης από την «Επίδοση» (Achievement - το τελικό αποτέλεσμα) στην «Πρόοδο» (Growth - τη διαδρομή που διένυσε ο μαθητής). Στόχος είναι να απομονωθεί η «επίδραση του σχολείου» (school effect) από τους εξωγενείς παράγοντες που το σχολείο δεν μπορεί να ελέγξει (Meyer, 1997).

**Λειτουργία και Μεθοδολογία:** Τα μοντέλα VAM χρησιμοποιούν πολύπλοκες στατιστικές μεθόδους, συνήθως **Πολυεπίπεδη Γραμμική Παλινδρόμηση (Multilevel Linear Regression)**. Το μοντέλο δημιουργεί μια «Πρόβλεψη» για την αναμενόμενη επίδοση του κάθε μαθητή στο τέλος της χρονιάς, λαμβάνοντας υπόψη ένα σύνολο μεταβλητών (covariates):

1. Την προηγούμενη επίδοση του μαθητή (prior achievement) – ο σημαντικότερος παράγοντας.
2. Δημογραφικά χαρακτηριστικά (φύλο, εθνικότητα, ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες).
3. Χαρακτηριστικά της γειτονιάς ή του σχολείου.

Στη συνέχεια, το μοντέλο συγκρίνει την *Πραγματική Επίδοση* του μαθητή με την *Προβλεπόμενη*. Η διαφορά (το υπόλοιπο ή residual) αποδίδεται στη διδασκαλία.

- Αν ο μαθητής πέτυχε υψηλότερο βαθμό από τον αναμενόμενο, το σχολείο θεωρείται ότι παρήγαγε **Θετική Προστιθέμενη Αξία**.
- Αν πέτυχε χαμηλότερο, το σχολείο έχει **Αρνητική Προστιθέμενη Αξία**.

Με τη χρήση των VAM (ιδίως του Contextual Value Added - CVA), ένα σχολείο σε μια φτωχή περιοχή με μέτριους βαθμούς μπορεί να αξιολογηθεί ως *πιο αποτελεσματικό* από ένα ελίτ ιδιωτικό σχολείο, εάν αποδειχθεί ότι οι μαθητές του διένυσαν μεγαλύτερη απόσταση μάθησης σε σχέση με τις προβλέψεις.

**Κριτική και Περιορισμοί των VAM:** Παρά την τεχνοκρατική τους υπεροχή, τα VAM δέχονται έντονη κριτική για την αξιοπιστία τους (Reliability). Έρευνες (Sass et al., 2014; Koretz, 2017) έχουν δείξει ότι οι εκτιμήσεις προστιθέμενης αξίας για μεμονωμένους εκπαιδευτικούς παρουσιάζουν μεγάλη **αστάθεια (instability)** από χρονιά σε χρονιά. Ένας εκπαιδευτικός μπορεί να χαρακτηριστεί «εξαιρετικός» τη μία χρονιά και «ανεπαρκής» την επόμενη, ανάλογα με τη σύνθεση της τάξης του ή τυχαίους παράγοντες (στατιστικός θόρυβος). Επιπλέον, υπάρχει ο κίνδυνος οι εκπαιδευτικοί που διδάσκουν

χαρισματικούς μαθητές να αδικούνται, καθώς οι μαθητές αυτοί έχουν μικρότερα περιθώρια βελτίωσης (ceiling effect) σε σχέση με τους πιο αδύναμους μαθητές. Συνεπώς, η χρήση των VAM για λήψη αποφάσεων υψηλού ρίσκου (π.χ. απολύσεις ή μπόνους) θεωρείται επιστημονικά επισφαλής.

#### 2.6.4 Κοινωνιολογικές Παρενέργειες: Ο Νόμος του Campbell και η «Διαλογή»

Η χρήση ποσοτικών δεικτών στην εκπαίδευση δεν είναι μια ουδέτερη διαδικασία μέτρησης, αλλά μια παρέμβαση που αλλάζει τη συμπεριφορά των υποκειμένων. Το φαινόμενο αυτό περιγράφεται από τον περίφημο **Νόμο του Campbell** (Campbell's Law) (Campbell, 1976):

*«Όσο περισσότερο ένας ποσοτικός κοινωνικός δείκτης χρησιμοποιείται για τη λήψη κοινωνικών αποφάσεων, τόσο περισσότερο θα υπόκειται σε πιέσεις διαφθοράς και τόσο περισσότερο θα στρεβλώνει και θα αλλοιώνει τις κοινωνικές διαδικασίες που προορίζεται να παρακολουθεί.»*

Στην εκπαίδευση, ο νόμος αυτός εξηγεί γιατί τα συστήματα λογοδοσίας καταλήγουν συχνά να υποβαθμίζουν την ποιότητα της εκπαίδευσης αντί να τη βελτιώνουν. Όταν οι δείκτες (π.χ. βαθμοί PISA, ποσοστά αποφοίτησης) συνδέονται με κυρώσεις ή αμοιβές, παρατηρούνται φαινόμενα στρατηγικής συμπεριφοράς (gaming the system):

1. **Διδασκαλία για το Τεστ (Teaching to the Test):** Το αναλυτικό πρόγραμμα συρρικνώνεται. Οι εκπαιδευτικοί διδάσκουν μόνο ό,τι εξετάζεται, παραμελώντας αντικείμενα όπως οι Τέχνες, η Φυσική Αγωγή ή η Κοινωνική Αγωγή. Η εκπαίδευση μετατρέπεται σε προπόνηση απομνημόνευσης.
2. **Εκπαιδευτική Διαλογή (Educational Triage):** Πρόκειται για μια κυνική πρακτική που έχει παρατηρηθεί σε σχολεία της Αγγλίας και των ΗΠΑ (Gillborn & Youdell, 2000). Τα σχολεία, προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τα ποσοστά επιτυχίας τους, εστιάζουν τους πόρους τους (ενισχυτική διδασκαλία, προσοχή δασκάλων) αποκλειστικά στους λεγόμενους «μαθητές-φούσκες» (bubble kids) – δηλαδή σε αυτούς που βρίσκονται οριακά κάτω από τη βάση και έχουν πιθανότητες να περάσουν. Οι «σίγουροι» άριστοι μαθητές αγνοούνται (αφού θα περάσουν ούτως ή

άλλως), ενώ οι πολύ αδύναμοι μαθητές («hopeless cases») εγκαταλείπονται στην τύχη τους, καθώς θεωρείται ότι η επένδυση σε αυτούς δεν θα αποδώσει στατιστικά οφέλη για το σχολείο.

### **2.6.5 Λήψη Αποφάσεων Βάσει Δεδομένων (Data-Driven Decision Making - DDDM)**

Παρά τις παρενέργειες, η συλλογή δεδομένων παραμένει αναγκαία για την αυτόνομη σχολική μονάδα. Η σύγχρονη τάση στη διοίκηση είναι η **Λήψη Αποφάσεων Βάσει Δεδομένων (Data-Driven Decision Making - DDDM)**. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα του DDDM εξαρτάται από τον σκοπό της χρήσης των δεδομένων. Οι Schildkamp και Kuiper (2010) διακρίνουν δύο βασικές χρήσεις:

- **Αθροιστική/Τελική Χρήση (Summative Use):** Τα δεδομένα χρησιμοποιούνται για λογοδοσία, κατάταξη, κρίση και επιβολή κυρώσεων. Αυτή η χρήση («Data for Accountability») συνδέεται με υψηλό άγχος και αμυντική στάση των εκπαιδευτικών, οδηγώντας συχνά σε απόκρυψη προβλημάτων.
- **Διαμορφωτική Χρήση (Formative Use):** Τα δεδομένα χρησιμοποιούνται για τον εντοπισμό μαθησιακών κενών, την προσαρμογή της διδασκαλίας και τον σχεδιασμό παρεμβάσεων. Αυτή η χρήση («Data for Improvement») προάγει τη σχολική βελτίωση.

Το παράδοξο της αυτονομίας είναι ότι ενώ οι κυβερνήσεις συλλέγουν τεράστιους όγκους δεδομένων, συχνά αποτυγχάνουν να τα επιστρέψουν στα σχολεία σε μορφή που να είναι αξιοποιήσιμη παιδαγωγικά. Οι διευθυντές καταλήγουν να είναι «πλούσιοι σε δεδομένα αλλά φτωχοί σε πληροφορία» (data rich, information poor). Η επιτυχία ενός συστήματος αυτονομίας κρίνεται τελικά από την ικανότητά του να εκπαιδεύσει τους διευθυντές στον «γραμματισμό δεδομένων» (data literacy), ώστε να μετατρέπουν τους αριθμούς σε παιδαγωγικές δράσεις.

## 2.6.6 Συμπέρασμα: Η Αναζήτηση της Ισορροπίας

Καταλήγοντας, η μέτρηση της εκπαιδευτικής αποτελεσματικότητας αποτελεί ένα σύνθετο εγχείρημα που δεν επιδέχεται απλουστευτικές λύσεις. Η εμπειρία από τα διεθνή συστήματα δείχνει ότι η αποκλειστική εξάρτηση από ποσοτικούς δείκτες υψηλού ρίσκου (High-Stakes Testing) οδηγεί αναπόφευκτα στη διαφθορά των δεικτών και στην υποβάθμιση της παιδαγωγικής ποιότητας (Νόμος του Campbell). Από την άλλη, η πλήρης απουσία μετρήσιμων στόχων καθιστά την αυτονομία αδιαφανή και δυσχεραίνει τον εντοπισμό των ανισοτήτων.

Η λύση που προκρίνεται στη σύγχρονη βιβλιογραφία (Darling-Hammond, 2010) είναι η υιοθέτηση «**Υβριδικών Μοντέλων Αξιολόγησης**» (**Multiple Measures**). Ένα τέτοιο σύστημα συνδυάζει: (α) δεδομένα προστιθέμενης αξίας για τη μέτρηση της προόδου, (β) ποιοτική παρατήρηση της διδασκαλίας από ομοτέχνους ή συμβούλους, (γ) ερωτηματολόγια σχολικού κλίματος από μαθητές και γονείς, και (δ) διαδικασίες αυτοαξιολόγησης της σχολικής μονάδας. Μόνο μέσω της «τριγωνοποίησης» (triangulation) πολλαπλών πηγών δεδομένων μπορεί να αποτυπωθεί η πραγματική εικόνα του σχολείου, διασφαλίζοντας ότι η αυτονομία λειτουργεί ως μοχλό βελτίωσης και όχι ως μηχανισμός ανισοτήτων.

### **3. Σχολική Αποτελεσματικότητα και Ηγεσία: Από τη Διαχείριση στο Όραμα**

Η συζήτηση για τη διοικητική αυτονομία θα ήταν ατελής χωρίς την εξέταση του τελικού της σκοπού: τη βελτίωση της σχολικής αποτελεσματικότητας. Στο παρόν κεφάλαιο, διερευνάται η εξέλιξη της Έρευνας για την Σχολική Αποτελεσματικότητα (School Effectiveness Research - SER) και αναλύεται ο καθοριστικός ρόλος της σχολικής ηγεσίας ως του κρισιμότερου ενδοσχολικού παράγοντα για την επιτυχία των μαθητών.

#### **3.1 Το Κίνημα των Αποτελεσματικών Σχολείων: Ιστορική Αναδρομή**

Η επιστημονική ενασχόληση με το ερώτημα «τι κάνει ένα σχολείο καλό;» πέρασε από διακριτές φάσεις, ξεκινώντας από τον σκεπτικισμό για να καταλήξει στην αναγνώριση της δύναμης της σχολικής μονάδας.

##### **3.1.1 Η Έκθεση Coleman (1966) και ο Εκπαιδευτικός Πεσιμισμός**

Η αφετηρία της σύγχρονης έρευνας τοποθετείται το 1966 στις ΗΠΑ, με τη δημοσίευση της μνημειώδους έκθεσης "Equality of Educational Opportunity", γνωστής ως Έκθεση Coleman (Coleman et al., 1966). Τα ευρήματα ήταν σοκαριστικά για την εποχή: Ο Coleman κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το σχολείο (οι πόροι, οι εγκαταστάσεις, το πρόγραμμα) έχει ελάχιστη επίδραση στις επιδόσεις των μαθητών. Ο καθοριστικός παράγοντας, σύμφωνα με την έκθεση, ήταν το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο της οικογένειας (Social Economic Status - SES).

Το πόρισμα αυτό οδήγησε σε μια περίοδο «εκπαιδευτικού πεσιμισμού», με την κυρίαρχη άποψη να είναι ότι «τα σχολεία δεν κάνουν τη διαφορά» (schools make no difference).

### 3.1.2 Η Αντίδραση: Το Κίνημα των Αποτελεσματικών Σχολείων (Effective Schools Movement)

Ως απάντηση στον ντετερμινισμό<sup>1</sup> του Coleman, ερευνητές όπως ο Ron Edmonds (1979) και ο Michael Rutter (1979) ξεκίνησαν να μελετούν σχολεία σε υποβαθμισμένες περιοχές που, παρά τις αντίξοες συνθήκες, πετύχαιναν υψηλά αποτελέσματα.

Αυτό γέννησε το Κίνημα των Αποτελεσματικών Σχολείων, το οποίο απέδειξε ότι το σχολείο μπορεί να κάνει τη διαφορά και να αμβλύνει τις κοινωνικές ανισότητες, αρκεί να διαθέτει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά.

### 3.1.3 Το Μοντέλο των Πέντε Παραγόντων

Ο Edmonds (1979) κωδικοποίησε τα χαρακτηριστικά των αποτελεσματικών σχολείων στο περίφημο «Μοντέλο των 5 Παραγόντων» (Σχήμα 3.1), το οποίο παραμένει επίκαιρο:

1. **Ισχυρή Εκπαιδευτική Ηγεσία (Strong Instructional Leadership):** Ο διευθυντής δεν είναι απλώς διαχειριστής, αλλά ηγέτης που καθοδηγεί τη μάθηση.
2. **Υψηλές Προσδοκίες (High Expectations):** Η πεποίθηση ότι *όλοι* οι μαθητές μπορούν να μάθουν, ανεξαρτήτως καταγωγής.
3. **Ασφαλές και Τακτικό Κλίμα (Safe and Orderly Climate):** Ένα περιβάλλον χωρίς βία, που ευνοεί τη συγκέντρωση.
4. **Έμφαση στις Βασικές Δεξιότητες (Basic Skills):** Προτεραιότητα στη γλωσσική και μαθηματική επάρκεια.
5. **Συχνή Παρακολούθηση της Προόδου (Monitoring):** Συνεχής αξιολόγηση των μαθητών για ανατροφοδότηση.

---

<sup>1</sup> Ντετερμινισμός (ή αιτιοκρατία): (Φιλοσ.). Η θεωρία που παραδέχεται ότι όλα όσα συμβαίνουν στον κόσμο γίνονται σύμφωνα με κάποια αιτία, που την ακολουθεί αναγκαστικά πάντα το ίδιο αποτέλεσμα.



Σχήμα 3.1: Το «Μοντέλο των Πέντε Παραγόντων» του Edmonds.

## 3.2 Ορίζοντας την Αποτελεσματικότητα στον 21ο Αιώνα: Η Προστιθέμενη Αξία

Στη σύγχρονη βιβλιογραφία, η έννοια της αποτελεσματικότητας έχει διευρυνθεί πέρα από τους απόλυτους βαθμούς των εξετάσεων.

### 3.2.1 Το Μοντέλο της Προστιθέμενης Αξίας (Value-Added Model)

Μια κρίσιμη έννοια για την αξιολόγηση των σχολείων είναι η Προστιθέμενη Αξία. Ένα σχολείο που δέχεται αριστούχους και τους αποφοιτά αριστούχους δεν είναι απαραίτητα αποτελεσματικό. Αντίθετα, ένα σχολείο που δέχεται μαθητές με χαμηλές επιδόσεις και καταφέρνει να τις βελτιώσει σημαντικά, παράγει υψηλή προστιθέμενη αξία.

Η διάκριση αυτή είναι θεμελιώδης για την ελληνική πραγματικότητα, όπου συχνά τα «καλά σχολεία» κρίνονται με βάση τη φήμη ή την περιοχή, και όχι με βάση το πραγματικό παιδαγωγικό έργο που επιτελούν.

### **3.3 Από τη Διοίκηση (Management) στην Ηγεσία (Leadership)**

Για να εφαρμοστεί η αυτονομία, απαιτείται μια θεμελιώδης μεταστροφή στον ρόλο του επικεφαλής της σχολικής μονάδας: η μετάβαση από τον «Διευθυντή-Διαχειριστή» στον «Διευθυντή-Ηγέτη».

#### **3.3.1 Διάκριση Εννοιών**

Σύμφωνα με τον Kotter (1990) (Πίνακας 3.1) και τον Bush (2011):

- **Διοίκηση (Management):** Αφορά τη διατήρηση της σταθερότητας, την εφαρμογή διαδικασιών, την τήρηση του ωραρίου και τη διαχείριση πόρων. Εστιάζει στο «να γίνονται τα πράγματα σωστά» (doing things right).
- **Ηγεσία (Leadership):** Αφορά την αλλαγή, το όραμα, την έμπνευση και την κινητοποίηση των ανθρώπων προς έναν κοινό στόχο. Εστιάζει στο «να γίνονται τα σωστά πράγματα» (doing the right things).

#### **3.3.2 Η Αναγκαιότητα της Ηγεσίας σε Αυτόνομα Συστήματα**

Σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα (όπως το ελληνικό), αρκεί το καλό Management: ο διευθυντής πρέπει απλώς να εφαρμόζει εγκυκλίους.

Σε ένα σύστημα Διοικητικής Αυτονομίας, το Management δεν αρκεί. Ο διευθυντής καλείται να χαράξει στρατηγική, να διαχειριστεί κρίσεις, να βρει πόρους και να αξιολογήσει προσωπικό. Συνεπώς, η έλλειψη ηγετικών δεξιοτήτων καθιστά την αυτονομία επικίνδυνη,

καθώς μπορεί να οδηγήσει σε διοικητική παράλυση. Αυτό εξηγεί εν μέρει την αποτυχία πολλών μεταρρυθμίσεων όταν δεν συνοδεύονται από επιμόρφωση στελεχών (Capacity Building). Αντίθετα, η συστηματική συμμετοχή των διευθυντών σε προγράμματα επαγγελματικής ανάπτυξης αποτελεί κοινό χαρακτηριστικό των εκπαιδευτικών συστημάτων που καταγράφουν τις υψηλότερες επιδόσεις σε διεθνείς διαγωνισμούς όπως ο PISA (Beytekin & Yüce, 2023). Άλλωστε, η σύγχρονη έρευνα επιβεβαιώνει ότι η ποιότητα της σχολικής ηγεσίας λειτουργεί ως καταλύτης για την ενίσχυση της εσωτερικής παρακίνησης και τη βελτίωση της τελικής απόδοσης του διδακτικού προσωπικού (Sariakin et al., 2025).

<b>Διοίκηση (Management)</b>	<b>Ηγεσία (Leadership)</b>
Σχεδιασμός και Προϋπολογισμός	Καθορισμός κατεύθυνσης / Οράματος
Οργάνωση και Στελέχωση	Ευθυγράμμιση ανθρώπων
Έλεγχος και Επίλυση Προβλημάτων	Παρακίνηση και Έμπνευση
Διατήρηση της Σταθερότητας (Status Quo)	Προώθηση της Αλλαγής
"Κάνει τα πράγματα σωστά"	"Κάνει τα σωστά πράγματα"

Πίνακας 3.1: Διακρίσεις μεταξύ Διοίκησης και Ηγεσίας κατά Kotter (1990).

### **3.4 Μοντέλα Εκπαιδευτικής Ηγεσίας: Προς αναζήτηση του βέλτιστου τύπου**

Η βιβλιογραφία της εκπαιδευτικής διοίκησης έχει αναδείξει δεκάδες μοντέλα ηγεσίας. Ωστόσο, τρία συγκεκριμένα μοντέλα κυριαρχούν στη σύγχρονη συζήτηση περί σχολικής αυτονομίας και αποτελεσματικότητας: η Παιδαγωγική, η Μετασχηματιστική και η Κατανεμημένη Ηγεσία. Η κατανόησή τους είναι απαραίτητη για να αξιολογηθεί το κατά πόσον οι Έλληνες διευθυντές είναι έτοιμοι να αναλάβουν αυξημένες αρμοδιότητες.

### 3.4.1 Παιδαγωγική Ηγεσία (Instructional Leadership): Ο Διευθυντής ως «Πρώτος Δάσκαλος»

Το μοντέλο της Παιδαγωγικής Ηγεσίας αναδύθηκε τη δεκαετία του 1980 ως απόρροια του Κινήματος των Αποτελεσματικών Σχολείων. Βασικός εκπρόσωπος είναι ο Philip Hallinger (Hallinger & Murphy, 1985).

- **Κεντρική Ιδέα:** Ο διευθυντής δεν ασχολείται πρωτίστως με τα διοικητικά (budget, κτίρια), αλλά εστιάζει στον πυρήνα της σχολικής μονάδας: τη **διδασκαλία και τη μάθηση**.
- **Οι Τρεις Διαστάσεις του Μοντέλου:**
  1. **Καθορισμός της Σχολικής Αποστολής:** Ο διευθυντής θέτει ξεκάθαρους μαθησιακούς στόχους.
  2. **Διαχείριση του Εκπαιδευτικού Προγράμματος:** Εποπτεύει τη διδασκαλία, αξιολογεί το αναλυτικό πρόγραμμα και συντονίζει τη διδακτέα ύλη.
  3. **Προαγωγή θετικού Σχολικού Κλίματος:** Προστατεύει τον διδακτικό χρόνο από διακοπές, δίνει κίνητρα στους εκπαιδευτικούς και προωθεί την επαγγελματική ανάπτυξη.
- **Σημασία για την Αυτονομία:** Σε ένα αυτόνομο σχολείο, ο διευθυντής είναι υπεύθυνος για τα αποτελέσματα. Αν δεν ασκεί παιδαγωγική ηγεσία (δηλαδή, αν δεν μπαίνει στις τάξεις, αν δεν συζητά για διδακτικές μεθόδους), η αυτονομία δεν θα μεταφραστεί ποτέ σε βελτίωση των μαθητών. Στην Ελλάδα, αυτό το μοντέλο απουσιάζει σχεδόν παντελώς, λόγω του γραφειοκρατικού φόρτου.

### 3.4.2 Μετασχηματιστική Ηγεσία (Transformational Leadership): Η Διοίκηση της Αλλαγής

Ενώ η Παιδαγωγική Ηγεσία εστιάζει στη διδασκαλία, η Μετασχηματιστική Ηγεσία εστιάζει στην αλλαγή κουλτούρας. Θεμελιώθηκε από τον Burns (1978) και προσαρμόστηκε στην εκπαίδευση από τον Leithwood (1994).

- **Κεντρική Ιδέα:** Ο ηγέτης δεν αρκείται στη συναλλαγή (Transactional Leadership - «κάνε τη δουλειά σου για να πληρωθείς»), αλλά επιδιώκει να μετασχηματίσει τις αξίες, τις πεποιθήσεις και τις στάσεις των εκπαιδευτικών, ώστε να δεσμευτούν εθελοντικά στο όραμα του σχολείου.
- **Τα «4 I» της Μετασχηματιστικής Ηγεσίας (Bass, 1985):**
  1. **Ιδεατή Επιρροή (Idealized Influence):** Ο ηγέτης λειτουργεί ως πρότυπο (role model) ήθους και εργατικότητας.
  2. **Εμπνευσμένη Παρακίνηση (Inspirational Motivation):** Μεταδίδει ένα ελκυστικό όραμα για το μέλλον.
  3. **Διανοητική Διέγερση (Intellectual Stimulation):** Ενθαρρύνει τους εκπαιδευτικούς να αμφισβητήσουν τις παραδοχές τους και να καινοτομήσουν.
  4. **Εξατομικευμένο Ενδιαφέρον (Individualized Consideration):** Λειτουργεί ως μέντορας, ακούγοντας τις ανάγκες κάθε εκπαιδευτικού ξεχωριστά.
- **Σημασία για την Ελλάδα:** Η μετάβαση από το συγκεντρωτικό στο αυτόνομο σχολείο είναι μια τεράστια αλλαγή που προκαλεί φόβο και αντίδραση. Μόνο ένας Μετασχηματιστικός Ηγέτης μπορεί να πείσει τους Έλληνες εκπαιδευτικούς να αποδεχτούν την αξιολόγηση και την αυτονομία ως ευκαιρίες και όχι ως απειλές.

### 3.4.3 Κατανεμημένη Ηγεσία (Distributed Leadership): Το Τέλος του «Ηρωα Ηγέτη»

Καθώς τα σχολεία γίνονται πιο σύνθετα και αυτόνομα, είναι αδύνατον ένας άνθρωπος να τα διαχειριστεί όλα. Έτσι, αναδύθηκε η θεωρία της Κατανεμημένης Ηγεσίας (Spillane, 2006).

- **Κεντρική Ιδέα:** Η ηγεσία δεν είναι μια θέση στο οργανόγραμμα (ο Διευθυντής), αλλά μια **πρακτική** που διαχέεται σε όλο τον οργανισμό. Ηγεσία ασκούν και οι υποδιευθυντές, και οι υπεύθυνοι τομέων, και οι μέντορες, ακόμη και οι μαθητές.
- **Διάκριση από την Ανάθεση:** Δεν είναι απλώς «μοίρασμα δουλειάς» (delegation). Είναι η αξιοποίηση της εξειδίκευσης του καθενός. Για παράδειγμα, σε θέματα Τεχνολογίας, ηγέτης μπορεί να είναι ο καθηγητής Πληροφορικής και όχι ο Διευθυντής.

- **Σύνδεση με τον Νόμο 4823/2021:** Η εισαγωγή θεσμών όπως οι **Ενδοσχολικοί Συντονιστές** και οι **Παιδαγωγικοί Σύμβουλοι-Μέντορες** στην Ελλάδα αποτελεί μια θεσμική προσπάθεια (τουλάχιστον στα χαρτιά) να εφαρμοστεί η Κατανεμημένη Ηγεσία. Η επιτυχία της, ωστόσο, εξαρτάται από το αν οι διευθυντές είναι διατεθειμένοι να μοιραστούν την εξουσία.

Από την παραπάνω ανάλυση καθίσταται σαφές ότι κανένα μοντέλο ηγεσίας δεν μπορεί να εφαρμοστεί αποκομμένα. Κάθε προσέγγιση προσφέρει διαφορετικά εργαλεία για τη διαχείριση της σχολικής μονάδας. Για την πληρέστερη κατανόηση των διαφορών και των σημείων σύγκλισης αυτών των προσεγγίσεων, ο Πίνακας 3.2 που ακολουθεί συνοψίζει συγκριτικά τα βασικά χαρακτηριστικά των κυρίαρχων μοντέλων εκπαιδευτικής ηγεσίας, αποτελώντας τη βάση για τη σύνθεση του κατάλληλου ηγετικού προφίλ.

<b>Χαρακτηριστικό</b>	<b>Παιδαγωγική Ηγεσία</b>	<b>Μετασχηματιστική Ηγεσία</b>	<b>Κατανεμημένη Ηγεσία</b>
<b>Εστίαση</b>	Στη διδασκαλία & μάθηση	Στην κουλτούρα & το όραμα	Στην πρακτική & τις αλληλεπιδράσεις
<b>Ρόλος Ηγέτη</b>	"Πρώτος Δάσκαλος" / Επόπτης	Εμπνευστής / Μέντορας	Συντονιστής ομάδας
<b>Σχέση με Εκπ/κούς</b>	Καθοδήγηση (Top-down)	Ενδυνάμωση (Empowerment)	Συνεργασία (Lateral)
<b>Καταλληλότητα</b>	Για βελτίωση βαθμολογιών	Για περιόδους αλλαγών	Για μεγάλα/σύνθετα σχολεία

Πίνακας 3.2: Συγκριτική παρουσίαση των κυρίαρχων μοντέλων εκπαιδευτικής ηγεσίας.

### **3.5 Η Ανάδυση της «Ηγεσίας των Εκπαιδευτικών» (Teacher Leadership): Πέρα από την Τυπική Ιεραρχία**

Στο σύγχρονο εκπαιδευτικό τοπίο, η μετάβαση από τα συγκεντρωτικά γραφειοκρατικά μοντέλα σε δομές διοικητικής αυτονομίας καθιστά επιτακτική την επαναξιολόγηση των ηγετικών προτύπων. Η παραδοσιακή θεώρηση, η οποία ταυτίζει την ηγεσία αποκλειστικά με τον θεσμικό ρόλο του Διευθυντή (formal leadership), αποδεικνύεται ανεπαρκής για να διαχειριστεί τις αυξημένες απαιτήσεις λογοδοσίας και παιδαγωγικής βελτίωσης. Σε αυτό το πλαίσιο, η διεθνής βιβλιογραφία αναδεικνύει την έννοια της «Ηγεσίας των

Εκπαιδευτικών» (Teacher Leadership) ως έναν κρίσιμο, αλλά συχνά αναξιοποίητο, πόρο για τη σχολική αποτελεσματικότητα.

### 3.5.1 Εννοιολογική Οριοθέτηση και Διαστάσεις

Σύμφωνα με την θεμελιώδη μετα-ανάλυση των York-Barr και Duke (2004), η ηγεσία των εκπαιδευτικών δεν αποτελεί απλώς μια ανάθεση διοικητικών καθηκόντων, αλλά μια σύνθετη διαδικασία επιρροής. Ορίζεται ως η διαδικασία κατά την οποία οι εκπαιδευτικοί, λειτουργώντας εντός ή εκτός των τυπικών ρόλων τους, ασκούν επιρροή στη σχολική κοινότητα με στόχο τη βελτίωση της διδακτικής πρακτικής και των μαθησιακών αποτελεσμάτων. Σε αντίθεση με τη διοικητική ηγεσία που εστιάζει στη διαχείριση πόρων και διαδικασιών, η ηγεσία των εκπαιδευτικών εστιάζει στην «καρδιά» της σχολικής μονάδας: τη διδασκαλία και τη μάθηση.

Η δράση του «Ηγέτη-Εκπαιδευτικού» αναπτύσσεται σε τρία διακριτά επίπεδα, όπως περιγράφονται από την Harris (2003):

1. **Εντός της Τάξης (In the Classroom):** Ο εκπαιδευτικός λειτουργεί ως καινοτόμος επαγγελματίας. Πειραματίζεται με νέες διδακτικές μεθόδους, ενσωματώνει ερευνητικά δεδομένα στη διδασκαλία του και λειτουργεί ως πρότυπο (role model) για τους συναδέλφους του. Η ηγεσία εδώ ασκείται μέσω της αριστείας στην πράξη.
2. **Εκτός της Τάξης - Συναδελφικό Επίπεδο (Collegial Level):** Αυτή είναι η πιο κρίσιμη διάσταση για την αυτονομία. Ο εκπαιδευτικός αναλαμβάνει ρόλο μέντορα, μοιράζεται εκπαιδευτικό υλικό, συμμετέχει ενεργά σε ομάδες εργασίας (curriculum teams) και καλλιεργεί κλίμα συνεργασίας. Μέσω της «απο-ιδιωτικοποίησης» της πρακτικής του (deprivatization of practice), ανοίγει την πόρτα της τάξης του και προσκαλεί την κριτική και τον διάλογο.
3. **Εκτός του Σχολείου - Συστημικό Επίπεδο (System Level):** Ο ηγέτης-εκπαιδευτικός συμμετέχει σε δίκτυα σχολείων, σε επαγγελματικές κοινότητες μάθησης και σε συμπράξεις με την ευρύτερη κοινότητα, μεταφέροντας τεχνογνωσία και καλές πρακτικές.

### **3.5.2 Εμπόδια και Προϋποθέσεις Ανάπτυξης**

Παρά τη θεωρητική αναγνώριση της αξίας της, η Ηγεσία των Εκπαιδευτικών συναντά σημαντικά εμπόδια στην πράξη. Οι Smylie και Denny (1990) επισημαίνουν ότι η κυρίαρχη «κουλτούρα ισοτιμίας» (egalitarian culture) στα σχολεία συχνά λειτουργεί ανασταλτικά. Οι εκπαιδευτικοί που αναλαμβάνουν ηγετικές πρωτοβουλίες αντιμετωπίζονται με καχυποψία από τους συναδέλφους τους, οι οποίοι μπορεί να τους θεωρήσουν ότι παραβιάζουν τον άγραφο κανόνα της ισότητας («ποιος νομίζει ότι είναι;»). Αυτό το φαινόμενο, γνωστό ως «σύνδρομο της ψηλής παπαρούνας» (tall poppy syndrome), αποθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών.

Επιπροσθέτως, η έλλειψη χρόνου και η απουσία θεσμικής αναγνώρισης αποτελούν δομικά εμπόδια. Σε συστήματα όπως το ελληνικό, όπου η ηγεσία είναι αυστηρά ιεραρχική, η άτυπη ηγεσία των εκπαιδευτικών δυσκολεύεται να ευδοκιμήσει χωρίς την ενεργή υποστήριξη του Διευθυντή. Συνεπώς, σε ένα μοντέλο διοικητικής αυτονομίας, η ενδυνάμωση (empowerment) των εκπαιδευτικών αποτελεί προϋπόθεση για την ουσιαστική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων «από τα κάτω» (bottom-up).

### **3.6 Η «Μεσαία Διοίκηση» (Middle Management) στο Σχολείο: Ρόλοι, Εντάσεις και Προοπτικές**

Η πρακτική εφαρμογή της Κατανεμημένης Ηγεσίας (Distributed Leadership) θεσμοθετείται συχνά μέσω της δημιουργίας και ενίσχυσης ρόλων «Μεσαίας Διοίκησης» (Middle Management). Οι ρόλοι αυτοί, που περιλαμβάνουν τους Υποδιευθυντές, τους Συντονιστές Τάξεων ή Ειδικοτήτων (Heads of Department) και τους Μέντορες, καλούνται να γεφυρώσουν το χάσμα μεταξύ της στρατηγικής της διεύθυνσης και της καθημερινής εκπαιδευτικής πραγματικότητας.

### 3.6.1 Ο Ρόλος του «Σάντουιτς» και η Διαχείριση των Συγκρούσεων

Η θέση του «Μεσαίου Ηγέτη» (Middle Leader) χαρακτηρίζεται από εγγενείς αντιφάσεις και υψηλά επίπεδα πολυπλοκότητας. Οι Bennett et al. (2003) περιγράφουν γλαφυρά τον ρόλο αυτό ως τον ρόλο του «σάντουιτς». Το στέλεχος βρίσκεται υπό διπλή πίεση: από τη μία πλευρά, πιέζεται από την κορυφή της ιεραρχίας (Διευθυντής, Υπουργείο) για την πιστή εφαρμογή των εκπαιδευτικών πολιτικών, την τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων και την επίτευξη ποσοτικών στόχων. Από την άλλη πλευρά, οφείλει να διατηρήσει σχέσεις εμπιστοσύνης, συναδελφικότητας και αλληλεγγύης με τους εκπαιδευτικούς της βάσης, τους οποίους καλείται να καθοδηγήσει και ενίοτε να ελέγξει.

Αυτή η ενδιάμεση θέση δημιουργεί συχνά σύγκρουση νομιμοφροσύνης (conflict of loyalty). Ο μεσαίος ηγέτης καλείται να ισορροπήσει ανάμεσα στον ρόλο του «επόπτη» και του «συναδέλφου». Η επιτυχία του εξαρτάται από την ικανότητά του να ασκεί επιρροή χωρίς να καταφεύγει στον αυταρχισμό, χρησιμοποιώντας διαπραγματευτικές δεξιότητες και συναισθηματική νοημοσύνη για να πείσει την ομάδα του να υιοθετήσει κοινές πρακτικές (Busher, 2005).

### 3.6.2 Ο Θεσμός του Μέντορα και η Σχέση με την Αξιολόγηση

Ιδιαίτερη πρόκληση για την ελληνική εκπαιδευτική πραγματικότητα, ειδικά μετά την εφαρμογή του Ν. 4823/2021, συνιστά ο θεσμός του Μέντορα (Mentoring). Στη διεθνή βιβλιογραφία, ο μέντορας περιγράφεται ως ένας έμπειρος εκπαιδευτικός που λειτουργεί υποστηρικτικά («critical friend»), παρέχοντας καθοδήγηση, ανατροφοδότηση και ψυχολογική στήριξη στον νεοεισερχόμενο συνάδελφο (Hobson et al., 2009). Στόχος είναι η ομαλή κοινωνικοποίηση του νέου εκπαιδευτικού στην κουλτούρα του σχολείου και η επαγγελματική του ανάπτυξη.

Ωστόσο, στην πράξη ανακύπτει ένα κρίσιμο ζήτημα: η σχέση του μέντορα με την αξιολόγηση. Όταν ο ρόλος του μέντορα συνδέεται –έστω και έμμεσα– με διαδικασίες κρίσης και αξιολόγησης (summative evaluation), υπονομεύεται η σχέση εμπιστοσύνης. Ο καθοδηγούμενος εκπαιδευτικός διστάζει να αποκαλύψει τις αδυναμίες, τις απορίες ή

τα λάθη του, φοβούμενος ότι αυτά θα χρησιμοποιηθούν εναντίον του. Για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ο θεσμός, η βιβλιογραφία προτείνει τον σαφή διαχωρισμό του ρόλου του Μέντορα (ανάπτυξη) από τον ρόλο του Αξιολογητή (έλεγχος).

### **3.6.3 Ο Συντονισμός ως Μοχλός Ποιότητας**

Επιπλέον, ο ρόλος των Συντονιστών (Coordinators) είναι θεμελιώδης για τη διασφάλιση της συνοχής του εκπαιδευτικού έργου. Σε αυτόνομα σχολεία, όπου υπάρχει μεγαλύτερη ελευθερία στον σχεδιασμό δράσεων, ελλοχεύει ο κίνδυνος του κατακερματισμού. Οι συντονιστές είναι υπεύθυνοι για τη διασφάλιση ότι το αναλυτικό πρόγραμμα εφαρμόζεται με συνέπεια και ομοιογένεια σε όλα τα τμήματα, ώστε να μην δημιουργούνται ανισότητες μεταξύ των μαθητών του ίδιου σχολείου.

## **3.7 Σχολική Κουλτούρα (School Culture) vs Σχολικό Κλίμα (School Climate): Η Αθέατη Πλευρά της Αλλαγής**

Η συζήτηση για την αποτελεσματικότητα του σχολείου και την εφαρμογή καινοτομιών συχνά συγχέει δύο θεμελιώδεις αλλά διακριτές έννοιες: το Σχολικό Κλίμα και τη Σχολική Κουλτούρα. Η σαφής διάκρισή τους είναι απαραίτητη για την κατανόηση των λόγων για τους οποίους πολλές μεταρρυθμίσεις, ενώ σχεδιάζονται άρτια σε θεσμικό επίπεδο, αποτυγχάνουν κατά την εφαρμογή τους στη σχολική μονάδα.

### **3.7.1 Η Διαφορά Βάθους και Διάρκειας**

Το **Σχολικό Κλίμα (Climate)** αναφέρεται στην «ατμόσφαιρα» του σχολείου και στην ψυχολογική κατάσταση των μελών του σε μια δεδομένη χρονική στιγμή. Είναι η άμεση αίσθηση που αποκομίζει κανείς μπαίνοντας στο σχολείο και επηρεάζεται από τις συμπεριφορές, τις διαπροσωπικές σχέσεις και το φυσικό περιβάλλον (Cohen et al., 2009).

Το κλίμα είναι πιο επιφανειακό και εύπλαστο· μπορεί να βελτιωθεί σχετικά γρήγορα με διοικητικές παρεμβάσεις, όπως η αλλαγή ενός αυταρχικού διευθυντή, η βελτίωση των κτιριακών υποδομών ή η διοργάνωση κοινών δράσεων.

Αντίθετα, η **Σχολική Κουλτούρα (Culture)** είναι βαθύτερη, πιο σταθερή και εξαιρετικά ανθεκτική στην αλλαγή. Χρησιμοποιώντας τη μεταφορά του παγόβουνου (iceberg model), το κλίμα είναι το ορατό τμήμα πάνω από το νερό, ενώ η κουλτούρα είναι ο τεράστιος όγκος που βρίσκεται από κάτω. Σύμφωνα με τον ορισμό του Schein (2010), η κουλτούρα αποτελείται από τις βασικές παραδοχές, τις βαθιές αξίες, τις πεποιθήσεις και τους άγραφους κανόνες που έχουν εμπεδωθεί στον οργανισμό («ο τρόπος που γίνονται τα πράγματα εδώ»). Η κουλτούρα καθορίζει πώς οι εκπαιδευτικοί αντιλαμβάνονται τον εαυτό τους, τους μαθητές τους και την ίδια τη διαδικασία της μάθησης. Για παράδειγμα, μια βαθιά ριζωμένη πεποίθηση ότι «οι μαθητές από φτωχές οικογένειες δεν μπορούν να προχωρήσουν» αποτελεί στοιχείο κουλτούρας που δεν αλλάζει απλώς με μια εγκύκλιο.

### 3.7.2 Τυπολογία Κουλτούρας και Αντιστάσεις

Η σχέση της κουλτούρας με τη διοικητική αυτονομία είναι καθοριστική. Όπως έλεγε και ο Peter Drucker, στη διάσημη πλέον ρήση του στη θεωρία της διοίκησης, «η κουλτούρα τρώει τη στρατηγική για πρωινό».

Εάν ένα σχολείο διαθέτει μια «**Τοξική Κουλτούρα**» (**Toxic Culture**) ή μια κουλτούρα απομόνωσης (balkanized culture), όπως την περιγράφει ο Hargreaves (1994), όπου οι εκπαιδευτικοί εργάζονται απομονωμένοι πίσω από κλειστές πόρτες και αντιμετωπίζουν κάθε εξωτερική παρέμβαση με καχυποψία, τότε η παροχή αυτονομίας θα λειτουργήσει αρνητικά. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η αυτονομία οδηγεί σε περιχαράκωση, στασιμότητα και αναπαραγωγή στερεοτύπων.

Αντιθέτως, τα αποτελεσματικά αυτόνομα σχολεία χαρακτηρίζονται από «**Συνεργατική Κουλτούρα**» (**Collaborative Culture**). Σε αυτήν, η συνεργασία δεν είναι επιβεβλημένη από τη διοίκηση (contrived collegiality), αλλά πηγάζει από την εσωτερική ανάγκη των εκπαιδευτικών για επαγγελματική βελτίωση. Σε μια τέτοια κουλτούρα, τα λάθη αντιμετωπίζονται ως ευκαιρίες μάθησης και όχι ως αφορμές τιμωρίας.

Ο μετασχηματισμός της κουλτούρας είναι μια μακροχρόνια διαδικασία που απαιτεί 5 έως 7 έτη (Fullan, 2001). Συνεπώς, ο ρόλος του ηγέτη στο αυτόνομο σχολείο δεν είναι απλώς διαχειριστικός, αλλά είναι πρωτίστως ρόλος «διαμορφωτή κουλτούρας» (culture builder). Ο ηγέτης καλείται να εργαστεί υπομονετικά, μέσω συμβόλων, τελετουργιών και καθημερινών πρακτικών, για να μετασχηματίσει τις βαθύτερες πεποιθήσεις του συλλόγου διδασκόντων, δημιουργώντας το έδαφος όπου η αυτονομία και η λογοδοσία θα μπορέσουν να καρποφορήσουν.

### **3.8 Σύνθεση: Το Προφίλ του Ηγέτη για το Αυτόνομο Σχολείο**

Συμπερασματικά, η βιβλιογραφική ανασκόπηση καταδεικνύει ότι η αυτονομία απαιτεί έναν «υβριδικό» τύπο ηγέτη, ο οποίος συνδυάζει τα παραπάνω χαρακτηριστικά.

Σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα, αρκεί ένας καλός διαχειριστής. Σε ένα αποκεντρωμένο σύστημα, ο διευθυντής πρέπει να είναι:

1. **Οραματιστής (Transformational)** για να εμπνεύσει την κουλτούρα της αυτονομίας.
2. **Παιδαγωγός (Instructional)** για να διασφαλίσει ότι η αυτονομία οδηγεί σε μαθησιακά αποτελέσματα.
3. **Συνεργατικός (Distributed)** για να διαχειριστεί τον αυξημένο φόρτο εργασίας.

### **3.9 Η Συναισθηματική Νοημοσύνη στην Εκπαιδευτική Ηγεσία: Πέρα από τις Τεχνικές Δεξιότητες**

Ενώ τα παραδοσιακά μοντέλα ηγεσίας εστιάζουν στις γνωστικές και διοικητικές ικανότητες του διευθυντή (hard skills), η σύγχρονη έρευνα αναδεικνύει ολοένα και περισσότερο τη σημασία των λεγόμενων «μαλακών δεξιοτήτων» (soft skills). Σε ένα σχολικό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από έντονες διαπροσωπικές αλληλεπιδράσεις και συγκρούσεις, η θεωρία της Συναισθηματικής Νοημοσύνης (Emotional Intelligence - EI) καθίσταται κομβική για την κατανόηση της αποτελεσματικότητας.

Σύμφωνα με τον **Goleman (1998)**, η Συναισθηματική Νοημοσύνη ορίζεται ως η ικανότητα του ατόμου να αναγνωρίζει τα δικά του συναισθήματα και των άλλων, να δίνει κίνητρα στον εαυτό του και να χειρίζεται σωστά τις σχέσεις του. Στο πλαίσιο της σχολικής μονάδας, ο **Leithwood και Beatty (2008)** υποστηρίζουν ότι ο διευθυντής δεν είναι απλώς ένας «μάνατζερ διαδικασιών», αλλά ένας «διαχειριστής συναισθημάτων». Οι αποφάσεις του, ο τόνος της φωνής του και η στάση του επηρεάζουν άμεσα την ψυχολογία του συλλόγου διδασκόντων και, κατ' επέκταση, το μαθησιακό κλίμα.

Η εφαρμογή της Συναισθηματικής Νοημοσύνης στη διοίκηση του σχολείου αναλύεται σε τέσσερις πυλώνες (**Goleman et al., 2002**):

1. **Αυτογνωσία (Self-awareness):** Ο ηγέτης κατανοεί τα δυνατά και αδύνατα σημεία του. Ένας διευθυντής με αυτογνωσία δεν φοβάται την κριτική και δεν αμύνεται όταν οι εκπαιδευτικοί προτείνουν αλλαγές.
2. **Αυτοδιαχείριση (Self-management):** Η ικανότητα ελέγχου των παρορμήσεων. Σε περιόδους κρίσης (π.χ. κατάληψη, σύγκρουση με γονέα), ο συναισθηματικά νοήμων ηγέτης παραμένει ψύχραιμος, λειτουργώντας ως πρότυπο σταθερότητας.
3. **Κοινωνική Επίγνωση - Ενσυναίσθηση (Empathy):** Ίσως η σημαντικότερη δεξιότητα για το ελληνικό σχολείο. Είναι η ικανότητα του διευθυντή να «μπαίνει στη θέση» του εκπαιδευτικού που αντιμετωπίζει προβλήματα τάξης ή του μαθητή που προέρχεται από δυσλειτουργική οικογένεια. Η έρευνα δείχνει ότι οι διευθυντές με υψηλή ενσυναίσθηση επιτυγχάνουν υψηλότερη δέσμευση του προσωπικού (**Berkovich & Eyal, 2015**).
4. **Διαχείριση Σχέσεων:** Η ικανότητα επίλυσης συγκρούσεων και οικοδόμησης ομάδας.

Συνεπώς, σε ένα μοντέλο διοικητικής αυτονομίας, όπου ο διευθυντής καλείται να λάβει δύσκολες αποφάσεις (π.χ. αξιολόγηση προσωπικού), η Συναισθηματική Νοημοσύνη είναι το «αντίβαρο» που αποτρέπει τη διάρρηξη του σχολικού κλίματος. Χωρίς αυτήν, η άσκηση εξουσίας κινδυνεύει να εκληφθεί ως αυταρχισμός.

### 3.10 Ο Ρόλος του Διευθυντή σε Περιόδους Αβεβαιότητας: Η Διαχείριση της Κρίσης

Η συζήτηση για τη σχολική ηγεσία στην Ελλάδα δεν μπορεί να αγνοήσει το ιδιαίτερο πλαίσιο της δεκαετούς οικονομικής κρίσης (2010-2019) και της μετέπειτα υγειονομικής κρίσης (COVID-19). Οι περίοδοι αυτές δοκίμασαν τις αντοχές του εκπαιδευτικού συστήματος και ανέδειξαν έναν νέο, άτυπο ρόλο για τον διευθυντή: αυτόν του «απορροφητή κραδασμών» (shock absorber).

Κατά την περίοδο των Μνημονίων, οι ελληνικές σχολικές μονάδες βρέθηκαν αντιμέτωπες με δραματική μείωση των λειτουργικών δαπανών (κατά περίπου 35%), πάγωμα διορισμών και περικοπές μισθών που οδήγησαν σε πτώση του ηθικού των εκπαιδευτικών. Οι Έλληνες διευθυντές κλήθηκαν να λειτουργήσουν υπό καθεστώς έντονης πίεσης, καθώς οι μακροχρόνιες συνέπειες της οικονομικής κρίσης και των μνημονίων είχαν περιορίσει δραστικά τους διαθέσιμους υλικούς και ανθρώπινους πόρους των σχολικών μονάδων (Spyropoulou & Koutroukis, 2021). Σε αυτό το περιβάλλον σπανιότητας πόρων (*resource scarcity*), η αποτελεσματικότητα του σχολείου εξαρτήθηκε από την ικανότητα του διευθυντή να ασκήσει «Ηγεσία Κρίσης» (*Crisis Leadership*).

Η βιβλιογραφία καταγράφει ότι οι επιτυχημένοι διευθυντές υιοθέτησαν πρακτικές «δημιουργικής προσαρμογής» ή *bricolage* (Lekka & Tritopoulou, 2018). Μη μπορώντας να βασιστούν στην κρατική αρωγή, στράφηκαν στην τοπική κοινωνία για εξεύρεση πόρων (χορηγίες, εθελοντική εργασία γονέων) και εστίασαν στην ψυχολογική στήριξη του προσωπικού. Λειτουργήσαν ως «φίλτρα», προστατεύοντας τους εκπαιδευτικούς της τάξης από τον διοικητικό θόρυβο και την ανασφάλεια του εξωτερικού περιβάλλοντος.

Επιπλέον, η κρίση ανέδειξε τη σημασία της «Ηθικής Ηγεσίας» (*Ethical Leadership*). Όταν κατέρρευσαν οι υλικές αμοιβές, το μόνο κίνητρο που απέμεινε για τους εκπαιδευτικούς ήταν το αίσθημα καθήκοντος και η ηθική δέσμευση απέναντι στους μαθητές (Kararou & Bush, 2015). Οι διευθυντές που κατάφεραν να εμπνεύσουν αυτό το αίσθημα και να διατηρήσουν τη συνοχή του συλλόγου, ήταν εκείνοι που διατήρησαν τα σχολεία τους αποτελεσματικά, παρά την υποχρηματοδότηση. Το δίδαγμα για το μέλλον είναι σαφές: κανένα μοντέλο αυτονομίας δεν μπορεί να λειτουργήσει αν ο ηγέτης δεν διαθέτει την ικανότητα διαχείρισης κρίσεων και τη δεξιότητα να «κάνει περισσότερα με λιγότερα».

## 4. Συγκριτική Εκπαιδευτική Πολιτική: Μοντέλα Εφαρμογής της Αυτονομίας στον Ευρωπαϊκό Χώρο

Η κατανόηση της έννοιας της σχολικής αυτονομίας παραμένει ατελής αν περιοριστεί σε θεωρητικές αναλύσεις. Η έννοια αυτή προσλαμβάνει νόημα μόνο όταν εξεταστεί εντός του συγκεκριμένου εθνικού, ιστορικού και πολιτισμικού πλαισίου στο οποίο εφαρμόζεται. Στο κεφάλαιο αυτό, αξιοποιείται η Συγκριτική Παιδαγωγική για την ανάλυση τριών διακριτών ευρωπαϊκών παραδειγμάτων: της Ολλανδίας, της Φινλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

### 4.1 Μεθοδολογική Προσέγγιση: Γιατί συγκρίνουμε;

Η επιλογή των συγκεκριμένων χωρών δεν είναι τυχαία, αλλά εξυπηρετεί τη μεθοδολογική αρχή των «Διακριτών Μοντέλων Διακυβέρνησης» (Distinct Governance Models). Σύμφωνα με την τυπολογία των Green et al. (1999), τα τρία αυτά συστήματα αντιπροσωπεύουν διαφορετικές φιλοσοφίες αποκέντρωσης:

1. **Ολλανδία:** Αντιπροσωπεύει το «**Πλουραλιστικό Μοντέλο**», όπου η αυτονομία είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη και συνδέεται με την ελευθερία επιλογής σχολείου.
2. **Φινλανδία:** Αντιπροσωπεύει το «**Μοντέλο της Εμπιστοσύνης**», όπου η αποκέντρωση στηρίζεται στον υψηλό επαγγελματισμό των εκπαιδευτικών και την τοπική αυτοδιοίκηση.
3. **Ηνωμένο Βασίλειο (Αγγλία):** Αντιπροσωπεύει το «**Νεοφιλελεύθερο/Διαχειριστικό Μοντέλο**» (Managerial/Market Model), όπου η αυτονομία λειτουργεί ως εργαλείο ανταγωνισμού εντός μιας οιονεί αγοράς (quasi-market).

Η ανάλυση που ακολουθεί βασίζεται στο συγκριτικό μοντέλο του George Bereday (1964), εξετάζοντας για κάθε χώρα: α) το Ιστορικό Πλαίσιο, β) τη Δομή της Αυτονομίας και γ) τους Μηχανισμούς Λογοδοσίας.

## 4.2 Ολλανδία: Η Συνταγματική Κατοχύρωση της «Εκπαιδευτικής Αγοράς»

Η Ολλανδία αποτελεί μια μοναδική περίπτωση παγκοσμίως, καθώς διαθέτει ένα από τα πιο αποκεντρωμένα και αυτόνομα εκπαιδευτικά συστήματα, το οποίο όμως δεν προέκυψε από νεοφιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις, αλλά από ιστορικούς θρησκευτικούς συμβιβασμούς.

### 4.2.1 Ιστορική Αναδρομή: Η «Ειρήνευση» (Pacifictie) του 1917 και η Πυλωνοποίηση

Η κατανόηση του ολλανδικού μοντέλου είναι αδύνατη χωρίς την αναφορά στη μοναδική ιστορική και κοινωνιολογική συνθήκη της «Πυλωνοποίησης» (Verzuiling). Μέχρι τα μέσα του 20ού αιώνα, η ολλανδική κοινωνία ήταν κάθετα διαχωρισμένη σε τέσσερις πυλώνες: τον Προτεσταντικό, τον Καθολικό, τον Σοσιαλιστικό και τον Φιλελεύθερο. Κάθε πυλώνας είχε τα δικά του σχολεία, νοσοκομεία, εφημερίδες, ακόμα και αθλητικούς συλλόγους.

Η εκπαιδευτική αυτονομία στην Ολλανδία δεν προέκυψε ως προϊόν νεοφιλελεύθερης πολιτικής για την εισαγωγή ανταγωνισμού, όπως στην Αγγλία, αλλά ως προϊόν ενός ιστορικού συμβιβασμού για την εκτόνωση των θρησκευτικών εντάσεων. Η σύγκρουση, γνωστή ως «Σχολικός Αγώνας» (Schoolstrijd), διήρκεσε σχεδόν έναν αιώνα και αφορούσε τη χρηματοδότηση των θρησκευτικών σχολείων (OECD, 2014).

Η λύση δόθηκε με τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 1917, γνωστή ως «Ειρήνευση» (Pacifictie). Το Άρθρο 23 του Συντάγματος καθιέρωσε την απόλυτη ισοτιμία μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής εκπαίδευσης. Το κράτος ανέλαβε την υποχρέωση να χρηματοδοτεί πλήρως τα ιδιωτικά σχολεία (bijzondere scholen), υπό την προϋπόθεση ότι αυτά θα τηρούν κάποιες βασικές προδιαγραφές ποιότητας, χωρίς όμως να παρεμβαίνει στη διοίκηση, στην επιλογή προσωπικού ή στη διδακτική μεθοδολογία τους. Αυτή η ιστορική κληρονομιά εξηγεί γιατί σήμερα η Ολλανδία έχει το υψηλότερο ποσοστό «ιδιωτικών» σχολείων στον κόσμο τα οποία όμως είναι **πλήρως χρηματοδοτούμενα από το κράτος** και δωρεάν για τους γονείς (περίπου 70% κυρίως θρησκευτικά ή ειδικής παιδαγωγικής μεθόδου

όπως Montessori), δημιουργώντας μια de facto αγορά εκπαίδευσης πολύ πριν ανακαλυφθεί ο όρος από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.

#### 4.2.2 Η Δομή της Αυτονομίας: Το Μοντέλο Lump Sum

Η οικονομική και διοικητική αυτονομία στην Ολλανδία είναι σχεδόν απόλυτη και υλοποιείται μέσω του συστήματος χρηματοδότησης Lump Sum (Κατ' αποκοπή ποσό), που καθιερώθηκε πλήρως στη δεκαετία του 1990.

- **Λειτουργία:** Κάθε σχολική μονάδα (ή το Διοικητικό Συμβούλιο που την εποπτεύει) λαμβάνει έναν ετήσιο προϋπολογισμό («ένα τσουβάλι χρήματα») από την κεντρική κυβέρνηση. Το ύψος του ποσού καθορίζεται σχεδόν αποκλειστικά από τον αριθμό των εγγεγραμμένων μαθητών (per-capita funding).
- **Εξουσίες:** Το σχολείο έχει την πλήρη ελευθερία να αποφασίσει πώς θα ξοδέψει αυτά τα χρήματα. Μπορεί να προσλάβει περισσότερους δασκάλους και να μειώσει τους μαθητές ανά τάξη, να αγοράσει εξοπλισμό, να συντηρήσει το κτίριο ή να αποταμιεύσει πόρους για μελλοντικά έργα. Επίσης, τα σχολεία έχουν πλήρη αυτονομία στην πρόσληψη και απόλυση προσωπικού, λειτουργώντας ως εργοδότες.

#### 4.2.3 Λογοδοσία και Κριτική: Το Πρόβλημα του Διαχωρισμού

Η αυτονομία εξισορροπείται από δύο μηχανισμούς ελέγχου:

1. **Ο Ανταγωνισμός:** Επειδή τα χρήματα ακολουθούν τον μαθητή, τα σχολεία ανταγωνίζονται σκληρά για να προσελκύσουν γονείς. Αν ένα σχολείο δεν είναι καλό, χάνει μαθητές και άρα χάνει πόρους, κινδυνεύοντας με κλείσιμο.
2. **Η Επιθεώρηση (Inspectorate of Education):** Η Ολλανδία εφαρμόζει την «Επιθεώρηση βάσει Ρίσκου» (Risk-based Inspection). Τα σχολεία που αποδίδουν καλά δεν ελέγχονται σχεδόν καθόλου («earned autonomy»), ενώ τα σχολεία με χαμηλές επιδόσεις τίθενται υπό αυστηρή επιτήρηση.

**Κριτική Αποτίμηση:** Ενώ το σύστημα είναι αποδοτικό και πλουραλιστικό, δέχεται έντονη κριτική για υψηλά επίπεδα **κοινωνικού διαχωρισμού (segregation)**. Η ελευθερία επιλογής σχολείου και η αυτονομία των διευθυντών να διαμορφώνουν το προφίλ του σχολείου, έχουν οδηγήσει στη δημιουργία «λευκών» και «μαύρων» σχολείων, ειδικά στις μεγάλες πόλεις, αναπαράγοντας τις κοινωνικές ανισότητες (OECD, 2023b).

### **4.3 Φινλανδία: Η Αποκέντρωση της Εμπιστοσύνης**

Η Φινλανδία αποτελεί το «αντίπαλο δέος» του ολλανδικού και αγγλικού μοντέλου. Εδώ, η αυτονομία δεν χρησιμοποιείται για να δημιουργήσει ανταγωνισμό, αλλά για να ενισχύσει τον επαγγελματισμό και την ισότητα.

#### **4.3.1 Η Μεταρρύθμιση του «Ενιαίου Σχολείου» (Peruskoulu)**

Σε αντίθεση με τη δημοφιλή πεποίθηση ότι το φινλανδικό σύστημα ήταν ανέκαθεν επιτυχημένο, μέχρι τη δεκαετία του 1970 η Φινλανδία διέθετε ένα εξαιρετικά άνισο και συγκεντρωτικό εκπαιδευτικό σύστημα, επηρεασμένο από το γερμανικό πρότυπο. Οι μαθητές διαχωρίζονταν στην ηλικία των 11 ετών σε «ακαδημαϊκά» (grammar schools) και «επαγγελματικά» (civic schools) σχολεία, γεγονός που αναπαρήγαγε έντονα τις ταξικές ανισότητες.

Η μεγάλη στροφή, που αποτελεί το θεμέλιο της σημερινής παιδαγωγικής αυτονομίας, ξεκίνησε το 1968 με τη νομοθέτηση του Ενιαίου Σχολείου (Peruskoulu). Η μεταρρύθμιση αυτή δεν ήταν απλώς δομική αλλά βαθιά ιδεολογική. Στόχος ήταν η δημιουργία ενός κοινού, εννεαετούς σχολείου για όλα τα παιδιά, ανεξαρτήτως κοινωνικής προέλευσης ή ικανοτήτων. Η εφαρμογή της έγινε σταδιακά, ξεκινώντας από τον λιγότερο ανεπτυγμένο βορρά (Λαπωνία) το 1972 και φτάνοντας στο Ελσίνκι το 1977.

Κρίσιμο στοιχείο της ιστορικής εξέλιξης είναι ότι η αυτονομία δεν δόθηκε αμέσως. Τις δεκαετίες του '70 και του '80, το φινλανδικό κράτος ασκούσε αυστηρό κεντρικό έλεγχο για να διασφαλίσει ότι το νέο σύστημα θα ριζώσει παντού. Μόνο όταν διασφαλίστηκε η ισότιμη

ποιότητα και αναβαθμίστηκε δραστικά η εκπαίδευση των εκπαιδευτικών (με την υποχρεωτική καθιέρωση του μεταπτυχιακού τίτλου), το κράτος άρχισε να αποσύρεται. Η μεγάλη τομή έγινε στις αρχές της δεκαετίας του 1990, εν μέσω βαθιάς οικονομικής κρίσης λόγω της κατάρρευσης της Σοβιετικής Ένωσης. Τότε, η κεντρική κυβέρνηση αποφάσισε να καταργήσει τον θεσμό των Σχολικών Επιθεωρητών και να μεταβιβάσει πλήρως την ευθύνη στους Δήμους και τα σχολεία, εγκαινιάζοντας την «Εποχή της Εμπιστοσύνης» (Sahlberg, 2011).

#### 4.3.2 Η Δομή της Αυτονομίας: Παιδαγωγική και Τοπική

Η φινλανδική αυτονομία έχει δύο επίπεδα:

- **Δήμοι (Municipalities):** Οι Δήμοι έχουν την πλήρη ευθύνη για τη χρηματοδότηση και τη λειτουργία των σχολείων. Λαμβάνουν κρατική επιχορήγηση (block grant) αλλά μπορούν να συμπληρώσουν πόρους από τη δημοτική φορολογία.
- **Εκπαιδευτικοί:** Η πιο σημαντική μορφή αυτονομίας στη Φινλανδία είναι η **Παιδαγωγική Αυτονομία**. Οι εκπαιδευτικοί (που κατέχουν υποχρεωτικά μεταπτυχιακό τίτλο) θεωρούνται υψηλού επιπέδου επαγγελματίες, αντίστοιχοι των γιατρών ή των δικηγόρων. Αυτή η αυξημένη αυτονομία και η επαγγελματική τους αυτενέργεια (teacher agency) δεν παραχωρήθηκαν τυχαία, αλλά εδράζονται στην ερευνητικά τεκμηριωμένη (research-informed) βασική εκπαίδευσή τους, η οποία τους καθιστά ικανούς να λαμβάνουν ανεξάρτητες παιδαγωγικές αποφάσεις (Chung, 2023).
  - Έχουν την ελευθερία να επιλέξουν τα διδακτικά βιβλία (ή να μην χρησιμοποιήσουν καθόλου).
  - Συμμετέχουν ενεργά στη συγγραφή του τοπικού αναλυτικού προγράμματος (Local Curriculum), προσαρμόζοντας το Εθνικό Πλαίσιο στις ανάγκες της κοινότητάς τους.
  - Επιλέγουν αποκλειστικά εκείνοι τις μεθόδους αξιολόγησης των μαθητών.

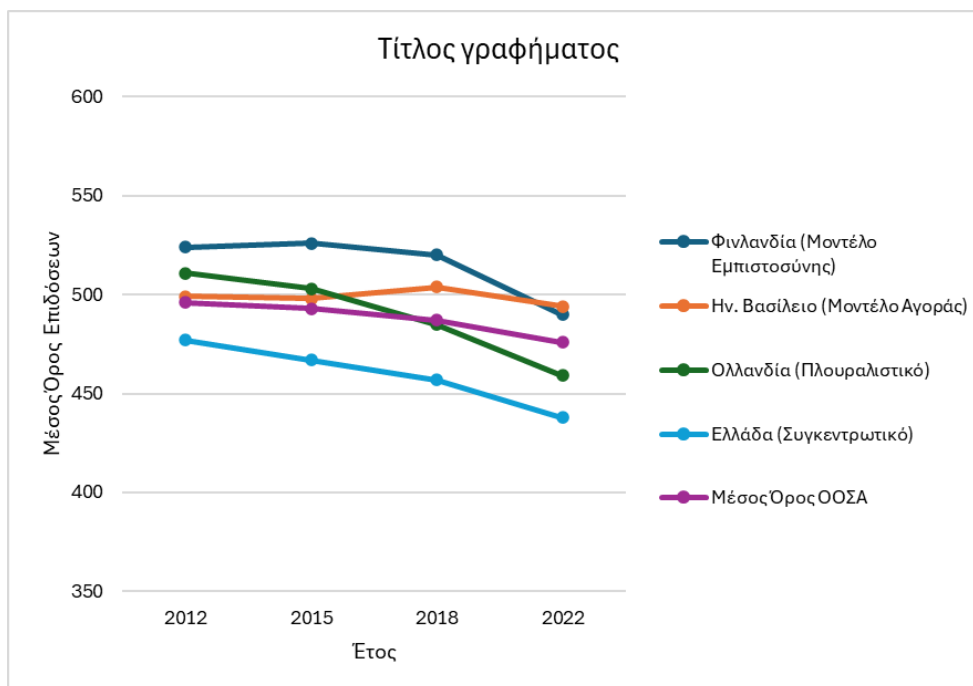
### 4.3.3 Λογοδοσία: Η Κουλτούρα της Ευθύνης

Σε αντίθεση με το μοντέλο SAWA, στη Φινλανδία δεν υπάρχουν τυποποιημένες εξετάσεις (high-stakes testing) για την αξιολόγηση των σχολείων, παρά μόνο δειγματοληπτικοί έλεγχοι για στατιστικούς λόγους. Δεν υπάρχουν πίνακες κατάταξης (league tables).

Η λογοδοσία είναι «Έξυπνη» (Intelligent Accountability): βασίζεται στην αυτοαξιολόγηση της σχολικής μονάδας και στην εμπιστοσύνη ότι οι εκπαιδευτικοί, λόγω της υψηλής τους κατάρτισης, θα κάνουν το καλύτερο δυνατό για τους μαθητές τους.

#### **Κριτική Αποτίμηση και Προβληματισμοί:**

Παρά τον παγκόσμιο θαυμασμό (PISA Miracle), **το φινλανδικό μοντέλο αντιμετωπίζει κρίση**. Τα αποτελέσματα του PISA 2022 έδειξαν σημαντική πτώση όπως δείχνει και το παρακάτω γράφημα (Σχήμα 4.1). Οι αναλυτές επισημαίνουν ότι η απόλυτη αυτονομία των μαθητών (self-directed learning) και η μείωση της καθοδήγησης μπορεί να βλάπτουν τους λιγότερο προνομιούχους μαθητές. Επίσης, οι περικοπές στη χρηματοδότηση των Δήμων έχουν δημιουργήσει περιφερειακές ανισότητες, θέτοντας σε κίνδυνο την ομοιογένεια της ποιότητας που χαρακτήριζε το σύστημα.



Σχήμα 4.1: Εξέλιξη Μέσου Όρου Επιδόσεων στην Κατανόηση Κειμένου (PISA 2012-2022).

(Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων από OECD, 2014, 2019, 2023)

#### 4.4 Ηνωμένο Βασίλειο (Αγγλία): Το «Εργαστήριο» του Νεοφιλελευθερισμού και η Κουλτούρα της Επιθεώρησης

Αν η Ολλανδία αντιπροσωπεύει την ιστορική συναίνεση και η Φινλανδία την παιδαγωγική εμπιστοσύνη, η Αγγλία αποτελεί το κατεξοχήν παράδειγμα του «**Διαχειριστικού Μοντέλου**» (**Managerialism**). Είναι η χώρα που εφάρμοσε πιο επιθετικά από οποιαδήποτε άλλη τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NPM), μετατρέποντας την εκπαίδευση σε μια ανταγωνιστική οιονεί αγορά (quasi-market).

##### 4.4.1 Από τη Συναίνεση στην Αγορά: Η Ομιλία του Ruskin και η Θατσερική Τομή

Η εκπαιδευτική ιστορία της Αγγλίας μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο χαρακτηρίστηκε αρχικά από την «Μεταπολεμική Συναίνεση» και τον Νόμο Butler του 1944. Το σύστημα

βασιζόταν σε μια συνεργασία μεταξύ του Κεντρικού Κράτους και των Τοπικών Εκπαιδευτικών Αρχών (LEAs), με τους εκπαιδευτικούς να απολαμβάνουν υψηλό βαθμό αυτονομίας σχετικά με το τι και πώς διδάσκουν, συχνά περιγραφόμενο ως «ο μυστικός κήπος» του αναλυτικού προγράμματος.

Ωστόσο, η αμφισβήτηση αυτού του μοντέλου ξεκίνησε πολύ πριν τη Margaret Thatcher. Ορόσημο θεωρείται η ομιλία του Εργατικού Πρωθυπουργού James Callaghan στο Ruskin College το 1976. Εκεί, για πρώτη φορά, τέθηκε επίσημα το ζήτημα της «Λογοδοσίας» (Accountability) και εκφράστηκε η ανησυχία ότι τα σχολεία δεν προετοίμαζαν κατάλληλα το εργατικό δυναμικό για τις ανάγκες της οικονομίας. Η ομιλία αυτή άνοιξε τον ασκό του Αιόλου για την κρατική παρέμβαση στο έργο των εκπαιδευτικών.

Η οριστική ρήξη ήρθε με την εκλογή της Συντηρητικής κυβέρνησης το 1979 και κορυφώθηκε με τον Νόμο για την Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση (ERA) του 1988. Η ιδεολογική βάση της μεταρρύθμισης ήταν η πεποίθηση της Νέας Δεξιάς ότι το «μονοπώλιο» των Τοπικών Αρχών και των συνδικάτων των εκπαιδευτικών ήταν αναποτελεσματικό. Η λύση που προτάθηκε ήταν η εισαγωγή μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς στο δημόσιο σχολείο. Ο ERA 1988 δεν ήταν απλώς ένας νόμος, αλλά μια «πολιτισμική επανάσταση» που μετέτρεψε τους γονείς σε πελάτες και τα σχολεία σε ανταγωνιστικές μονάδες, θέτοντας τις βάσεις για το μοντέλο της «υψηλής λογοδοσίας» που επιχειρείται να εξαχθεί σήμερα παγκοσμίως, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας (Ball, 2003a για τη σύγχρονη μετεξέλιξη του μοντέλου βλ. και West & Wolfe, 2019).

#### 4.4.2 Η Τομή του 1988: Ο Νόμος για την Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση (ERA)

Η σύγχρονη ιστορία της αγγλικής εκπαίδευσης χωρίζεται στην προ-1988 και τη μετα-1988 εποχή. Ο Νόμος για την Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση (Education Reform Act - ERA 1988), που ψηφίστηκε επί πρωθυπουργίας Margaret Thatcher, άλλαξε ριζικά το τοπίο, εισάγοντας ένα παράδοξο μείγμα συγκεντρωτισμού και αποκέντρωσης:

- **Συγκεντρωτισμός:** Για πρώτη φορά θεσπίστηκε **Εθνικό Αναλυτικό Πρόγραμμα (National Curriculum)**, αφαιρώντας από τους εκπαιδευτικούς την αυτονομία να αποφασίζουν τι θα διδάξουν.

- **Αποκέντρωση:** Εισήχθη η **Τοπική Διαχείριση Σχολείων (Local Management of Schools - LMS)**. Οι προϋπολογισμοί αφαιρέθηκαν από τις Τοπικές Εκπαιδευτικές Αρχές (LEAs) και δόθηκαν απευθείας στους διευθυντές των σχολείων.
- **Η Αγορά:** Καθιερώθηκε η **Ελεύθερη Εγγραφή (Open Enrolment)**. Οι γονείς απέκτησαν το δικαίωμα να επιλέγουν σχολείο, και η χρηματοδότηση συνδέθηκε απολύτως με τον αριθμό των μαθητών. Αυτό ανάγκασε τα σχολεία να λειτουργούν ως επιχειρήσεις: έπρεπε να «πουλήσουν» το προϊόν τους για να επιβιώσουν.

#### 4.4.3 Ο Μηχανισμός Λογοδοσίας: OFSTED και League Tables

Η αυτονομία στην Αγγλία δόθηκε με ένα πολύ ακριβό αντίτιμο: την αυστηρή, εξωτερική λογοδοσία υψηλού ρίσκου (high-stakes accountability).

1. **OFSTED:** Το 1992 ιδρύθηκε το Γραφείο Προτύπων στην Εκπαίδευση (Office for Standards in Education). Οι επιθεωρητές της OFSTED επισκέπτονται τα σχολεία αιφνιδιαστικά ή με μικρή προειδοποίηση, παρακολουθούν μαθήματα και βαθμολογούν το σχολείο σε μια τετράβαθμη κλίμακα (από «Εξαιρετικό» έως «Ανεπαρκές»). Μια κρίση «Ανεπαρκής» μπορεί να οδηγήσει στην άμεση απόλυση του διευθυντή και το κλείσιμο ή την αναγκαστική μετατροπή του σχολείου (Perryman, 2006).
2. **Πίνακες Κατάταξης (League Tables):** Τα αποτελέσματα των εθνικών εξετάσεων και οι εκθέσεις της OFSTED δημοσιεύονται στον τύπο και το διαδίκτυο. Τα σχολεία κατατάσσονται από το καλύτερο στο χειρότερο. Αυτή η πρακτική του «ονομάζω και ντροπιάζω» (naming and shaming) δημιουργεί τεράστια πίεση στους εκπαιδευτικούς να ανεβάσουν τους βαθμούς με κάθε κόστος.

#### 4.4.4 Η Εποχή των Ακαδημιών (Academies Movement)

Η πιο ριζοσπαστική μορφή αυτονομίας εμφανίστηκε με το κίνημα των Ακαδημιών. Ξεκίνησε από τους Εργατικούς (Blair) το 2000 και επεκτάθηκε μαζικά από τους Συντηρητικούς μετά το 2010.

- **Τι είναι:** Οι Ακαδημίες είναι δημόσια σχολεία που χρηματοδοτούνται από το κράτος αλλά είναι **ανεξάρτητα** από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Λειτουργούν ως φιλανθρωπικά σωματεία ή εταιρείες περιορισμένης ευθύνης.
- **Αυτονομία:** Έχουν την ελευθερία να καθορίζουν το δικό τους πρόγραμμα σπουδών, τη διάρκεια της σχολικής ημέρας και του σχολικού έτους. Το σημαντικότερο: **δεν δεσμεύονται από τις εθνικές συλλογικές συμβάσεις** των εκπαιδευτικών. Μπορούν να πληρώνουν περισσότερο (για να προσελκύσουν ταλέντα) ή λιγότερο, και να καθορίζουν δικούς τους όρους εργασίας (West & Wolfe, 2019).
- **Multi-Academy Trusts (MATs):** Πολλές Ακαδημίες ενώνονται σε αλυσίδες (Trusts), που διοικούνται από έναν κεντρικό CEO, θυμίζοντας δομές πολυεθνικών εταιρειών (franchise).

#### 4.4.5 Κριτική Αποτίμηση: Το Κόστος της «Επιτελεστικότητα»





Το αγγλικό μοντέλο έχει επιτύχει τη βελτίωση των μετρήσιμων δεικτών σε ορισμένες περιπτώσεις, αλλά η βιβλιογραφία καταγράφει σοβαρές παρενέργειες που πρέπει να ληφθούν υπόψη από την Ελλάδα:

1. **Gaming the System (Χειραγώγηση):** Υπό την πίεση των League Tables, πολλά σχολεία καταφεύγουν σε αθέμιτες πρακτικές. Η πιο γνωστή είναι το **"Off-rolling"**, δηλαδή η άτυπη αποπομπή μαθητών με χαμηλές επιδόσεις ή προβλήματα συμπεριφοράς λίγο πριν τις εξετάσεις, ώστε να μην χαλάσουν τον μέσο όρο του σχολείου.
2. **Στένωση του Προγράμματος (Curriculum Narrowing):** Τα σχολεία εστιάζουν υπερβολικά στα Μαθηματικά και τη Γλώσσα (που μετρούνται), παραμελώντας τις τέχνες, τον αθλητισμό και τις ανθρωπιστικές σπουδές.
3. **Κρίση Στελέχωσης (Retention Crisis):** Η Αγγλία αντιμετωπίζει τεράστιο πρόβλημα διαρροής εκπαιδευτικών. Το συνεχές άγχος της επιθεώρησης και ο αυξημένος φόρτος εργασίας οδηγούν χιλιάδες εκπαιδευτικούς σε παραίτηση στα πρώτα 5 χρόνια της καριέρας τους (Ball, 2003b).

## 4.5 Συγκριτική Ανάλυση Μαθησιακών Αποτελεσμάτων: Τα Δεδομένα του PISA (2012-2022)

Η αξιολόγηση των διαφορετικών μοντέλων διοικητικής αυτονομίας δεν μπορεί να βασίζεται αποκλειστικά σε θεωρητικές παραδοχές. Η κρίσιμη δοκιμασία για κάθε εκπαιδευτικό σύστημα είναι τα μαθησιακά αποτελέσματα που παράγει. Το Πρόγραμμα Διεθνούς Αξιολόγησης Μαθητών (PISA) του ΟΟΣΑ αποτελεί το μοναδικό εργαλείο που προσφέρει συγκρίσιμα διαχρονικά δεδομένα, επιτρέποντας τη συσχέτιση των πολιτικών αυτονομίας με την επίδοση των μαθητών.

Στον Πίνακα 4.1 (και στο παραπάνω Γράφημα 4.1) που ακολουθεί, παρουσιάζεται η εξέλιξη των επιδόσεων των τεσσάρων υπό εξέταση χωρών (Ολλανδία, Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ελλάδα) στη βασική δεξιότητα της Κατανόησης Κειμένου (Reading Literacy), καλύπτοντας μια δεκαετία μεταρρυθμίσεων.

Χώρα / Έτος	2012	2015	2018	2022	Τάση 10ετίας
<b>Φινλανδία</b> (Μοντέλο Εμπιστοσύνης)	524	526	520	490	 Σημαντική Πτώση
<b>Ην. Βασίλειο</b> (Μοντέλο Αγοράς)	499	498	504	494	 Σταθερότητα
<b>Ολλανδία</b> (Πλουραλιστικό)	511	503	485	459	 Ραγδαία Πτώση
<b>Ελλάδα</b> (Συγκεντρωτικό)	477	467	457	438	 Συνεχής Πτώση
<i>Μέσος Όρος ΟΟΣΑ</i>	<i>496</i>	<i>493</i>	<i>487</i>	<i>476</i>	<i>Πτωτική</i>

Πίνακας 4.1: Εξέλιξη Μέσου Όρου Επιδόσεων στην Κατανόηση Κειμένου (PISA 2012- 2022).

(Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων από OECD, 2014, 2019, 2023b)

#### **4.5.1 Η Ανάλυση των Τάσεων: Αυτονομία και Ανθεκτικότητα**

Τα δεδομένα του Πίνακα 4.2 ανατρέπουν πολλές από τις στερεότυπες αντιλήψεις και αναδεικνύουν την πολυπλοκότητα της σχέσης Αυτονομίας-Αποτελεσματικότητας.

##### **A. Η «Αποκαθήλωση» της Φινλανδίας:**

Η Φινλανδία, αν και παραμένει πάνω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ, καταγράφει τη μεγαλύτερη πτώση (-34 μονάδες). Οι αναλυτές αποδίδουν το φαινόμενο αυτό σε δύο παράγοντες που σχετίζονται με την αυτονομία:

1. Η υπερβολική έμφαση στην «αυτο-καθοδηγούμενη μάθηση» (self-directed learning) και η μείωση της άμεσης διδασκαλίας φαίνεται να έβλαψε τους μαθητές που δεν έχουν ισχυρή οικογενειακή υποστήριξη (Sahlberg, 2021).
2. Η μείωση της χρηματοδότησης στους Δήμους (λόγω της οικονομικής κρίσης) οδήγησε σε ανισότητες μεταξύ των σχολείων, υπονομεύοντας το ενιαίο χαρακτήρα του συστήματος.

##### **B. Η Ανθεκτικότητα του Ηνωμένου Βασιλείου:**

Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί τη μοναδική χώρα που επέδειξε σχετική σταθερότητα, διατηρώντας τις επιδόσεις του κοντά στο 500, παρά τις διακυμάνσεις. Οι υποστηρικτές του μοντέλου των Ακαδημιών (Academies) ισχυρίζονται ότι αυτό οφείλεται στην ισχυρή λογοδοσία και την αυτονομία των διευθυντών να παρεμβαίνουν άμεσα όταν πέφτουν οι βαθμοί (DfE, 2023). Ωστόσο, η σταθερότητα αυτή συνοδεύεται από υψηλά ποσοστά άγχους των μαθητών, όπως καταγράφεται στους δείκτες ευημερίας του PISA.

##### **Γ. Η Ελληνική Υστέρηση:**

Η Ελλάδα παρουσιάζει τη χαμηλότερη επίδοση, η οποία βαίνει συνεχώς μειούμενη, απομακρυνόμενη όλο και περισσότερο από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Το εύρημα αυτό είναι

κρίσιμο για την παρούσα εργασία: αποδεικνύει ότι ο «Συγκεντρωτισμός» δεν διασφαλίζει την ποιότητα. Το κεντρικά ελεγχόμενο πρόγραμμα σπουδών και η απουσία αξιολόγησης δεν προστάτευσαν το ελληνικό σχολείο από την πτώση. Αντίθετα, η ακαμψία του συστήματος φαίνεται να εμπόδισε τα σχολεία να προσαρμοστούν στις νέες ανάγκες των μαθητών.

#### **4.5.2 Δείκτες Ισότητας: Το Κρυφό Κόστος της Επιλογής**

Πέρα από τους μέσους όρους, η επίδραση της αυτονομίας φαίνεται ξεκάθαρα στους δείκτες κοινωνικής ισότητας (Equity). Στην Ολλανδία, όπου η γονική επιλογή σχολείου είναι ελεύθερη, το PISA 2022 κατέγραψε ένα από τα υψηλότερα ποσοστά κοινωνικού διαχωρισμού στην Ευρώπη. Οι μαθητές με μεταναστευτικό υπόβαθρο συγκεντρώνονται σε συγκεκριμένα σχολεία, τα οποία έχουν χαμηλότερες επιδόσεις.

Αυτό επιβεβαιώνει τη θεωρία ότι η αυτονομία χωρίς ισχυρούς αντισταθμιστικούς μηχανισμούς (central compensatory mechanisms) τείνει να ωφελεί τους προνομιούχους, οι οποίοι ξέρουν πώς να πλοηγηθούν στο σύστημα της «εκπαιδευτικής αγοράς», αφήνοντας πίσω τους πιο ευάλωτους (Verger et al., 2019).

#### **4.6 Κριτική Θεώρηση της Αυτονομίας: Οι Αθέατες Πλευρές της Αγοράς και του Ανταγωνισμού**

Η συγκριτική ανάλυση των εκπαιδευτικών συστημάτων της Ολλανδίας, της Φινλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου ανέδειξε τη διοικητική αυτονομία ως κεντρικό πυλώνα των σύγχρονων μεταρρυθμίσεων. Ωστόσο, η υιοθέτηση των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NPM) και η εισαγωγή μηχανισμών αγοράς (quasi-markets) στην εκπαίδευση δεν είναι διαδικασίες ουδέτερες (Waslander et al., 2010). Η διεθνής βιβλιογραφία, πέρα από τα οφέλη της αποδοτικότητας, καταγράφει συστηματικά και τις «αθέατες πλευρές» (dark sides) της αυτονομίας. Η παρούσα ενότητα εστιάζει στην κριτική αποτίμηση τριών δομικών παρενεργειών: του κοινωνικού διαχωρισμού μέσω της

επιλογής μαθητών, της κατασκευής πλασματικών αποτελεσμάτων και της εμπορευματοποίησης της σχέσης σχολείου-οικογένειας.

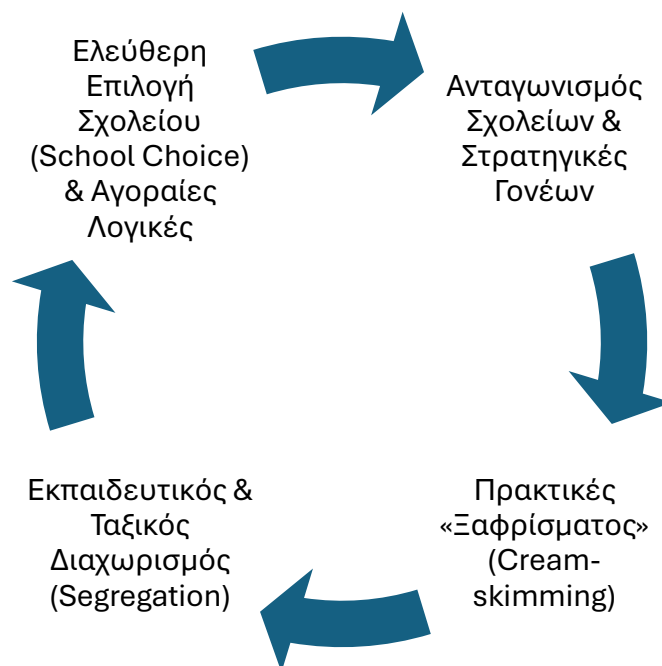
#### **4.6.1 Το Φαινόμενο της Επιλογής και του «Ξαφρίσματος» (Cream-Skimming)**

Μία από τις βασικές υποσχέσεις της σχολικής αυτονομίας και της ελεύθερης επιλογής σχολείου (school choice) ήταν η ενίσχυση της κοινωνικής κινητικότητας, επιτρέποντας σε μαθητές από χαμηλά κοινωνικοοικονομικά στρώματα να «αποδράσουν» από τα υποβαθμισμένα σχολεία της γειτονιάς τους. Ωστόσο, τα εμπειρικά δεδομένα από την Ολλανδία και την Αγγλία τείνουν να διαψεύσουν αυτή την προσδοκία, αναδεικνύοντας το φαινόμενο του «ξαφρίσματος» ή «αφρόκρεμας» (cream-skimming).

Ως «cream-skimming» ορίζεται η στρατηγική των αυτόνομων σχολείων να προσελκύουν και να επιλέγουν μαθητές που είναι «λιγότερο δαπανηροί» στην εκπαίδευσή τους (δηλαδή μαθητές με υψηλές επιδόσεις, χωρίς μαθησιακές δυσκολίες και με υποστηρικτικό οικογενειακό περιβάλλον), αποκλείοντας παράλληλα τους μαθητές που θεωρούνται «ρίσκο» για τη φήμη και τα αποτελέσματα του σχολείου (West & Pennell, 2003).

Στην περίπτωση της Ολλανδίας, μολονότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει την ισότιμη χρηματοδότηση, η έρευνα των Ladd και Fiske (2011) κατέδειξε ότι η απόλυτη αυτονομία στην επιλογή σχολείου έχει οδηγήσει σε υψηλά επίπεδα κοινωνικού και εθνοτικού διαχωρισμού (segregation). Τα σχολεία, αξιοποιώντας την αυτονομία τους, διαμορφώνουν «προφίλ» (π.χ. αυστηρά ακαδημαϊκά ή συγκεκριμένης θρησκευτικής κατεύθυνσης) που λειτουργούν ως έμμεσα φίλτρα επιλογής. Οι γονείς με υψηλό μορφωτικό επίπεδο (middle-class parents) διαθέτουν το πολιτισμικό κεφάλαιο και την πληροφόρηση να πλοηγηθούν σε αυτή την «εκπαιδευτική αγορά», αναπτύσσοντας στρατηγικές που εξασφαλίζουν την εγγραφή των παιδιών τους στα σχολεία με την καλύτερη φήμη, γεγονός που συνιστά έναν νέο τρόπο αναπαραγωγής των κοινωνικών ανισοτήτων (Van Zanten, 2005). Αντίθετα, οι μειονεκτούσες οικογένειες εγκλωβίζονται σε σχολεία χαμηλότερων ταχυτήτων.

Αντίστοιχα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, παρά τη νομοθετική απαγόρευση των διακρίσεων, τα αυτόνομα σχολεία (Academies) εφαρμόζουν πρακτικές «κεκαλυμμένης επιλογής» (covert selection). Σύμφωνα με τους West και Hind (2006), τέτοιες πρακτικές περιλαμβάνουν πολύπλοκες διαδικασίες εγγραφής, απαιτήσεις για ακριβές σχολικές στολές (που αποθαρρύνουν τα φτωχότερα στρώματα) ή συνεντεύξεις με τους γονείς. Το αποτέλεσμα είναι η δημιουργία ενός συστήματος δύο ταχυτήτων, όπως οπτικοποιημένα περιγράφεται και στο παρακάτω διάγραμμα (Σχήμα 4.2), όπου η αυτονομία λειτουργεί ως μηχανισμός αναπαραγωγής των ταξικών ανισοτήτων, αντί για μοχλό εξίσωσης ευκαιριών.



Σχήμα 4.2: Ο φαύλος κύκλος της ελεύθερης επιλογής σχολείου και της αναπαραγωγής ανισοτήτων.

Σημείωση. Προσαρμογή από τις θεωρητικές προσεγγίσεις των Van Zanten (2005) και West & Hind (2006).

#### 4.6.2 Η «Κατασκευή» Αποτελεσμάτων (Fabrication) και η Στένωση του Προγράμματος

Η σύνδεση της διοικητικής αυτονομίας με την αυστηρή λογοδοσία βάσει μετρήσιμων αποτελεσμάτων (high-stakes testing), όπως εφαρμόζεται στο αγγλοσαξονικό μοντέλο, οδηγεί σε μια ακόμη σοβαρή παρενέργεια: την «κατασκευή» της εκπαιδευτικής πραγματικότητας (fabrication). Ο Stephen Ball (2003b), στο σημαίνον έργο του για την επιτελεσματικότητα (performativity), υποστηρίζει ότι όταν η επιβίωση ενός σχολείου εξαρτάται από τους δείκτες απόδοσης, τότε οι εκπαιδευτικοί και οι διευθυντές αναγκάζονται να «παίξουν το παιχνίδι» των αριθμών.

Αυτό εκδηλώνεται με δύο κυρίως τρόπους:

**A. Διδασκαλία για τις Εξετάσεις (Teaching to the Test):** Προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τις επιδόσεις στις τυποποιημένες εξετάσεις, τα σχολεία εστιάζουν υπερβολικά στην προπόνηση των μαθητών για την επιτυχία στα τεστ, εις βάρος της ουσιαστικής μάθησης. Η διδασκαλία μετατρέπεται σε μηχανιστική διαδικασία απομνημόνευσης και τεχνικών επίλυσης ασκήσεων (drill and practice). Το φαινόμενο αυτό οδηγεί σε «πληθωρισμό βαθμολογιών» (grade inflation), όπου οι δείκτες βελτιώνονται στα χαρτιά, χωρίς όμως να αντιστοιχούν σε πραγματική βελτίωση των γνώσεων των μαθητών (Koretz, 2017).

**B. Στένωση του Προγράμματος Σπουδών (Curriculum Narrowing):** Μια άμεση συνέπεια της λογοδοσίας είναι ο παραγκωνισμός των γνωστικών αντικειμένων που δεν εξετάζονται ή δεν μετρούνται εύκολα. Στην Αγγλία, έρευνες (Au, 2007) έχουν δείξει ότι τα αυτόνομα σχολεία τείνουν να μειώνουν τις ώρες διδασκαλίας στις Τέχνες, τη Μουσική, την Φυσική Αγωγή και τις Κοινωνικές Επιστήμες, προκειμένου να αφιερώσουν περισσότερο χρόνο στη Γλώσσα και τα Μαθηματικά, τα οποία αποτελούν τη βάση για τους Πίνακες Κατάταξης (League Tables). Αυτή η πρακτική αποστερεί από τους μαθητές –και κυρίως από τους λιγότερο προνομιούχους– την πρόσβαση σε μια ολιστική και ανθρωπιστική παιδεία, μετατρέποντας το σχολείο σε «εργοστάσιο παραγωγής βαθμών».

Στον αντίποδα, το φινλανδικό μοντέλο αποφεύγει αυτές τις παρενέργειες ακριβώς επειδή αποσυνδέει την αυτονομία από την εξωτερική αξιολόγηση υψηλού ρίσκου. Η

απουσία τυποποιημένων εξετάσεων (μέχρι το τέλος της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης) επιτρέπει στους Φινλανδούς εκπαιδευτικούς να διατηρήσουν ένα ευρύ και πλούσιο πρόγραμμα σπουδών, εστιάζοντας στη δημιουργικότητα και την κριτική σκέψη, χωρίς τον φόβο της κατάταξης (Sahlberg, 2011).

#### 4.6.3 Η Εμπορευματοποίηση (Marketisation) και η Αλλαγή των Αξιών

Η τρίτη κριτική διάσταση αφορά τη βαθύτερη αλλαγή στο ήθος και τις αξίες της εκπαίδευσης. Η εισαγωγή της λογικής της αγοράς (marketisation) μεταβάλλει θεμελιωδώς τη σχέση ανάμεσα στο σχολείο, την οικογένεια και την πολιτεία. Όπως αναλύουν οι Gewirtz et al. (1995), η εκπαίδευση παύει να αντιμετωπίζεται ως δημόσιο αγαθό και συλλογική ευθύνη, και επαναπροσδιορίζεται ως ιδιωτικό καταναλωτικό αγαθό (commodity).

Στο πλαίσιο αυτό, ο γονέας μετατρέπεται από «εταίρος» και συνεργάτης της σχολικής κοινότητας σε «πελάτη-καταναλωτή» (parent-consumer). Η εξέλιξη αυτή σηματοδοτεί τη μετάβαση από την ιδεολογία της αξιοκρατίας στην ιδεολογία της **«γονεοκρατίας» (parentocracy)** (Brown, 1990), όπου η εκπαιδευτική πορεία του παιδιού εξαρτάται πλέον λιγότερο από τις δικές του ικανότητες και περισσότερο από τον πλούτο και το πολιτισμικό κεφάλαιο της οικογένειάς του. Η συμπεριφορά του πελάτη χαρακτηρίζεται από την απαίτηση για ικανοποίηση ατομικών αναγκών και την απειλή «αποχώρησης» (exit option) (Hirschman, 1970) εάν το προϊόν δεν είναι ικανοποιητικό. Αυτή η μετατόπιση δημιουργεί τεράστια πίεση στους Διευθυντές των αυτόνομων σχολείων, οι οποίοι αναγκάζονται να δαπανούν σημαντικούς πόρους και χρόνο στο μάρκετινγκ, τις δημόσιες σχέσεις και τη διαχείριση της εικόνας του σχολείου (image management), συχνά εις βάρος της παιδαγωγικής καθοδήγησης (Lubienski, 2007).

Επιπλέον, η κουλτούρα του ανταγωνισμού υπονομεύει τη συνεργασία μεταξύ των σχολείων. Σε ένα σύστημα όπου τα σχολεία ανταγωνίζονται για τους ίδιους μαθητές (και την αντίστοιχη χρηματοδότηση), η ανταλλαγή καλών πρακτικών και η αλληλεγγύη εκλείπουν. Τα επιτυχημένα σχολεία δεν έχουν κίνητρο να βοηθήσουν τα γειτονικά τους σχολεία που δυσκολεύονται, καθώς τα βλέπουν ως ανταγωνιστές. Αυτός ο «θεσμικός

εγωισμός» οδηγεί σε κατακερματισμό του εκπαιδευτικού συστήματος και εμποδίζει τη διάχυση της καινοτομίας (Glatter, 2012).

#### **4.6.4 Το Φαινόμενο του «Off-Rolling»: Η Ακραία Μορφή Χειραγώγησης**

Ίσως η πιο ανησυχητική ένδειξη των παρενεργειών της αυτονομίας χωρίς ηθικό πλαίσιο είναι το φαινόμενο του "Off-rolling", το οποίο έχει λάβει διαστάσεις επιδημίας στο Ηνωμένο Βασίλειο τα τελευταία χρόνια. Ο όρος περιγράφει την πρακτική της άτυπης αποπομπής μαθητών από τα μητρώα του σχολείου, χωρίς να ακολουθούνται οι επίσημες διαδικασίες αποβολής (Ofsted, 2018).

Συγκεκριμένα, ορισμένα αυτόνομα σχολεία (Academies), προκειμένου να προστατεύσουν τη θέση τους στους Πίνακες Κατάταξης, πιέζουν τους γονείς μαθητών με χαμηλές επιδόσεις ή προβλήματα συμπεριφοράς να τους μεταγράψουν σε άλλα σχολεία ή να επιλέξουν την κατ' οίκον εκπαίδευση (home schooling), λίγο πριν από τις εθνικές εξετάσεις (GCSEs). Με τον τρόπο αυτό, οι βαθμολογίες των «αδύναμων» μαθητών δεν προσμετρώνται στον μέσο όρο του σχολείου, ο οποίος εμφανίζεται τεχνητά βελτιωμένος. Η πρακτική αυτή, πέρα από ηθικά επιλήψιμη, αποτελεί ευθεία παραβίαση του δικαιώματος των παιδιών στην εκπαίδευση και αποδεικνύει πώς η ανεξέλεγκτη αυτονομία, όταν συνδυάζεται με τιμωρητική λογοδοσία, μπορεί να οδηγήσει σε συμπεριφορές που βλάπτουν τα πιο ευάλωτα μέλη της κοινωνίας (Hutchinson & Crenna-Jennings, 2019).

Συνοψίζοντας, η κριτική θεώρηση της αυτονομίας δεν αποσκοπεί στην απόρριψή της, αλλά στην ανάδειξη της πολυπλοκότητας του εγχειρήματος. Η διεθνής εμπειρία διδάσκει ότι η αυτονομία είναι ένα ισχυρό εργαλείο, το οποίο όμως, εάν αφηθεί στη ρύθμιση της «αόρατης χείρας» της αγοράς, τείνει να οξύνει τις ανισότητες. Η πρόκληση για την εκπαιδευτική πολιτική – και ειδικότερα για την Ελλάδα που βρίσκεται στο στάδιο του σχεδιασμού – είναι η αναζήτηση θεσμικών αντιβάρων (checks and balances) που θα διασφαλίζουν ότι η ελευθερία της σχολικής μονάδας δεν θα αποβαίνει εις βάρος της κοινωνικής δικαιοσύνης.

#### **4.6.5 Η Αυτονομία απέναντι στην Ειδική Αγωγή: Η Πρόκληση της Συμπεριληπτικής Εκπαίδευσης (Inclusive Education)**

Στο επίκεντρο της σύγχρονης διεθνούς εκπαιδευτικής πολιτικής, όπως αυτή εκφράζεται μέσα από τις διακηρύξεις της UNESCO [Διακήρυξη της Σαλαμάνκα, 1994, (UNESCO, 1994)] και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βρίσκεται η δέσμευση για την προώθηση της Συμπεριληπτικής Εκπαίδευσης (Inclusive Education). Η συμπερίληψη επιτάσσει το γενικό σχολείο να αναδιαμορφώσει τις δομές, την κουλτούρα και τις παιδαγωγικές του πρακτικές ώστε να υποδέχεται, να εντάσσει και να εκπαιδεύει ισότιμα όλους τους μαθητές, ανεξαρτήτως των σωματικών, νοητικών ή μαθησιακών τους ιδιαιτεροτήτων, καταργώντας σταδιακά τον διαχωρισμό στα Ειδικά Σχολεία (Ainscow, 2016).

Ωστόσο, η κριτική ανάλυση των συστημάτων που έχουν υιοθετήσει ακραία μοντέλα σχολικής αυτονομίας και εκπαιδευτικής αγοράς (όπως οι Ακαδημίες στην Αγγλία, τα Charter Schools στις ΗΠΑ και το σύστημα του *Lump Sum* στην Ολλανδία) αποκαλύπτει μια βαθιά, δομική αντίφαση. Η φιλοσοφία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NPM), η οποία προτάσσει την τυποποίηση, τον σκληρό ανταγωνισμό και την αξιολόγηση βάσει μετρήσιμων εκροών, έρχεται σε ευθεία σύγκρουση με τις αρχές της εξατομίκευσης, της ευελιξίας και της αποδοχής της διαφορετικότητας που απαιτεί η ειδική αγωγή. Η παρούσα ενότητα εξετάζει πώς η αυτονομία, όταν λειτουργεί εντός ενός ανταγωνιστικού πλαισίου λογοδοσίας, μετατρέπεται συχνά σε μηχανισμό αποκλεισμού των πλέον ευάλωτων μαθητών.

##### **A. Το Οικονομικό Αντικίνητρο της Συμπερίληψης**

Το πρώτο επίπεδο σύγκρουσης μεταξύ αυτονομίας και ειδικής αγωγής είναι αμιγώς οικονομικό. Στα αποκεντρωμένα συστήματα, τα σχολεία διαχειρίζονται αυτόνομα τους προϋπολογισμούς τους. Όμως, η εκπαίδευση ενός μαθητή με Ειδικές Εκπαιδευτικές Ανάγκες (ΕΕΑ) ή αναπηρία απαιτεί δυσανάλογα υψηλότερους πόρους σε σύγκριση με έναν τυπικό μαθητή. Οι πόροι αυτοί μεταφράζονται σε εξειδικευμένο προσωπικό (παράλληλη στήριξη, σχολικοί νοσηλευτές, ειδικοί παιδαγωγοί, ψυχολόγοι), προσαρμοσμένο υλικοτεχνικό εξοπλισμό, μικρότερη αναλογία μαθητών ανά τάξη και εξειδικευμένο λογισμικό.

Όταν η κρατική χρηματοδότηση κατανέμεται κατά κεφαλήν (per capita funding) χωρίς επαρκή στάθμιση για τις ειδικές ανάγκες, ο αυτόνομος διευθυντής (ως manager) καλείται να λάβει δύσκολες οικονομικές αποφάσεις. Η απορρόφηση των δαπανών για τους μαθητές με ΕΕΑ αφαιρεί πόρους που θα μπορούσαν να διατεθούν για την ενίσχυση της γενικής εικόνας του σχολείου (π.χ. αναβάθμιση εργαστηρίων θετικών επιστημών ή πρόσληψη καλύτερων καθηγητών στα πανελλαδικώς εξεταζόμενα μαθήματα). Συνεπώς, στο πλαίσιο της οικονομικής αυτονομίας, οι μαθητές με ειδικές ανάγκες δεν αντιμετωπίζονται ως παιδαγωγική πρόκληση, αλλά ως οικονομικό «βαρίδι» (financial liability) για τον προϋπολογισμό της σχολικής μονάδας. Αυτό το δομικό αντικίνητρο οδηγεί συχνά τα «επιτυχημένα» και δημοφιλή αυτόνομα σχολεία να αναπτύσσουν άτυπες στρατηγικές αποτροπής εγγραφής τέτοιων μαθητών.

## **Β. Η Λογοδοσία Υψηλού Ρίσκου (High-Stakes Accountability) και η Πτώση των Δεικτών**

Το δεύτερο, και ίσως πιο καταστροφικό, επίπεδο σύγκρουσης αφορά τον τρόπο με τον οποίο η αγορά αξιολογεί τη σχολική αποτελεσματικότητα. Σε συστήματα όπως το αγγλικό, η επιβίωση και το κύρος ενός αυτόνομου σχολείου εξαρτώνται άμεσα από τη θέση του στους Πίνακες Κατάταξης (League Tables), οι οποίοι βασίζονται στους μέσους όρους των μαθητών στις εθνικές εξετάσεις.

Οι μαθητές με ΕΕΑ (όπως η δυσλεξία, η ΔΕΠΥ ή το φάσμα του αυτισμού), λόγω της φύσης των δυσκολιών τους, συχνά αδυνατούν να επιτύχουν την άριστη βαθμολογία στα τυποποιημένα, ανταγωνιστικά τεστ. Η παρουσία τους σε ένα τμήμα ενδέχεται να ρίξει τον συνολικό μέσο όρο του σχολείου. Όταν ένας αυτόνομος διευθυντής γνωρίζει ότι το σχολείο του θα κριθεί (και ίσως υποχρηματοδοτηθεί ή ακόμα και κλείσει) βάσει αυτών των ωμών στατιστικών δεικτών, το σύστημα τον ωθεί –με σχεδόν ντετερμινιστικό τρόπο– σε συμπεριφορές που εξυπηρετούν την επιβίωση του οργανισμού εις βάρος της συμπερίληψης.

Ενώ η θεωρία της αποκέντρωσης υπόσχεται ότι η αυτονομία θα δώσει στους εκπαιδευτικούς την ελευθερία να προσαρμόσουν το αναλυτικό πρόγραμμα στις ανάγκες κάθε μαθητή, η σκληρή λογοδοσία επιβάλλει το ακριβώς αντίθετο: την απόλυτη τυποποίηση (standardization). Οι εκπαιδευτικοί, υπό την πίεση των εξετάσεων (teaching

to the test), αδυνατούν να διαφοροποιήσουν τη διδασκαλία τους (differentiated instruction) για τους μαθητές με ΕΕΑ, καθώς ο χρόνος πιέζει για την κάλυψη της ύλης. Η διαφοροποίηση απαιτεί παιδαγωγική ελευθερία και χρόνο, δύο στοιχεία που η αγοραία λογοδοσία στραγγαλίζει.

### **Γ. Οι «Αόρατοι» Αποκλεισμοί: Το Φαινόμενο του "Off-rolling"**

Η διεθνής βιβλιογραφία [όπως καταγράφεται εκτενώς στις έρευνες του Βρετανικού Ofsted και των Tomlinson (2012) και Slee (2011)] έχει αναδείξει μια σειρά από παράτυπες ή «γκρίζες» πρακτικές που χρησιμοποιούν τα αυτόνομα σχολεία για να θωρακίσουν τους δείκτες τους από τις επιδόσεις των μαθητών με ειδικές ανάγκες. Το πιο χαρακτηριστικό φαινόμενο είναι το λεγόμενο **"Off-rolling" (άτυπη διαγραφή)**.

Το Off-rolling περιγράφει την πρακτική κατά την οποία η διοίκηση ενός σχολείου πείθει (συνήθως μέσω συγκεκριμένης πίεσης) τους γονείς ενός μαθητή με ΕΕΑ ή με προβλήματα συμπεριφοράς να τον μετεγγράψουν σε άλλο σχολείο ή να επιλέξουν την κατ' οίκον εκπαίδευση (home schooling), λίγο πριν ξεκινήσουν οι κρίσιμες εθνικές εξετάσεις. Η επιχειρηματολογία του σχολείου προς τους γονείς είναι συνήθως ότι «εδώ το περιβάλλον είναι πολύ απαιτητικό και το παιδί σας θα ήταν πιο ευτυχισμένο σε ένα άλλο, λιγότερο πιεστικό σχολείο» ή ότι «δεν διαθέτουμε τους κατάλληλους πόρους για να το υποστηρίξουμε».

Στην πραγματικότητα, πρόκειται για μια ωμή, στρατηγική αποπομπή (strategic exclusion). Το σχολείο διατηρεί το ακαδημαϊκό του προφίλ ανέπαφο, «εξάγοντας» το πρόβλημα. Αυτό αποδεικνύει ότι, σε ένα πλαίσιο εκπαιδευτικής αγοράς, τα αυτόνομα σχολεία επιλέγουν τους μαθητές τους (cream-skimming) πολύ περισσότερο από όσο οι γονείς επιλέγουν τα σχολεία. Ο ανταγωνισμός μετατρέπει τους μαθητές με ΕΕΑ σε «ανεπιθύμητο φορτίο».

### **Δ. Η Δημιουργία «Σχολείων-Καταβοθρών» (Sink Schools) και ο Νέος Διαχωρισμός**

Μια άμεση συνέπεια των παραπάνω πρακτικών είναι η δημιουργία ενός νέου τύπου εκπαιδευτικού διαχωρισμού εντός του συστήματος της γενικής εκπαίδευσης. Καθώς τα

δημοφιλή και αποδοτικά αυτόνομα σχολεία χρησιμοποιούν την ευελιξία τους για να αποφύγουν τους μαθητές με ειδικές ανάγκες και προβλήματα συμπεριφοράς, αυτοί οι μαθητές συγκεντρώνονται δυσανάλογα σε συγκεκριμένα, συνήθως υποβαθμισμένα, δημόσια σχολεία (sink schools).

Αυτά τα σχολεία καλούνται να διαχειριστούν το υψηλότερο ποσοστό μαθητών με μαθησιακές και ψυχοκοινωνικές δυσκολίες, διαθέτοντας τους λιγότερους πόρους και αντιμετωπίζοντας την αυστηρότερη κριτική από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς (καθώς οι μέσοι όροι τους είναι, αναμενόμενα, χαμηλοί). Με αυτόν τον τρόπο, το σύστημα της αγοραίας αυτονομίας δημιουργεί de facto Ειδικά Σχολεία «από την πίσω πόρτα». Ο διαχωρισμός, αντί να γίνεται επίσημα από το κράτος, συντελείται μέσω των αόρατων, πλην αμείλικτων, δυνάμεων της αγοράς και της επιλογής.

#### **E. Η Ανάγκη για «Προστατευτική Λογοδοσία» (Protective Accountability)**

Η αντιπαράθεση της σχολικής αυτονομίας με την Ειδική Αγωγή αναδεικνύει ένα θεμελιώδες συμπέρασμα για τη χάραξη εκπαιδευτικής πολιτικής: Η απελευθέρωση των σχολείων από τον κρατικό έλεγχο δεν οδηγεί αυθόρμητα στην ισότητα. Για να συνυπάρξει η αυτονομία με τη συμπερίληψη, ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους (Regulating State) πρέπει να είναι ισχυρότερος, όχι ασθενέστερος.

Αντί να ελέγχει τα σχολεία απλώς με βάση τους βαθμούς, το κράτος οφείλει να αναπτύξει μηχανισμούς **Προστατευτικής Λογοδοσίας**. Σε ένα τέτοιο μοντέλο, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί (π.χ. αξιολόγηση σχολικής μονάδας) θα εστιάζουν λιγότερο στις ακαδημαϊκές εκροές και περισσότερο στο "Inclusive Ethos" (Συμπεριληπτικό Ήθος) του σχολείου. Τα σχολεία θα πρέπει να επιβραβεύονται (οικονομικά και ηθικά) βάσει της Προστιθέμενης Αξίας (VAM) που προσφέρουν στους πιο ευάλωτους μαθητές και βάσει του ποσοστού των μαθητών με ΕΕΑ που καταφέρνουν να ενσωματώσουν πλήρως στη σχολική κοινότητα.

Εν κατακλείδι, το όραμα για ένα αποτελεσματικό, αυτόνομο σχολείο δεν μπορεί να αφορά μόνο τους λίγους και «άριστους». Ένα εκπαιδευτικό σύστημα που χρησιμοποιεί την αποκέντρωση ως πρόσχημα για την αποπομπή των μαθητών με ειδικές ανάγκες δεν

βελτιώνει την αποτελεσματικότητά του· απλώς μεταμφιέζει τον κοινωνικό δαρβινισμό σε διοικητική καινοτομία.

#### Συμπεράσματα Κεφαλαίου 4: Τι διδάσκει η Σύγκριση;

Ολοκληρώνοντας τη συγκριτική ανάλυση των τριών χωρών, προκύπτει ένα ξεκάθαρο μοτίβο (Πίνακας 4.2):

- Στην **Ολλανδία**, η αυτονομία λειτούργησε λόγω ιστορικής κουλτούρας, αλλά δημιούργησε διαχωρισμούς.
- Στη **Φινλανδία**, η αυτονομία λειτούργησε λόγω υψηλού επαγγελματισμού, αλλά δοκιμάζεται σε συνθήκες λιτότητας.
- Στην **Αγγλία**, η αυτονομία λειτούργησε ως μοχλός πίεσης, οδηγώντας σε μετρήσιμα αποτελέσματα αλλά και σε εξουθένωση του ανθρώπινου δυναμικού.

Παράμετρος	Ολλανδία	Φινλανδία	Αγγλία	Ελλάδα
<b>Μοντέλο</b>	Πλουραλιστικό / Αγοράς	Εμπιστοσύνης / Παιδαγωγικό	Διαχειριστικό / Quasi-market	Γραφειοκρατικό / Συγκεντρωτικό
<b>Αυτονομία Πόρων</b>	Υψηλή (Lump Sum)	Υψηλή (Δήμοι)	Υψηλή (Ακαδημίες)	Ανύπαρκτη
<b>Επιλογή Προσωπικού</b>	Το σχολείο προσλαμβάνει	Ο Δήμος προσλαμβάνει	Το σχολείο προσλαμβάνει	Το Υπουργείο τοποθετεί
<b>Αξιολόγηση</b>	Βάσει Ρίσκου (Risk-based)	Δειγματοληπτική / Αυτοαξιολόγηση	Υψηλού ρίσκου (OFSTED)	Εσωτερική & Εξωτερική (υπό εξέλιξη)
<b>Ελευθερία Γονέων</b>	Απόλυτη (Vouchers)	Περιορισμένη (Γειτονιά)	Υψηλή (Ανοιχτή Εγγραφή)	Καμία (Γειτονιά)

Πίνακας 4.2: Συγκριτική επισκόπηση των συστημάτων διοίκησης στις υπό εξέταση χώρες.

Τα παραπάνω συμπεράσματα αποτελούν τον συνδυαστικό κρίκο με την ανάλυση που ακολουθεί στο Κεφάλαιο 5, όπου εξετάζεται η Ελληνική Περίπτωση. Το κεντρικό ερώτημα που ανακύπτει είναι ποιο από τα ανωτέρω μοντέλα επιχειρεί να υιοθετήσει η Ελλάδα και για ποιους λόγους η απόπειρα αυτή συχνά καταλήγει σε έναν γραφειοκρατικό υβριδισμό, χωρίς τα αναμενόμενα αποτελέσματα;

## **5. Η Περίπτωση της Ελλάδας: Η Μακρά Πορεία προς την Αξιολόγηση και οι Αντιστάσεις του Συστήματος**

Η ελληνική εκπαίδευση αποτελεί μια ιδιαίτερη περίπτωση μελέτης στον ευρωπαϊκό χώρο. Χαρακτηρίζεται από το παράδοξο της «μεταρρυθμιστικής πληθωριστικότητας» στα χαρτιά, η οποία όμως συνοδεύεται από μια εντυπωσιακή θεσμική αδράνεια στην πράξη. Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει την εξέλιξη της εκπαιδευτικής πολιτικής, εστιάζοντας στη διαχρονική σύγκρουση μεταξύ της κουλτούρας του συγκεντρωτισμού και των αποπειρών εισαγωγής μηχανισμών λογοδοσίας, καθώς η ιστορική πορεία της αξιολόγησης στην Ελλάδα αποτελεί ένα πεδίο διαρκών προκλήσεων και θεσμικών παλινωδιών (Christodoulopoulos, 2025).

### **5.1 Η Μεταπολίτευση και η Θεσμοθέτηση του Συγκεντρωτισμού (1974-2010)**

Η πτώση της Δικτατορίας το 1974 δημιούργησε την ανάγκη για εκδημοκρατισμό της εκπαίδευσης. Η ανάγκη αυτή αποκρυσταλλώθηκε στον **Νόμο 1566/1985**, ο οποίος αποτελεί μέχρι σήμερα τον θεμέλιο λίθο της λειτουργίας των σχολείων.

#### **5.1.1 Ο Νόμος 1566/1985: Ο «Καταστατικός Χάρτης»**

Ο Νόμος 1566/1985 ήταν επαναστατικός για την εποχή του, καθώς εισήγαγε δημοκρατικές διαδικασίες (Σύλλογος Διδασκόντων, Μαθητικές Κοινότητες) και κατήργησε τον αυταρχικό θεσμό του Επιθεωρητή (Επιθεωρητισμός). Ωστόσο, ταυτόχρονα δημιούργησε τις παθογένειες που ταλανίζουν το σύστημα μέχρι σήμερα: την απουσία κάθε μορφής αξιολόγησης και την απόλυτη εξάρτηση από το Υπουργείο.

Για την καλύτερη κατανόηση της δομής που εγκαθίδρυσε ο Ν. 1566/1985, παρατίθεται ο κάτωθι Πίνακας 5.1:

Τομέας	Ρύθμιση του Ν. 1566/1985	Συνέπεια στη Σχολική Κουλτούρα
<b>Διοίκηση</b>	Κάθετη Ιεραρχία: Υπουργείο -> Διεύθυνση -> Σχολείο.	Απουσία πρωτοβουλίας στη βάση. Το σχολείο περιμένει εγκυκλίους για τα πάντα.
<b>Εποπτεία</b>	Κατάργηση Επιθεωρητή. Εισαγωγή Σχολικού Συμβούλου με ρόλο καθαρά παιδαγωγικό/συμβουλευτικό.	<b>Κενό Λογοδοσίας:</b> Κανείς δεν ελέγχει αν ο εκπαιδευτικός κάνει μάθημα ή την ποιότητα του έργου του.
<b>Υπηρεσιακή Εξέλιξη</b>	Μονιμότητα και Επετηρίδα (Αρχαιότητα).	Εξίσωση προς τα κάτω. Ο εργατικός και ο αδιάφορος εκπαιδευτικός εξελίσσονται με τον ίδιο ρυθμό.
<b>Συμμετοχή</b>	Θεσμοθέτηση Συλλόγου Διδασκόντων.	Θετικό βήμα δημοκρατίας, που όμως συχνά εκφυλίστηκε σε τυπική επικύρωση αποφάσεων.

Πίνακας 5.1: Τα Βασικά Χαρακτηριστικά του Νόμου 1566/1985.

### 5.1.2 Η Κουλτούρα της «Μη-Αξιολόγησης»

Η κατάργηση του Επιθεωρητή, χωρίς την αντικατάστασή του από ένα σύγχρονο σύστημα ελέγχου, δημιούργησε μια άτυπη κοινωνική συμφωνία: το κράτος παρείχε μονιμότητα και ασφάλεια, και οι εκπαιδευτικοί δεν αμφισβητούσαν τις κεντρικές επιλογές. Αυτό οδήγησε σε μια περίοδο «νηνεμίας», όπου η έννοια της αξιολόγησης δαιμονοποιήθηκε ως μηχανισμός χειραγώγησης, μια αντίληψη που διαπερνά το συνδικαλιστικό κίνημα (ΔΟΕ/ΟΛΜΕ) έως και σήμερα (Καζαμίας, 2017).

## 5.2 Η Περίοδος της Κρίσης και οι Συγκρούσεις (2010-2019)

Η είσοδος της Ελλάδας στην οικονομική κρίση ανέτρεψε βίαια την προηγούμενη ισορροπία. Η εκπαίδευση βρέθηκε στο επίκεντρο των μνημονιακών υποχρεώσεων, με τους δανειστές (ΟΟΣΑ) να πιέζουν για αύξηση της αποδοτικότητας και εισαγωγή μετρήσιμων δεικτών ποιότητας.

### **5.2.1 Το Π.Δ. 152/2013: Η Αξιολόγηση ως Τιμωρία**

Η πιο σοβαρή απόπειρα εισαγωγής αξιολόγησης έγινε με το Προεδρικό Διάταγμα 152/2013 (επί υπουργίας Αρβανιτόπουλου). Το διάταγμα προέβλεπε ποσοστώσεις (κυμαινόμενη βαθμολογία) και συνέδεε την αρνητική αξιολόγηση με μισθολογική καθήλωση, ακόμη και με τον κίνδυνο διαθεσιμότητας/απόλυσης.

Το αποτέλεσμα ήταν η καθολική αντίδραση του κλάδου, που οδήγησε σε απεργίες διαρκείας και στην de facto ακύρωση της εφαρμογής του στην πράξη. Το Π.Δ. 152/2013 άφησε ένα «τραύμα» στο σώμα των εκπαιδευτικών, ταυτίζοντας την αξιολόγηση με την απόλυση.

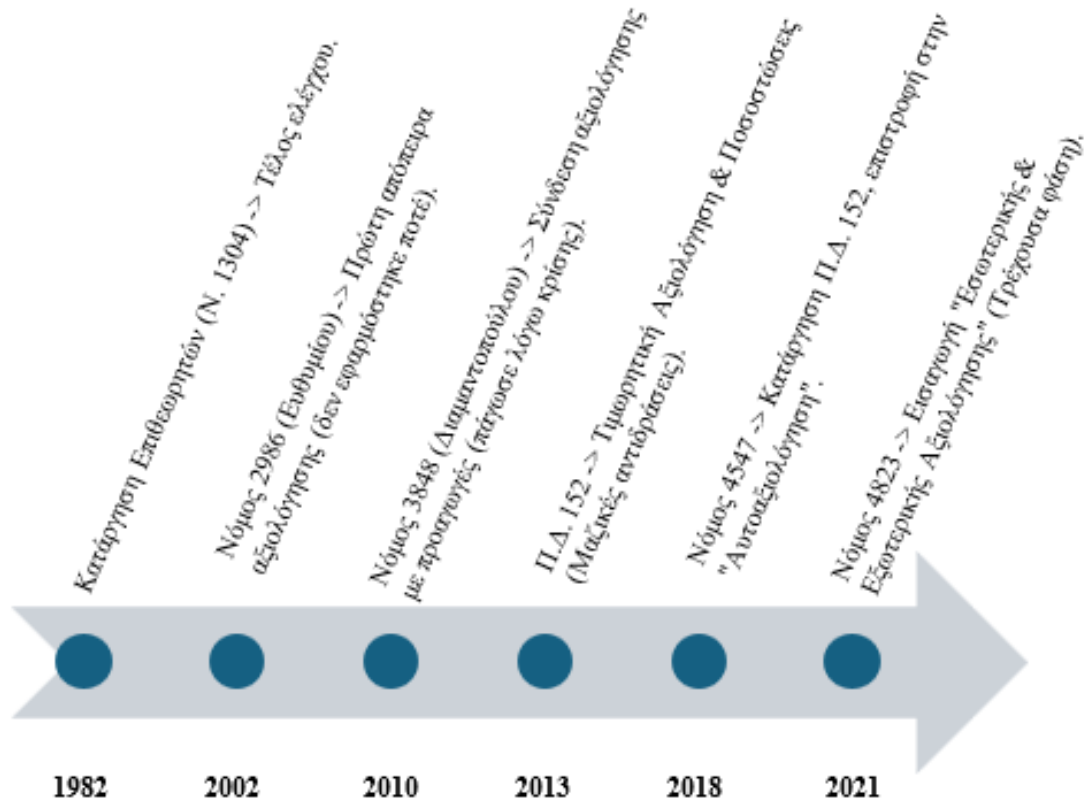
### **5.2.2 Η Περίοδος 2015-2019: Η Επιστροφή στην Αδράνεια**

Η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ, με τον Νόμο 4547/2018, κατήργησε το Π.Δ. 152/2013 και επανέφερε ένα μοντέλο «αυτοαξιολόγησης» (Προγραμματισμός & Αποτίμηση) χωρίς εξωτερικό έλεγχο και χωρίς συνέπειες, επαναφέροντας ουσιαστικά το καθεστώς της αδράνειας.

Για την οπτικοποίηση αυτής της παραχώδους περιόδου, παρουσιάζεται το ακόλουθο χρονολόγιο των μεταρρυθμιστικών αποπειρών (Σχήμα 5.1):

## **5.3 Η «Νέα Εποχή» και η Στροφή στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (2019-Σήμερα)**

Η ανάληψη της διακυβέρνησης από τη Νέα Δημοκρατία το 2019 σηματοδότησε μια σαφή ιδεολογική στροφή προς τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NPM). Η ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας (Νίκη Κεραμέως) έθεσε ως κεντρικό στόχο την «κουλτούρα αξιολόγησης», επιχειρώντας να ευθυγραμμίσει το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα με τις πρακτικές του ΟΟΣΑ, μέσω δύο κομβικών νομοθετημάτων: του Ν. 4692/2020 και του Ν. 4823/2021.



Σχήμα 5.1: Χρονολόγιο Αποπειρών Αξιολόγησης στην Ελλάδα.

### 5.3.1 Νόμος 4692/2020: Η Επανεκκίνηση της Αξιολόγησης

Ο Νόμος 4692/2020 («Αναβάθμιση του Σχολείου και άλλες διατάξεις») λειτούργησε ως προπομπός των αλλαγών.

- **Εσωτερική Αξιολόγηση:** Κατέστησε υποχρεωτική την ετήσια Έκθεση Εσωτερικής Αξιολόγησης της σχολικής μονάδας και τον Προγραμματισμό Δράσεων, συνδέοντάς τα για πρώτη φορά με εξωτερική εποπτεία από το ΙΕΠ (Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής) μέσω ειδικής ψηφιακής πλατφόρμας.
- **Τράπεζα Θεμάτων:** Επανάφερε τον θεσμό της Τράπεζας Θεμάτων Διαβαθμισμένης Δυσκολίας στο Λύκειο. Πρόκειται για έναν μηχανισμό ελέγχου των μαθησιακών αποτελεσμάτων (output control), ο οποίος αφαιρεί από τον εκπαιδευτικό την αυτονομία να καθορίζει τα θέματα των εξετάσεων, διασφαλίζοντας την τυποποίηση (standardization) σε εθνικό επίπεδο.

### 5.3.2 Νόμος 4823/2021: Το Νέο Μοντέλο Διοίκησης

Ο Νόμος 4823/2021 («Αναβάθμιση του Σχολείου, Ενδυνάμωση των Εκπαιδευτικών») αποτελεί την πιο ριζοσπαστική παρέμβαση στη δομή του σχολείου από το 1985. Ο νόμος αυτός επιχειρεί να μετασχηματίσει τη σχολική μονάδα εισάγοντας δομές κάθετης ιεραρχίας και μεσαία στελέχη διοίκησης (middle management).

#### A. Οι Νέοι Θεσμοί

Για να σπάσει η μονολιθική δομή (Διευθυντής - Σύλλογος), εισήχθησαν νέοι ρόλοι:

1. **Παιδαγωγικός Σύμβουλος - Μέντορας:** Έμπειρος εκπαιδευτικός που αναλαμβάνει την καθοδήγηση των νεοδιοριζόμενων, με στόχο την επαγγελματική τους ένταξη.
2. **Ενδοσχολικός Συντονιστής:** Υπεύθυνος για τον συντονισμό των εκπαιδευτικών ανά ειδικότητα (π.χ. φιλολόγων) ή ανά τάξη, προωθώντας τη συνεργασία και την κοινή διδακτική στοχοθεσία.

Στόχος των θεσμών αυτών είναι η εφαρμογή της Κατανεμημένης Ηγεσίας (Distributed Leadership), αν και στην πράξη συχνά αντιμετωπίζονται ως γραφειοκρατικό βάρος.

#### B. Ο Μετασχηματισμός του Ρόλου του Διευθυντή

Η πιο κρίσιμη αλλαγή αφορά την ενδυνάμωση του Διευθυντή. Από απλός συντονιστής και εκτελεστής των αποφάσεων του Συλλόγου Διδασκόντων, μετατρέπεται σε μονοπρόσωπο όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες.

Για την κατανόηση αυτής της θεμελιώδους αλλαγής, παρατίθεται ο συγκριτικός Πίνακας 5.2:

Τομέας Αρμοδιότητας	Παλαιό Καθεστώς (Ν. 1566/1985)	Νέο Καθεστώς (Ν. 4823/2021)
<b>Φύση Ρόλου</b>	"Primus inter pares" (Πρώτος μεταξύ ίσων). Συντονιστής.	"Leader / Manager". Ηγέτης με εκτελεστική εξουσία.
<b>Αξιολόγηση Προσωπικού</b>	Καμία αρμοδιότητα. Ο Διευθυντής δεν έκρινε τους συναδέλφους του.	<b>Αποφασιστική Αρμοδιότητα.</b> Ο Διευθυντής αξιολογεί τους εκπαιδευτικούς (σε υπηρεσιακή συνέπεια & παιδαγωγικό κλίμα).
<b>Λήψη Αποφάσεων</b>	Συλλογική (πλειοψηφία Συλλόγου Διδασκόντων).	<b>Ενισχυμένη.</b> Αν ο Σύλλογος διαφωνεί ή αδρανεί, ο Διευθυντής αποφασίζει μόνος του (π.χ. για ομίλους, δράσεις, αναθέσεις).
<b>Επιλογή Στελεχών</b>	Καμία εμπλοκή.	Ορίζει τους Μέντορες και τους Συντονιστές εντός του σχολείου.
<b>Λογοδοσία</b>	Περιορισμένη (διοικητικός έλεγχος).	Αυστηρή. Αξιολογείται και ο ίδιος από τον Επόπτη Ποιότητας.

Πίνακας 5.2: Ο Ρόλος του Διευθυντή Σχολείου: Πριν και Μετά τον Ν. 4823/2021.

### 5.3.3 Το Σύστημα Αξιολόγησης των «4 Κλιμάκων»

Ο Ν. 4823/2021 εισήγαγε την ατομική αξιολόγηση των εκπαιδευτικών σε τετράβαθμη περιγραφική κλίμακα:

1. Εξαιρετικός
2. Πολύ καλός
3. Ικανοποιητικός
4. Μη ικανοποιητικός

Η διαδικασία περιλαμβάνει παρατήρηση διδασκαλίας από τον Σύμβουλο Εκπαίδευσης και τον Διευθυντή. Παρότι ο νόμος προβλέπει ότι η διαδικασία είναι βελτιωτική (formative), η σύνδεσή της με τη μισθολογική εξέλιξη (ταχύτερη προαγωγή για τους άριστους) και η υποχρεωτικότητα συμμετοχής, έχουν δημιουργήσει κλίμα καχυποψίας και αποτελούν συχνά πηγή εσωτερικών συγκρούσεων στους συλλόγους διδασκόντων (Rentzi, 2022).

### **5.3.4 Νομική Ανάλυση: Η Ανατομία των Νόμων 4692 & 4823**

Η κατανόηση της μεταρρυθμιστικής απόπειρας της περιόδου 2020-2023 απαιτεί την εις βάθος ανάλυση συγκεκριμένων άρθρων που αλλάζουν τη δομή διοίκησης. Δεν πρόκειται απλώς για διοικητικές ρυθμίσεις, αλλά για διατάξεις που επανακαθορίζουν τις σχέσεις εξουσίας εντός της σχολικής μονάδας.

#### **A. Νόμος 4692/2020: Η Εισαγωγή της Εσωτερικής Αξιολόγησης**

Ο Νόμος 4692/2020 αποτέλεσε το πρώτο βήμα, θεσμοθετώντας το πλαίσιο της αυτοαξιολόγησης.

- Άρθρο 47 - «Συλλογικός προγραμματισμός και έκθεση εσωτερικής αξιολόγησης»: Το άρθρο αυτό καθιστά υποχρεωτική τη σύνταξη ετήσιας έκθεσης από τον Σύλλογο Διδασκόντων. Η κρίσιμη καινοτομία (και σημείο τριβής) είναι η παράγραφος 4, η οποία προβλέπει την ανάρτηση της έκθεσης σε ειδική ψηφιακή πλατφόρμα του ΙΕΠ. Με τον τρόπο αυτό, η αξιολόγηση παύει να είναι μια εσωτερική, γραφειοκρατική διαδικασία που καταχωνιάζεται στο συρτάρι του σχολείου, και μετατρέπεται σε εργαλείο εξωτερικής εποπτείας και λογοδοσίας.
- Άρθρο 9 - «Τράπεζα Θεμάτων Διαβαθμισμένης Δυσκολίας»: Η επαναφορά της Τράπεζας Θεμάτων στο Λύκειο λειτουργεί ως έμμεσος μηχανισμός ελέγχου της διδασκαλίας. Εφόσον τα θέματα των εξετάσεων κληρώνονται κεντρικά, ο εκπαιδευτικός χάνει την αυτονομία να προσαρμόζει πλήρως την ύλη ή να παραλείπει κεφάλαια. Αυτό διασφαλίζει μεν την τήρηση του Αναλυτικού Προγράμματος, αλλά περιορίζει την παιδαγωγική ευελιξία.

#### **B. Νόμος 4823/2021: Το Μοντέλο του «Ισχυρού Διευθυντή»**

Ο Νόμος 4823 προχωρά πολύ βαθύτερα, εισάγοντας δομές κάθετης ιεραρχίας. Τα σημαντικότερα άρθρα προς ανάλυση είναι:

- Άρθρο 86 - «Αρμοδιότητες Διευθυντή»:
 

Αυτό είναι ίσως το πιο κομβικό άρθρο της μεταρρύθμισης. Ανατρέπει τη φιλοσοφία του Ν. 1566/1985, σύμφωνα με την οποία ο Διευθυντής ήταν απλώς ο εκτελεστής των αποφάσεων του Συλλόγου. Το Άρθρο 86 δίνει στον Διευθυντή «διακριτή διοικητική και παιδαγωγική ευθύνη». Του παρέχει το δικαίωμα να λαμβάνει αποφάσεις μόνος του για θέματα σχολικής ζωής, εάν ο Σύλλογος Διδασκόντων αδυνατεί να αποφασίσει ή καθυστερεί. Πρακτικά, αυτό μετατρέπει τον Διευθυντή σε Manager με εκτελεστική εξουσία.
- Άρθρο 90 - «Παιδαγωγικός Σύμβουλος - Μέντορας»:
 

Θεσμοθετείται ο ρόλος του Μέντορα για την υποστήριξη των νεοδιοριζόμενων εκπαιδευτικών. Η νομική σημασία του άρθρου έγκειται στον τρόπο ορισμού του Μέντορα: δεν εκλέγεται από τους συναδέλφους του, αλλά ορίζεται από τον Διευθυντή. Αυτό δημιουργεί για πρώτη φορά μια ιεραρχική σχέση εντός του Συλλόγου Διδασκόντων, σπάζοντας την παράδοση της ισοτιμίας (*primus inter pares*).
- Άρθρο 92 - «Ενδοσχολικοί Συντονιστές»:
 

Το άρθρο προβλέπει τον ορισμό συντονιστών τάξεων ή γνωστικών αντικειμένων. Στόχος είναι η αποκέντρωση της διοίκησης (*distributed leadership*), καθώς δημιουργείται μια ομάδα «μεσαίων στελεχών» (*middle management*) που επικουρεί τον Διευθυντή. Ωστόσο, στην ελληνική πραγματικότητα, ο θεσμός συχνά λειτουργεί τυπικά, λόγω έλλειψης χρόνου και κινήτρων.
- Άρθρο 97 - «Συμμετοχή στη διαδικασία αξιολόγησης»:
 

Το άρθρο αυτό συνδέει τη συμμετοχή στην αξιολόγηση με την υπηρεσιακή εξέλιξη. Ρητά αναφέρει ότι η μη συμμετοχή στην αξιολόγηση συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα και κώλυμα για την ανάληψη θέσης ευθύνης (π.χ. Διευθυντή) στο μέλλον. Είναι η διάταξη που προκάλεσε τη μεγαλύτερη αντίδραση των συνδικάτων, καθώς εισάγει κυρώσεις (*sanctions*) για πρώτη φορά μετά την κατάργηση του Π.Δ. 152 (Koutouzis & Malliara, 2017).

## Συμπερασματική Παρατήρηση

Η συνδυαστική ανάλυση των ανωτέρω άρθρων αποκαλύπτει μια σαφή στρατηγική: τη μετατόπιση του κέντρου βάρους από τη συλλογική διοίκηση (Σύλλογος Διδασκόντων) στην ατομική διοίκηση (Διευθυντής) και από την εσωστρέφεια στην εξωτερική λογοδοσία. Το νομικό κέλυφος του «δημοκρατικού σχολείου» του 1985 παραμένει, αλλά το περιεχόμενό του έχει πλέον αλλάξει ριζικά.

### 5.4 Οι Αντιστάσεις του Συστήματος: Ο Ρόλος των Συνδικαλιστικών Οργάνων (ΟΛΜΕ - ΔΟΕ)

Η απόπειρα εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην Ελλάδα προσέκρουσε διαχρονικά στην ισχυρή αντίσταση των εκπαιδευτικών ομοσπονδιών (ΟΛΜΕ για τη Δευτεροβάθμια και ΔΟΕ για την Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση). Τα συνδικάτα στην Ελλάδα δεν λειτουργούν απλώς ως εκπρόσωποι εργασιακών διεκδικήσεων, αλλά ως θεσμικοί «παίκτες αρνησικυρίας» (*veto players*), ικανοί να ακυρώσουν στην πράξη ψηφισμένους νόμους (Saitis & Menon, 2009).

#### 5.4.1 Το Ιδεολογικό Πλαίσιο της Άρνησης

Η αντίθεση των ομοσπονδιών στην αξιολόγηση και την αυτονομία δεν είναι συγκυριακή, αλλά δομική. Σύμφωνα με τις επίσημες διακηρύξεις της ΟΛΜΕ (2021), η αξιολόγηση θεωρείται ο «Δούρειος Ίππος» για την εμπορευματοποίηση της παιδείας. Τα βασικά επιχειρήματα των συνδικάτων συνοψίζονται στα εξής:

- **Κατηγοριοποίηση Σχολείων:** Η αξιολόγηση θα οδηγήσει στη δημιουργία σχολείων «πολλών ταχυτήτων», όπου τα σχολεία φτωχών περιοχών θα στιγματιστούν ως «ανεπαρκή».

- **Τιμωρητικός Χαρακτήρας:** Παρά τις διαβεβαιώσεις του Υπουργείου για τον βελτιωτικό (*formative*) χαρακτήρα της διαδικασίας, οι εκπαιδευτικοί φοβούνται ότι η αξιολόγηση θα συνδεθεί μελλοντικά με απολύσεις ή μισθολογικές περικοπές, όπως επιχειρήθηκε με το Π.Δ. 152/2013 (Koutouzis & Malliara, 2017).
- **Μετακύλιση Ευθυνών:** Η «αυτονομία» ερμηνεύεται ως απόσυρση του κράτους από την υποχρέωση χρηματοδότησης, μεταθέτοντας την ευθύνη εύρεσης πόρων στους γονείς και τους εκπαιδευτικούς.

#### 5.4.2 Η Τακτική της «Απεργίας-Αποχής» και τα «Φασόν» Κείμενα

Η σύγκρουση κορυφώθηκε κατά τα σχολικά έτη 2021-2024. Τα συνδικάτα υιοθέτησαν την τακτική της «Απεργίας-Αποχής», καλώντας τους εκπαιδευτικούς και τους διευθυντές να μην συμμετέχουν στις διαδικασίες της αξιολόγησης. Όταν η απεργία κρίθηκε παράνομη από τα δικαστήρια, οι ομοσπονδίες προχώρησαν σε μια πρωτοφανή τακτική γραφειοκρατικής ανυπακοής: την έκδοση «ενιαίων κειμένων» (*fason texts*).

Η ΟΛΜΕ και η ΔΟΕ συνέταξαν και απέστειλαν στα σχολεία έτοιμες, πανομοιότυπες εκθέσεις αξιολόγησης, τις οποίες οι Σύλλογοι Διδασκόντων κατέθεσαν μαζικά στην πλατφόρμα του ΙΕΠ (Goulas et al., 2023). Με τον τρόπο αυτό, τήρησαν το γράμμα του νόμου (κατέθεσαν έκθεση), αλλά ακύρωσαν το πνεύμα του (δεν έγινε πραγματική αποτίμηση των ιδιαιτεροτήτων κάθε σχολείου). Το φαινόμενο αυτό επιβεβαιώνει τη θεωρία ότι η επιβολή μεταρρυθμίσεων «από πάνω προς τα κάτω» (*top-down*), χωρίς τη συναίνεση της βάσης, οδηγεί σε τυπική συμμόρφωση και ουσιαστική αδράνεια.

#### 5.5 Η «Ελληνική PISA»: Οι Εθνικές Εξετάσεις Διαγνωστικού Χαρακτήρα

Στο πλαίσιο του Ν. 4823/2021 (Άρθρο 104), θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά οι «Εθνικές Εξετάσεις Διαγνωστικού Χαρακτήρα», γνωστές στον δημόσιο διάλογο ως «Ελληνική

PISA». Ο θεσμός αυτός αποτελεί έναν κρίσιμο μηχανισμό ελέγχου εκροών (*output control*), απαραίτητο σε κάθε σύστημα που επιδιώκει την αυτονομία.

### 5.5.1 Σκοπός και Μεθοδολογία

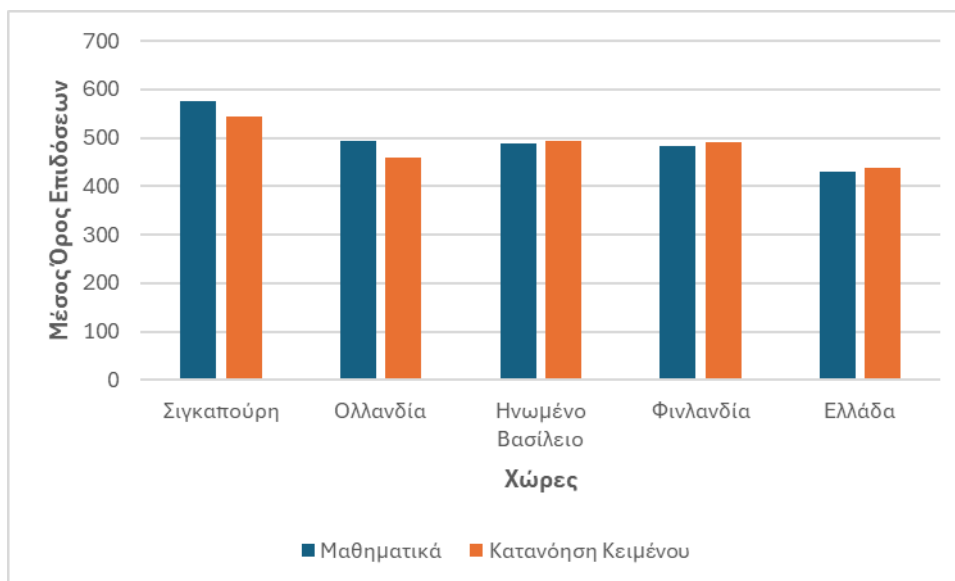
Σε αντίθεση με τις Πανελλαδικές Εξετάσεις που έχουν διαγωνιστικό χαρακτήρα για την εισαγωγή στο Πανεπιστήμιο, η «Ελληνική PISA» διενεργείται δειγματοληπτικά σε μαθητές της ΣΤ' Δημοτικού και της Γ' Γυμνασίου, στα μαθήματα της Γλώσσας και των Μαθηματικών. Τα αποτελέσματα είναι ανώνυμα και δεν προσμετρώνται στη βαθμολογία των μαθητών. Στόχος, σύμφωνα με την Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε.), είναι η χαρτογράφηση του βαθμού επίτευξης των προσδοκώμενων μαθησιακών αποτελεσμάτων σε εθνικό επίπεδο.

### 5.5.2 Τα Αποτελέσματα: Το Σοκ του Λειτουργικού Αναλφαβητισμού

Η πρώτη εφαρμογή του θεσμού το 2022 και η δεύτερη το 2023 κατέγραψαν ανησυχητικά ευρήματα, τα οποία επιβεβαίωσαν τις χαμηλές επιδόσεις της Ελλάδας στον διεθνή διαγωνισμό PISA του ΟΟΣΑ (Σχήμα 5.2).

Σύμφωνα με την Έκθεση της Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε. (2023):

- Στο Γυμνάσιο, ο μέσος όρος στα Μαθηματικά κινήθηκε σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα (κάτω από τη βάση), καταδεικνύοντας ότι μεγάλο μέρος των μαθητών αδυνατεί να επιλύσει απλά προβλήματα λογικής.
- Στη Γλώσσα, παρατηρήθηκε δυσκολία στην κατανόηση σύνθετων κειμένων και στην κριτική επεξεργασία πληροφοριών.



Σχήμα 5.2: Συγκριτική απεικόνιση επιδόσεων σε Μαθηματικά και Κατανόηση Κειμένου (PISA 2022). Τα αναλυτικά δεδομένα παρατίθενται στο Παράρτημα Δ. Πηγή δεδομένων: OECD (2023b).

### 5.5.3 Η Πολιτική Σημασία των Αποτελεσμάτων

Τα αποτελέσματα αυτά εργαλειοποιήθηκαν διαφορετικά από τις δύο πλευρές. Για το Υπουργείο Παιδείας, αποτέλεσαν την τεκμηρίωση της ανάγκης για αξιολόγηση των εκπαιδευτικών και αλλαγή των Αναλυτικών Προγραμμάτων. Για τις ομοσπονδίες, τα αποτελέσματα απλώς καθρέφτισαν τις ελλείψεις του συστήματος (κενά εκπαιδευτικών, απαρχαιωμένα βιβλία), θεωρώντας ότι οι εξετάσεις αυτές δεν αποτελούν γνήσια παιδαγωγικά εργαλεία, αλλά εργαλεία νεοφιλελεύθερου ελέγχου και λογοδοσίας που στιγματίζουν το δημόσιο σχολείο και προετοιμάζουν το έδαφος για την κατηγοριοποίησή του (Vergier et al., 2019).

Είναι χαρακτηριστικό ότι, παρά τις διεθνείς επιταγές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ για αποκέντρωση, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα παραμένει βαθιά συγκεντρωτικό σε όλες του τις βαθμίδες. Η ιστορική απροθυμία του κράτους να εκχωρήσει ουσιαστικές εξουσίες δεν αποτελεί ίδιον μόνο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Όπως διαπιστώνουν χαρακτηριστικά οι Bousiou et al. (2025), ακόμη και τα ελληνικά πανεπιστήμια κατατάσσονται πολύ χαμηλά στους δείκτες ακαδημαϊκής αυτονομίας σε

σύγκριση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, παραμένοντας δέσμια ασφυκτικών κυβερνητικών ρυθμίσεων.

Σε κάθε περίπτωση, η θεσμοθέτηση της «Ελληνικής PISA» σηματοδοτεί τη μετάβαση από ένα σύστημα που ενδιαφερόταν μόνο για τις εισροές (διδασκεία ύλη), σε ένα σύστημα που αρχίζει δειλά να μετρά τις εκροές (τι έμαθαν τελικά οι μαθητές), στοιχείο θεμελιώδες για οποιοδήποτε μοντέλο λογοδοσίας.

## **5.6 Κριτική Αποτίμηση: Το Φαινόμενο της «Ισομορφικής Μίμησης»**

Κλείνοντας την ανάλυση της ελληνικής περίπτωσης, διαπιστώνεται ότι η Ελλάδα πάσχει από αυτό που ο Lant Pritchett (2013) ονομάζει «Ισομορφική Μίμηση» (Isomorphic Mimicry).

Το σύστημα υιοθετεί τη μορφή των δυτικών θεσμών για να φαίνεται σύγχρονο, αλλά δεν διαθέτει τη λειτουργικότητα για να τους υποστηρίξει.

- Έχουμε Μέντορες, αλλά δεν έχουν εκπαιδευτεί πώς να καθοδηγούν ενήλικες.
- Έχουμε Αξιολόγηση, αλλά δεν υπάρχουν κίνητρα για τον καλό εκπαιδευτικό (πέρα από ελάχιστα μόρια), ούτε πραγματική υποστήριξη για τον αδύναμο.
- Έχουμε "Αυτονομία", αλλά ο Διευθυντής ακόμα δεν μπορεί να αγοράσει έναν μαρκαδόρο χωρίς έγκριση της Σχολικής Επιτροπής του Δήμου.

Αυτή η αντίφαση μεταξύ της νομικής πραγματικότητας (de jure) και της σχολικής πραγματικότητας (de facto) αποτελεί το κεντρικό συμπέρασμα του 5ου Κεφαλαίου και οδηγεί φυσικά στις Προτάσεις του Κεφαλαίου 6.

## **5.7 Ψηφιακός Μετασχηματισμός, e-Διακυβέρνηση και το «Ψηφιακό Πανοπτικό» στην Ελληνική Εκπαίδευση**

Η ανάλυση της διοικητικής αυτονομίας και του συγκεντρωτισμού στο σύγχρονο εκπαιδευτικό τοπίο παραμένει ελλιπής, εάν δεν ληφθεί υπόψη ο καταλυτικός ρόλος της

ψηφιακής τεχνολογίας. Την τελευταία δεκαετία, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα έχει υποστεί έναν σαρωτικό ψηφιακό μετασχηματισμό. Η ψηφιοποίηση (digitalization) συχνά παρουσιάζεται στον δημόσιο λόγο ως ένα τεχνοκρατικά ουδέτερο εργαλείο εκσυγχρονισμού και μείωσης της γραφειοκρατίας. Ωστόσο, στην κοινωνιολογία της εκπαιδευτικής διοίκησης, η τεχνολογία δεν αντιμετωπίζεται ποτέ ως ουδέτερη. Αντιθέτως, λειτουργεί ως ένας πανίσχυρος μηχανισμός διακυβέρνησης (governance mechanism), ο οποίος επανακαθορίζει τα όρια της αυτονομίας, του ελέγχου και της λογοδοσίας των σχολικών μονάδων (Williamson, 2016).

Η παρούσα ενότητα εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο η υιοθέτηση συστημάτων e-Διακυβέρνησης στην Ελλάδα (όπως το Πληροφοριακό Σύστημα *myschool*, η πλατφόρμα αξιολόγησης του ΙΕΠ και η Τράπεζα Θεμάτων) δεν οδήγησε στην ενδυνάμωση της σχολικής αυτονομίας, αλλά, παραδόξως, στην εγκαθίδρυση ενός συστήματος «τηλε-ελέγχου» και μιας ψηφιακής νέο-γραφειοκρατίας.

### **5.7.1 Η «Δεδομενοποίηση» (Datafication) της Εκπαίδευσης**

Για να ερμηνευθεί σωστά η λειτουργία των ψηφιακών συστημάτων διαχείρισης, πρέπει να εισαχθεί η έννοια της «Δεδομενοποίησης» (Datafication). Ο όρος περιγράφει την τάση μετατροπής κάθε πτυχής της εκπαιδευτικής διαδικασίας (βαθμοί, απουσίες, συμπεριφορά, διδακτικός χρόνος, αξιολόγηση) σε ποσοτικά, ψηφιακά δεδομένα, τα οποία μπορούν να μετρηθούν, να συγκριθούν και να αναλυθούν (Selwyn, 2015).

Σύμφωνα με τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NPM), τα δεδομένα αυτά θεωρούνται απαραίτητα για την απόδοση ευθυνών και τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας. Όμως, η συνεχής καταγραφή των δεδομένων δημιουργεί μια νέα μορφή εξουσίας. Ο κεντρικός σχεδιαστής (Υπουργείο Παιδείας) δεν χρειάζεται πλέον τον φυσικό Επιθεωρητή για να ελέγξει εάν το σχολείο λειτουργεί σωστά· ο έλεγχος ασκείται εξ αποστάσεως, μέσω της ανάλυσης των ψηφιακών ροών (metrics). Αυτό μετατρέπει το σχολείο από έναν οργανισμό που βασίζεται στην παιδαγωγική κρίση των μελών του, σε έναν οργανισμό που καθοδηγείται και πειθαρχεί μέσω αλγορίθμων.

### 5.7.2 Το Πληροφοριακό Σύστημα "myschool": Από τη Χάρτινη Γραφειοκρατία στην Ψηφιακή Επιτήρηση σε Πραγματικό Χρόνο

Ο ακρογωνιαίος λίθος της ψηφιακής διακυβέρνησης στην ελληνική εκπαίδευση είναι το Πληροφοριακό Σύστημα «myschool», το οποίο τέθηκε σε καθολική εφαρμογή το 2013, καταργώντας τα παλαιότερα κατακερματισμένα συστήματα (όπως το *e-school* και το *Νέστορ*). Το *myschool* αποτελεί την κεντρική βάση δεδομένων του Υπουργείου Παιδείας, στην οποία καταχωρίζεται λεπτομερώς το σύνολο της σχολικής ζωής: από τα προσωπικά στοιχεία και τις επιδόσεις των μαθητών, μέχρι το ωρολόγιο πρόγραμμα των εκπαιδευτικών, τις αναθέσεις μαθημάτων και τις απουσίες.

Αν και το σύστημα βελτίωσε αναμφισβήτητα την ταχύτητα συγκέντρωσης των εθνικών στατιστικών δεδομένων, η εφαρμογή του άλλαξε ριζικά τη δυναμική εξουσίας μεταξύ κέντρου και περιφέρειας. Στο παλαιό σύστημα (της χάρτινης γραφειοκρατίας), η μεταφορά της πληροφορίας από το σχολείο στο Υπουργείο ήταν αργή. Αυτή η χρονική υστέρηση (time lag) προσέφερε στους Διευθυντές των σχολείων μια άτυπη, «γκρίζα» ζώνη διοικητικής αυτονομίας και ευελιξίας, επιτρέποντάς τους να ρυθμίζουν εσωτερικά προβλήματα (π.χ. αναπληρώσεις ωρών, εσωτερικές μετακινήσεις εκπαιδευτικών) χωρίς τον άμεσο έλεγχο της κεντρικής διοίκησης.

Με το *myschool*, ο έλεγχος γίνεται σε **πραγματικό χρόνο (real-time monitoring)**. Κάθε απόφαση του Διευθυντή πρέπει να «κλειδωθεί» στο σύστημα, διαφορετικά θεωρείται ανύπαρκτη ή παράνομη. Το Υπουργείο Παιδείας έχει άμεση, πανοπτική εικόνα για το ποιος εκπαιδευτικός βρίσκεται σε ποια αίθουσα, κάθε ώρα της ημέρας. Η ψηφιακή αυτή αρχιτεκτονική δεν αφήνει περιθώρια ελιγμών. Συνεπώς, αντί το πληροφοριακό σύστημα να λειτουργήσει ως εργαλείο αποκέντρωσης που βοηθά το σχολείο να λαμβάνει αυτόνομες αποφάσεις (Data-Driven Decision Making at the school level), λειτούργησε ως **«ψηφιακός κεντροκοποιητής»**. Ενίσχυσε τον συγκεντρωτισμό, καθώς αφαίρεσε και τα τελευταία ψήγματα άτυπης ευελιξίας που διέθεταν οι διευθυντές, υπαγάγοντάς τους στην αυστηρή λογική του αλγορίθμου.

### 5.7.3 Η Πλατφόρμα Αξιολόγησης του Ι.Ε.Π. και η Λογική του «Πανοπτικού»

Η εργαλειοποίηση της τεχνολογίας για τον έλεγχο των σχολείων είναι ακόμη πιο εμφανής στον τρόπο εφαρμογής των Νόμων 4692/2020 και 4823/2021 περί εσωτερικής και εξωτερικής αξιολόγησης. Για την υλοποίηση της διαδικασίας, το Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής (Ι.Ε.Π.) δημιούργησε μια Ειδική Ψηφιακή Πλατφόρμα. Σε αυτήν, κάθε σχολική μονάδα υποχρεούται να αναρτά τον συλλογικό προγραμματισμό, τα σχέδια δράσης και την τελική αποτίμηση του έργου της.

Αυτό το μοντέλο ψηφιακής λογοδοσίας μπορεί να ερμηνευθεί θεωρητικά μέσω της έννοιας του **Πανοπτικού (Panopticon)**, την οποία διατύπωσε ο Jeremy Bentham και ανέλυσε φιλοσοφικά ο Michel Foucault (1975) στο έργο του *«Επιτήρηση και Τιμωρία»*. Το πανοπτικό είναι μια αρχιτεκτονική κατασκευή (αρχικά για φυλακές), όπου οι έγκλειστοι γνωρίζουν ότι *μπορεί να παρακολουθούνται ανά πάσα στιγμή από τον κεντρικό πύργο ελέγχου, χωρίς ωστόσο να ξέρουν με βεβαιότητα αν κάποιος τους κοιτάζει τη δεδομένη στιγμή*. Το αποτέλεσμα είναι ότι εσωτερικεύουν τον έλεγχο και **αυτο-πειθαρχούν**.

Στο σύγχρονο εκπαιδευτικό σύστημα, η πλατφόρμα του Ι.Ε.Π. λειτουργεί ως ένα ψηφιακό πανοπτικό. Ο Διευθυντής και ο Σύλλογος Διδασκόντων γνωρίζουν ότι τα κείμενά τους, οι στόχοι και οι βαθμολογίες τους είναι διαρκώς εκτεθειμένα στα ψηφιακά μάτια των Συμβούλων Εκπαίδευσης, των Εποπτών Ποιότητας και της Κεντρικής Διοίκησης. Υπό αυτό το πρίσμα, η «αυτοαξιολόγηση» (η οποία θεωρητικά θα έπρεπε να προάγει την παιδαγωγική αυτονομία και τον ενδοσκοπικό στοχασμό) μετατρέπεται σε μια διαδικασία συνεχούς άγχους και συμμόρφωσης. Τα σχολεία τείνουν να υιοθετούν μια αμυντική στάση, αναρτώντας «ασφαλή» κείμενα που ικανοποιούν τις προσδοκίες των ελεγκτών (fabrication), αντί να καταγράφουν τις πραγματικές αδυναμίες του σχολείου, από φόβο μήπως στιγματιστούν ψηφιακά. Η τεχνολογία, εν προκειμένω, δεν λειτουργεί απελευθερωτικά, αλλά ως ένας μηχανισμός «πειθάρχησης από απόσταση» (disciplinary mechanism at a distance) (Perryman, 2006).

#### 5.7.4 Η Τράπεζα Θεμάτων και η Αλγοριθμική Τυποποίηση

Μια ακόμη έκφανση του ψηφιακού συγκεντρωτισμού, με άμεσες επιπτώσεις στην παιδαγωγική αυτονομία του εκπαιδευτικού, είναι η λειτουργία της **Τράπεζας Θεμάτων Διαβαθμισμένης Δυσκολίας** (που επανεισήχθη με τον Ν. 4692/2020) για τις προαγωγικές εξετάσεις του Λυκείου.

Βάσει του θεσμικού πλαισίου, το ήμισυ (50%) των θεμάτων των τελικών εξετάσεων δεν επιλέγεται από τον διδάσκοντα, αλλά κληρώνεται ηλεκτρονικά, λίγες ώρες πριν την εξέταση, μέσω ενός αλγορίθμου από την κεντρική βάση δεδομένων του Ι.Ε.Π. Αυτή η ψηφιακή παρέμβαση αποτελεί την απόλυτη έκφραση του ελέγχου εκροών (output control).

Η υιοθέτηση αυτού του συστήματος αιτιολογήθηκε από το Υπουργείο ως μέσο για τη διασφάλιση της ισοτιμίας, της διαφάνειας και του αντικειμενικού ελέγχου της διδακτέας ύλης. Ωστόσο, η αλγοριθμική επιλογή των θεμάτων αναιρεί στην πράξη την πιο βασική μορφή αυτονομίας του εκπαιδευτικού: την αυτονομία προσαρμογής του μαθήματος. Ο εκπαιδευτικός γνωρίζει ότι οι μαθητές του θα κληθούν να απαντήσουν σε θέματα που ο ίδιος δεν ελέγχει. Συνεπώς, αναγκάζεται να εξαλείψει κάθε απόκλιση από το επίσημο αναλυτικό πρόγραμμα, να αγνοήσει τις ιδιαίτερες γνωστικές ελλείψεις του συγκεκριμένου τμήματος και να προσανατολίσει τη διδασκαλία του αποκλειστικά στην προπόνηση για τη λύση των τυποποιημένων θεμάτων της Τράπεζας.

Όπως περιγράφει η θεωρία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, αυτό είναι το κλασικό φαινόμενο του **"Teaching to the test"** (**Διδασκαλία για την εξέταση**). Η ψηφιακή Τράπεζα Θεμάτων, αντί να αναβαθμίζει την ποιότητα της μάθησης, αφαιρεί το «οξυγόνο» της δημιουργικότητας από τη σχολική τάξη, καθιστώντας τον εκπαιδευτικό όμηρο ενός αλγορίθμου που υπαγορεύει τι αξίζει να μαθευτεί (μόνο ό,τι πρόκειται να εξεταστεί).

#### 5.7.5 Το Παράδοξο της "e-Γραφειοκρατίας" (e-Bureaucracy)

Μία από τις βασικές υποσχέσεις των υποστηρικτών της σχολικής αυτονομίας (όπως ο ΟΟΣΑ) είναι ότι η αποκέντρωση και η ψηφιοποίηση θα απελευθερώσουν τους Διευθυντές από τον βραχνά των διοικητικών μικρο-εργασιών, επιτρέποντάς τους να ασκήσουν

ουσιαστική Παιδαγωγική Ηγεσία (Instructional Leadership). Η ελληνική πραγματικότητα, ωστόσο, διαψεύδει παταγωδώς αυτή την υπόθεση, αναδεικνύοντας το φαινόμενο της "**e-Γραφειοκρατίας**".

Η ψηφιοποίηση των διαδικασιών δεν μείωσε τον όγκο εργασίας των σχολικών ηγετών· απλώς άλλαξε τη μορφή του. Αντί να συμπληρώνουν έντυπα βιβλία, οι διευθυντές και οι υποδιευθυντές περνούν το μεγαλύτερο μέρος του εργασιακού τους χρόνου μπροστά σε μια οθόνη, τροφοδοτώντας με δεδομένα πολλαπλές, συχνά ασύμβατες μεταξύ τους, πλατφόρμες. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ένας Διευθυντής οφείλει να διαχειρίζεται καθημερινά:

1. Το σύστημα *myschool* για απουσίες, προσωπικό και μαθητολόγιο.
2. Την πλατφόρμα του ΙΕΠ για τον προγραμματισμό και την εσωτερική αξιολόγηση.
3. Το σύστημα *e-eggrafes* για τις ηλεκτρονικές εγγραφές των μαθητών.
4. Το σύστημα *Edudass* για την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών.
5. Το πληροφοριακό σύστημα *ΟΠΣΥΔ* για την ανάληψη υπηρεσίας αναπληρωτών.

Αυτή η ακατάπαυστη απαίτηση για ψηφιακή πληκτρολόγηση λειτουργεί εις βάρος της φυσικής παρουσίας του ηγέτη στην τάξη και την αυλή. Ο Διευθυντής, πιεσμένος από τις αυστηρές προθεσμίες των συστημάτων, αναγκάζεται να γίνει ένας "System Manager" (Διαχειριστής Συστημάτων) αντί για "Transformational Leader" (Μετασχηματιστικός Ηγέτης). Αυτή η "διοίκηση μέσω οθόνης" αποξενώνει τα στελέχη από τους εκπαιδευτικούς, υπονομεύοντας τη Σχολική Κουλτούρα και επιβεβαιώνοντας ότι η ελληνική e-διακυβέρνηση δεν σχεδιάστηκε για να διευκολύνει το σχολείο, αλλά για να διευκολύνει τον κεντρικό έλεγχο του κράτους (Lekka & Tritopoulou, 2018).

#### **5.7.6 Συμπεράσματα Ενότητας: Η Τεχνολογία ως Μέσο Ελέγχου και όχι Απελευθέρωσης**

Η κριτική ανάλυση της ψηφιακής διακυβέρνησης στην ελληνική εκπαίδευση καταδεικνύει ότι ο ψηφιακός μετασχηματισμός δεν είναι συνώνυμο της διοικητικής αυτονομίας. Παρά την ύπαρξη σύγχρονων εργαλείων, η υποκείμενη οργανωσιακή κουλτούρα του ελληνικού συστήματος παραμένει βαθιά ιεραρχική.

Η εισαγωγή ψηφιακών πλατφορμών αξιολόγησης και διαχείρισης δεδομένων (όπως το myschool και το ΙΕΠ) χρησιμοποιήθηκε από την κεντρική πολιτεία για να «σφίξει» τον κλοιό γύρω από τις σχολικές μονάδες. Μέσω της Δεδομενοποίησης (Datafication) και του Ψηφιακού Πανοπτικού, το Υπουργείο Παιδείας απέκτησε δυνατότητες επιτήρησης που καμία προηγούμενη γενιά επιθεωρητών δεν διέθετε. Το σχολείο καθίσταται πλέον διάφανο προς την κεντρική εξουσία, αλλά ταυτόχρονα εγκλωβίζεται σε νέες μορφές αόρατης, ηλεκτρονικής γραφειοκρατίας που στραγγαλίζουν την πρωτοβουλία των εκπαιδευτικών.

Για να υπηρετήσει η τεχνολογία την ιδέα του αυτόνομου σχολείου, απαιτείται μια πλήρης αντιστροφή παραδείγματος: η ψηφιοποίηση δεν πρέπει να στοχεύει στην αποστολή δεδομένων στο Κράτος για λογοδοσία και έλεγχο, αλλά στην παροχή έξυπνων, αναλυτικών εργαλείων στους ίδιους τους Διευθυντές, ώστε να διαγνώσουν τις αδυναμίες της μονάδας τους και να χαράξουν μια αυτόνομη στρατηγική βελτίωσης (formative data use).

## **6. Ειδικά Ζητήματα Εφαρμογής της Αυτονομίας στην Ελλάδα: Δίκτυα Αριστείας και Οικονομική Αποκέντρωση**

### **6.1 Εισαγωγή: Η «Ασύμμετρη» Μετάβαση στην Αυτονομία**

Όπως αναλύθηκε εκτενώς στο Κεφάλαιο 5, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα χαρακτηρίζεται ιστορικά από έναν άκαμπτο συγκεντρωτισμό, ο οποίος αντιστέκεται σθεναρά στην οριζόντια και καθολική αποκέντρωση. Προκειμένου να παρακαμφθούν οι συστημικές αυτές αντιστάσεις και η αδράνεια της γραφειοκρατίας, η ελληνική πολιτεία έχει επιλέξει συχνά τα τελευταία χρόνια τη στρατηγική της «ασύμμετρης» ή «δυικής» μεταρρύθμισης. Αντί να εκχωρήσει άμεσα διοικητική και παιδαγωγική αυτονομία στο σύνολο των σχολικών μονάδων της χώρας, επιλέγει να δημιουργήσει «νησίδες» αυξημένης αυτονομίας εντός του δημόσιου συστήματος, οι οποίες λειτουργούν ως «πιλότοι» (pilots) ή εργαστήρια δοκιμής των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NPM).

Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει δύο κομβικά πεδία όπου η θεωρία της αυτονομίας συναντά τη σύνθετη ελληνική πραγματικότητα. Το πρώτο πεδίο (Ενότητα 6.2) αφορά τη λειτουργία του Δικτύου των Πρότυπων και Πειραματικών Σχολείων (Π.Π.Σ.), τα οποία αποτελούν το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα αποκέντρωσης, επιλογής μαθητών και αυστηρής αξιολόγησης στην Ελλάδα. Το δεύτερο πεδίο (Ενότητα 6.3) προσεγγίζει τη «σκληρή» διάσταση της αποκέντρωσης: την οικονομική διαχείριση και τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναδεικνύοντας πώς η ανισομερής κατανομή των πόρων υπονομεύει την ισότητα ευκαιριών στην πράξη.

### **6.2 Τα Πρότυπα και Πειραματικά Σχολεία (Π.Π.Σ.) ως «Νησίδες» Αυτονομίας και η Κριτική της Επιλογής**

Ο θεσμός των Πρότυπων και Πειραματικών Σχολείων αποτελεί την πιο συστηματική προσπάθεια της ελληνικής πολιτείας να εφαρμόσει ένα μοντέλο που προσομοιάζει διεθνείς πρακτικές (όπως τα Magnet Schools στις ΗΠΑ ή ορισμένες μορφές Academies στην

Αγγλία). Η επανίδρυση και ισχυροποίηση του δικτύου αυτού έγινε κυρίως μέσω του Ν. 3966/2011 και προσφάτως, με σαφώς πιο ενισχυμένο ρόλο, μέσω του Ν. 4692/2020.

### **6.2.1 Το Θεσμικό Πλαίσιο και οι Αποκεντρωμένες Δομές Διοίκησης**

Σε αντίθεση με το τυπικό δημόσιο σχολείο, το οποίο ελέγχεται πλήρως από τις κατά τόπους Διευθύνσεις Εκπαίδευσης και το Υπουργείο Παιδείας, τα Π.Π.Σ. απολαμβάνουν έναν βαθμό αυτοδιοίκησης, ο οποίος υλοποιείται μέσω μιας ιδιαίτερης δομής διακυβέρνησης. Στην κορυφή του συστήματος βρίσκεται η Διοικούσα Επιτροπή Πρότυπων και Πειραματικών Σχολείων (Δ.Ε.Π.Π.Σ.), η οποία χαράσσει κεντρικά τη στρατηγική (Ν. 4692/2020).

Ωστόσο, η πραγματική καινοτομία εντοπίζεται σε επίπεδο σχολικής μονάδας, με τη λειτουργία του **Επιστημονικού Εποπτικού Συμβουλίου (ΕΠ.Ε.Σ.)**. Σε κάθε Π.Π.Σ., το ΕΠ.Ε.Σ. (στο οποίο συμμετέχει μέλος ΔΕΠ Πανεπιστημίου, Σύμβουλος Εκπαίδευσης και ο Διευθυντής του σχολείου) έχει αυξημένες αρμοδιότητες. Είναι το όργανο που εγκρίνει τα καινοτόμα προγράμματα, τους εκπαιδευτικούς ομίλους (clubs), τις συνεργασίες με ερευνητικά ιδρύματα και, το σημαντικότερο, παίζει κρίσιμο ρόλο στην αυστηρή αξιολόγηση των εκπαιδευτικών της σχολικής μονάδας. Αυτό το μοντέλο συνιστά μια σπάνια, για τα ελληνικά δεδομένα, μορφή «Εκχώρησης Αρμοδιοτήτων» (Delegation), όπου η παιδαγωγική ηγεσία διαχέεται μεταξύ του διευθυντή και ακαδημαϊκών φορέων.

### **6.2.2 Διοικητική και Παιδαγωγική Ευελιξία**

Ο βαθμός αυτονομίας που απολαμβάνουν τα Π.Π.Σ. αφορά κυρίως τέσσερις άξονες, οι οποίοι αντικατοπτρίζουν τις θεωρητικές αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NPM):

1. Επιλογή Εκπαιδευτικού Προσωπικού: Τα Π.Π.Σ. δεν στελεχώνονται μέσω της παραδοσιακής επετηρίδας ή των αλγορίθμων μεταθέσεων που ισχύουν για τα γενικά σχολεία. Οι εκπαιδευτικοί επιλέγονται με αυστηρά κριτήρια προσόντων (μεταπτυχιακά, διδακτορικά, συγγραφικό έργο) από ειδικά συμβούλια επιλογής και

- τοποθετούνται με θητεία (π.χ. τετραετή), η οποία ανανεώνεται μόνο κατόπιν θετικής εξωτερικής αξιολόγησης (άρθρο 19, Ν. 4692/2020).
2. Αξιολόγηση και Λογοδοσία: Σε αυτά τα σχολεία εφαρμόζεται ένα σύστημα «Υψηλής Λογοδοσίας» (High-stakes Accountability). Εάν ένας εκπαιδευτικός αξιολογηθεί αρνητικά στο τέλος της θητείας του, χάνει τη θέση του στο Π.Π.Σ. και επιστρέφει στην οργανική του θέση σε ένα τυπικό δημόσιο σχολείο.
  3. Ευελιξία Προγράμματος Σπουδών: Έχουν το δικαίωμα να τροποποιούν το ωρολόγιο πρόγραμμα και να ιδρύουν μαθητικούς ομίλους αριστείας και δημιουργικότητας, παρέχοντας ένα διευρυμένο φάσμα επιλογών μετά τη λήξη του υποχρεωτικού ωραρίου.
  4. Χρηματοδότηση: Διαθέτουν αυξημένη ευελιξία στην αναζήτηση πόρων (δωρεές, χορηγίες, συμμετοχή σε ευρωπαϊκά προγράμματα Erasmus+), ενισχύοντας την οικονομική τους ανεξαρτησία έναντι της παραδοσιακής κρατικής υποχρηματοδότησης.

### 6.2.3 Η Κριτική της «Οιονεί Αγοράς»: Κοινωνικός Διαχωρισμός και Cream-Skimming

Αν και το δίκτυο των Π.Π.Σ. παρουσιάζεται συχνά ως ο «φάρος» της καινοτομίας, η κριτική ανάλυση του θεσμού, υπό το πρίσμα της κοινωνιολογίας της εκπαίδευσης, εγείρει σοβαρά ζητήματα που συνδέονται με τους κινδύνους της σχολικής αυτονομίας (όπως αυτοί αναπτύχθηκαν στο Κεφάλαιο 4).

Το πλέον προβληματικό σημείο εστιάζεται στη μέθοδο εισαγωγής των μαθητών. Στα **Πρότυπα Σχολεία**, η εισαγωγή γίνεται αποκλειστικά μέσω **δύσκολων πανελλαδικών εξετάσεων** (στα Μαθηματικά και τη Γλώσσα). Αντίστοιχα, στα **Πειραματικά**, η εισαγωγή γίνεται με ηλεκτρονική κλήρωση. Και στις δύο περιπτώσεις, αίρεται ο χωροταξικός περιορισμός του «σχολείου της γειτονιάς», δημιουργώντας de facto μια οιονεί αγορά (quasi-market), όπου οι οικογένειες ανταγωνίζονται για τις περιορισμένες θέσεις των σχολείων κύρους.

Η εφαρμογή αυτής της πρακτικής συνδέεται άμεσα με το φαινόμενο του «**ξαφρίσματος**» (**cream-skimming**). Τα Πρότυπα σχολεία, αξιοποιώντας την αυτονομία τους, λειτουργούν ως μαγνήτες που απορροφούν τους μαθητές με τις υψηλότερες ακαδημαϊκές επιδόσεις (*academic cream-skimming*) από την ευρύτερη γεωγραφική περιοχή. Παράλληλα, λόγω της διαδικασίας των εξετάσεων, ευνοούνται δυσανάλογα οι μαθητές που προέρχονται από μεσαία και ανώτερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα (SES), των οποίων οι οικογένειες διαθέτουν το οικονομικό και πολιτισμικό κεφάλαιο (φροντιστηριακή προετοιμασία) για να τους στηρίξουν.

Ως αποτέλεσμα, ελλοχεύει ο κίνδυνος ενός **Κοινωνικού Διαχωρισμού (Social Segregation)** εντός του δημόσιου εκπαιδευτικού συστήματος. Η συγκέντρωση των άριστων μαθητών, σε συνδυασμό με τη συγκέντρωση των πιο καταρτισμένων εκπαιδευτικών (λόγω των κριτηρίων επιλογής) στα Π.Π.Σ., δημιουργεί ένα σύστημα «**δύο ταχυτήτων**». Τα «κανονικά» σχολεία της γειτονιάς υφίστανται αποψίλωση τόσο από **θετικά μαθητικά πρότυπα** (*peer role models*) όσο και από καινοτόμους εκπαιδευτικούς (*brain drain*).

#### **6.2.4 Η Σύγκρουση: Αριστεία ή VAM (Προστιθέμενη Αξία);**

Η ύπαρξη των Πρότυπων σχολείων θέτει επίσης ένα θεμελιώδες ερώτημα σχετικά με τον τρόπο που ορίζουμε και μετράμε τη σχολική αποτελεσματικότητα στην Ελλάδα.

Τα Πρότυπα σχολεία εμφανίζουν σταθερά τις υψηλότερες επιδόσεις στις Πανελλαδικές Εξετάσεις και στους διεθνείς διαγωνισμούς. Ωστόσο, ανακαλώντας τη θεωρία των Μοντέλων Προστιθέμενης Αξίας (*Value-Added Models - VAM*) από το Κεφάλαιο 2, διαπιστώνεται μια μεθοδολογική πλάνη: Εάν ένα σχολείο επιλέγει στην είσοδό του αποκλειστικά το κορυφαίο 5% των μαθητών όλης της πόλης (μέσω εξετάσεων), και στην έξοδό του παραδίδει αριστούχους μαθητές, παράγει όντως **υψηλή προστιθέμενη αξία** ή απλώς αναπαράγει το αρχικό ακαδημαϊκό κεφάλαιο της εισροής;

Αντίθετα, ένα τυπικό Επαγγελματικό Λύκειο (ΕΠΑΛ) ή ένα Γενικό Λύκειο μιας υποβαθμισμένης περιοχής, το οποίο υποδέχεται μαθητές με σοβαρά μαθησιακά ή οικογενειακά ελλείμματα και καταφέρνει να τους διατηρήσει στο σύστημα, αποτρέποντας

τη σχολική διαρροή, πιθανότατα επιδεικνύει πολύ υψηλότερη προστιθέμενη αξία (school effect) συγκριτικά με ένα Πρότυπο σχολείο.

Συμπερασματικά, ο θεσμός των Π.Π.Σ. αποδεικνύει ότι η αυτονομία στην Ελλάδα μπορεί να λειτουργήσει: όταν τα σχολεία έχουν ευελιξία στο πρόγραμμα, δυνατότητα επιλογής προσωπικού και λειτουργούν με ένα σαφές όραμα, τα αποτελέσματα είναι εντυπωσιακά. Παρόλα αυτά, η εργαλειοποίηση αυτού του μοντέλου αποκλειστικά για τη δημιουργία «θυλάκων αριστείας» ενέχει σοβαρούς κινδύνους. Εάν η αυξημένη αυτονομία αποτελεί προνόμιο μόνο των σχολείων που εφαρμόζουν εξετάσεις εισαγωγής, τότε η αυτονομία δεν λειτουργεί ως εργαλείο καθολικής βελτίωσης του εκπαιδευτικού συστήματος, αλλά ως μηχανισμός νεοφιλελεύθερης κατηγοριοποίησης των μαθητών.

### **6.3 Οικονομική Αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Η «Σκληρή» Διάσταση της Αυτονομίας**

Η συζήτηση γύρω από τη σχολική αυτονομία συχνά μονοπωλείται από ζητήματα παιδαγωγικής ελευθερίας ή μεθόδων αξιολόγησης του προσωπικού. Ωστόσο, στη διεθνή βιβλιογραφία της εκπαιδευτικής διοίκησης, αποτελεί αξίωμα ότι «δεν υφίσταται πραγματική διοικητική αυτονομία χωρίς οικονομική αυτονομία» (Lenačić, 2008a). Η ελευθερία ενός διευθυντή να χαράξει στρατηγική, να εισαγάγει καινοτομίες ή να στηρίξει ευάλωτους μαθητές παραμένει γράμμα κενό περιεχομένου, εάν η σχολική μονάδα δεν διαθέτει τον έλεγχο των αναγκαίων υλικών και οικονομικών πόρων. Η παρούσα ενότητα εξετάζει την αρχιτεκτονική της σχολικής χρηματοδότησης στην Ελλάδα, τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον τρόπο με τον οποίο η απουσία ενός σταθμισμένου μοντέλου κατανομής πόρων (formula funding) οξύνει τις εκπαιδευτικές ανισότητες.

#### **6.3.1 Η Αρχιτεκτονική της Σχολικής Χρηματοδότησης: Ένα Δυϊκό Σύστημα**

Το ελληνικό σύστημα εκπαιδευτικής χρηματοδότησης είναι ιστορικά κατακερματισμένο και διακρίνεται από έναν αυστηρό δυϊσμό. Το Υπουργείο Παιδείας διατηρεί τον απόλυτο κεντρικό έλεγχο επί των λειτουργικών δαπανών που αφορούν τη μισθοδοσία του

εκπαιδευτικού προσωπικού, η οποία και αποτελεί τη συντριπτική πλειονότητα (άνω του 80%) του εθνικού εκπαιδευτικού προϋπολογισμού. Αντιθέτως, οι δαπάνες που αφορούν την καθημερινή λειτουργία της σχολικής μονάδας (θέρμανση, συντήρηση κτιρίων, λογαριασμοί κοινής ωφέλειας, αναλώσιμα, γραφική ύλη) έχουν αποκεντρωθεί και μεταβιβαστεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δηλαδή στους κατά τόπους Δήμους.

Οι πόροι για τις λειτουργικές αυτές δαπάνες προέρχονται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), τους οποίους το Υπουργείο Εσωτερικών κατανέμει στους Δήμους. Η κατανομή αυτή, ωστόσο, βασίζεται κυρίως σε ποσοτικά και χωροταξικά κριτήρια (αριθμός μαθητών, αριθμός τμημάτων, παλαιότητα κτιρίων), αγνοώντας πλήρως τα κοινωνικοοικονομικά (SES) και μαθησιακά χαρακτηριστικά του μαθητικού πληθυσμού. Αυτή η μηχανιστική μεταφορά πόρων αποτελεί τυπικό παράδειγμα «Αποσυγκέντρωσης» (Deconcentration) και όχι ουσιαστικής «Αποκέντρωσης» (Devolution), καθώς το σχολείο δεν έχει λόγο στο ύψος της χρηματοδότησης που λαμβάνει.

### **6.3.2 Από τις Σχολικές Επιτροπές στον Νόμο 5056/2023: Το Παράδοξο της «Επανασυγκέντρωσης»**

Μέχρι πρόσφατα, η οικονομική διαχείριση σε επίπεδο σχολικής μονάδας πραγματοποιούνταν μέσω των «Σχολικών Επιτροπών», οι οποίες αποτελούσαν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) των Δήμων. Ο Διευθυντής του σχολείου συμμετείχε στη Σχολική Επιτροπή (ή διαχειριζόταν μια μικρή πάγια προκαταβολή), έχοντας έναν ελάχιστο, έστω, βαθμό ευελιξίας να ιεραρχήσει κάποιες άμεσες καθημερινές ανάγκες (π.χ. άμεση επισκευή μιας ζημιάς ή αγορά χαρτιού φωτοτυπικού).

Ωστόσο, η ελληνική πραγματικότητα επιφύλασσε μια οπισθοδρόμηση όσον αφορά τη σχολική αυτονομία. Με τον **Νόμο 5056/2023** (Άρθρο 27), η κυβέρνηση προχώρησε στην πλήρη **κατάργηση των Σχολικών Επιτροπών** από τον Ιούνιο του 2024. Η διαχείριση των σχολικών δαπανών μεταφέρθηκε κεντρικά στις Οικονομικές Υπηρεσίες των Δήμων.

Η εξέλιξη αυτή αποκαλύπτει μια βαθιά αντίφαση στην ασκούμενη εκπαιδευτική πολιτική. Την ίδια στιγμή που το Υπουργείο Παιδείας, μέσω του Ν. 4823/2021, διακηρύσσει την ενίσχυση του ρόλου του Διευθυντή, καθιστώντας τον υπόλογο ηγέτη (Manager) που θα

αξιολογείται αυστηρά για την εικόνα του σχολείου, το Υπουργείο Εσωτερικών (Ν. 5056/2023) του αφαιρεί και το τελευταίο ίχνος οικονομικής ευελιξίας. Πλέον, για την παραμικρή δαπάνη, ο Διευθυντής μετατρέπεται σε επαίτη των δημοτικών υπηρεσιών, υποκείμενος σε βαρύτερες γραφειοκρατικές διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων (διαγωνισμοί, αναθέσεις μέσω κεντρικού πρωτοκόλλου του Δήμου). Αυτή η διεκυστίνδα επιβεβαιώνει την κυριαρχία του παραδοσιακού γραφειοκρατικού μοντέλου (Weberian model) και αποδεικνύει ότι, παρά τη νεοφιλελεύθερη ρητορική περί αποκέντρωσης, το κράτος διστάζει να εμπιστευτεί την οικονομική διαχείριση απευθείας στις σχολικές μονάδες (όπως συμβαίνει με το σύστημα *Lump Sum* στην Ολλανδία ή την Αγγλία).

### **6.3.3 Οικονομική Αποκέντρωση και Τοπικές Ανισότητες: Η Λοταρία του Ταχυδρομικού Κώδικα**

Η μεταφορά της ευθύνης λειτουργίας των σχολείων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, χωρίς την παράλληλη ύπαρξη ενός κεντρικού μηχανισμού εξισορρόπησης, οδηγεί σε ένα από τα πιο σκοτεινά φαινόμενα της εκπαιδευτικής διακυβέρνησης: τον κοινωνικό και γεωγραφικό διαχωρισμό των υποδομών. Το φαινόμενο αυτό αναφέρεται συχνά στη διεθνή βιβλιογραφία ως «Λοταρία του Ταχυδρομικού Κώδικα» (Postcode Lottery).

Στην Ελλάδα, λόγω της διαχρονικής υποχρηματοδότησης των ΚΑΠ από τον κρατικό προϋπολογισμό, οι Δήμοι καλούνται συχνά να καλύψουν τα κενά χρηματοδότησης των σχολείων χρησιμοποιώντας δικούς τους, ίδιους πόρους (από δημοτικά τέλη, ανταποδοτικά έσοδα ή τοπικές χορηγίες). Αυτό ακριβώς το σημείο γεννά τεράστιες εκπαιδευτικές ανισότητες:

- 1. Οι Εύρωστοι Δήμοι:** Ένας οικονομικά ισχυρός Δήμος (π.χ. σε προάστια υψηλού εισοδήματος της Αττικής) διαθέτει την οικονομική ρευστότητα να επιδοτήσει αδρά τα σχολεία της περιοχής του. Τα σχολεία αυτά εξοπλίζονται με διαδραστικούς πίνακες, σύγχρονα εργαστήρια πληροφορικής, ανακαινισμένους αθλητικούς χώρους και επαρκή θέρμανση.
- 2. Οι Υποβαθμισμένοι Δήμοι:** Στον αντίποδα, ένας Δήμος με χαμηλά έσοδα (π.χ. σε εργατικές, αποβιομηχανισμένες ή απομακρυσμένες ορεινές περιοχές) αδυνατεί να συμπληρώσει την πενιχρή κρατική επιχορήγηση. Εκεί, οι Διευθυντές αναλώνονται

στην προσπάθεια εξασφάλισης πετρελαίου θέρμανσης, ενώ η κτιριακή υποβάθμιση επηρεάζει άμεσα το Σχολικό Κλίμα (School Climate) και, κατ' επέκταση, τη διάθεση εκπαιδευτικών και μαθητών για μάθηση.

Υπό αυτό το πρίσμα, η οικονομική «αποκέντρωση» προς τους Δήμους δεν λειτούργησε ως μηχανισμός ενδυνάμωσης, αλλά ως μηχανισμός «διοικητικής εκχώρησης της φτώχειας». Το κράτος αποποιείται την ευθύνη της ίσης παροχής υλικών όρων εκπαίδευσης, μεταθέτοντάς την σε τοπικούς άρχοντες με άνισες ικανότητες και πόρους.

#### **6.3.4 Σκιώδης Χρηματοδότηση (Shadow Funding) και Ιδιωτικοποίηση «Από την Πίσω Πόρτα»**

Η συρρίκνωση της κρατικής χρηματοδότησης έχει ενεργοποιήσει έναν ακόμη μηχανισμό που συνδέεται στενά με την εμπορευματοποίηση (marketisation) της εκπαίδευσης: την προσφυγή στη λεγόμενη «Σκιώδη Χρηματοδότηση» (Shadow Funding). Καθώς οι διευθυντές των αυτόνομων ή ημι-αυτόνομων σχολείων πιέζονται να επιδείξουν έργο και να ανταποκριθούν στους δείκτες της εξωτερικής αξιολόγησης, στρέφονται αναγκαστικά στον ιδιωτικό τομέα και, κυρίως, στις οικογένειες των μαθητών.

Ο ρόλος του Συλλόγου Γονέων και Κηδεμόνων στην Ελλάδα έχει μετασηματιστεί. Από όργανο συμμετοχής στη σχολική ζωή, έχει μετατραπεί σε άτυπο «αιμοδότη» της σχολικής μονάδας. Σχολεία που βρίσκονται σε μεσοαστικές περιοχές λαμβάνουν άφθονες υλικές δωρεές από τους γονείς (υπολογιστές, κλιματιστικά, αναλώσιμα, αμοιβές για φύλαξη ή εξωσχολικές δραστηριότητες). Αντίθετα, σε σχολεία ευάλωτων περιοχών, οι γονείς αδυνατούν να συνεισφέρουν οικονομικά.

Αυτό συνιστά μια μορφή **συγκεκαλυμμένης ιδιωτικοποίησης (hidden privatization)** του δημόσιου σχολείου. Σύμφωνα με τον Stephen Ball (2003a), μέσω τέτοιων πρακτικών η εκπαίδευση παύει να είναι δημόσιο αγαθό ίσων ευκαιριών και μετατρέπεται σε υπηρεσία της οποίας η ποιότητα εξαρτάται από την αγοραστική δύναμη των τοπικών «πελατών» της (parent-consumers). Ακόμη και στο αυστηρά κεντρικά ρυθμιζόμενο ελληνικό σύστημα, οι μηχανισμοί της αγοράς διεισδύουν μέσω της πίσω πόρτας της υλικοτεχνικής υποδομής.

### 6.3.5 Το Παράδοξο της Λογοδοσίας χωρίς Πόρους: «Ανεπαρκώς Χρηματοδοτούμενες Εντολές»

Η συνδυαστική μελέτη της διοικητικής (Κεφάλαιο 5) και της οικονομικής διάστασης (Κεφάλαιο 6) καταδεικνύει το κεντρικό πρόβλημα του ελληνικού μοντέλου μεταρρύθμισης. Η πολιτεία, υιοθετώντας εν μέρει τη θεωρία του Εντολέα-Εντολοδόχου (Principal-Agent Theory), επιβάλλει σκληρή λογοδοσία και μέτρηση αποτελεσμάτων (Εσωτερική/Εξωτερική Αξιολόγηση, Τράπεζα Θεμάτων, Ελληνική PISA). Απαιτεί από τα σχολεία να καινοτομούν, να μειώσουν τη σχολική διαρροή και να αυξήσουν τις επιδόσεις.

Ταυτόχρονα όμως, δημιουργεί ένα καθεστώς «**ανεπαρκώς χρηματοδοτούμενων εντολών**» (**unfunded mandates**). Απαιτεί από τον Διευθυντή να λειτουργήσει ως Σύγχρονος Ηγέτης (Transformational Leader), χωρίς ωστόσο να του δίνει τον προϋπολογισμό, την ελευθερία διαχείρισης πόρων, ή τη διοικητική υποστήριξη (π.χ. γραμματεία) για να το πράξει. Ο διευθυντής εγκλωβίζεται σε έναν διττό, αντιφατικό ρόλο: από τη μία πλευρά καλείται να συμπληρώνει περίπλοκες φόρμες ποιότητας στην ψηφιακή πλατφόρμα του ΙΕΠ αξιολογώντας το όραμα του σχολείου, και από την άλλη αναλώνει τον εργασιακό του χρόνο παρακαλώντας τις τεχνικές υπηρεσίες του Δήμου για την αντικατάσταση ενός σπασμένου τζαμιού.

Εν κατακλείδι, το παράδειγμα των Πρότυπων Σχολείων (ακαδημαϊκός διαχωρισμός) και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (οικονομικός διαχωρισμός) υπογραμμίζουν ότι η αυτονομία στην Ελλάδα εφαρμόζεται με τρόπο ασύμμετρο και στρεβλό. Μια επιτυχημένη στρατηγική αποκέντρωσης οφείλει να συνοδεύεται από την εφαρμογή της "Χρηματοδότησης Βάσει Τύπου" (Formula Funding) (Ross & Levačić, 1999), η οποία θα κατανέμει αυξημένους πόρους στα σχολεία που αντιμετωπίζουν μεγαλύτερες κοινωνικές προκλήσεις, αποσυνδέοντας την ποιότητα των υποδομών από την οικονομική ευρωστία του εκάστοτε Δήμου ή των γονέων. Μόνο τότε η διοικητική αυτονομία θα καταστεί εργαλείο δημοκρατίας και όχι μοχλός αναπαραγωγής ανισοτήτων.

## **6.4 Η Αυτονομία στην Επαγγελματική Εκπαίδευση: ΕΠΑ.Λ., Εργαστηριακά Κέντρα και Τοπική Αγορά Εργασίας**

Η διεθνής και εγχώρια βιβλιογραφία γύρω από τη σχολική αυτονομία και αποτελεσματικότητα τείνει, κατά κανόνα, να εστιάζει στη Γενική Εκπαίδευση, παραβλέποντας τις ιδιαίτερες συνθήκες της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΕΕΚ). Ωστόσο, η εφαρμογή πολιτικών αποκέντρωσης και λογοδοσίας στο περιβάλλον των Επαγγελματικών Λυκείων (ΕΠΑ.Λ.) και των Εργαστηριακών Κέντρων (Ε.Κ.) αποκτά εντελώς διαφορετικό ειδικό βάρος. Η παρούσα ενότητα επιχειρεί να καλύψει αυτό το ερευνητικό κενό, αναλύοντας πώς η δομή της τεχνικής εκπαίδευσης στην Ελλάδα καθιστά τη διοικητική, παιδαγωγική και οικονομική αυτονομία όχι απλώς επιθυμητή, αλλά απολύτως αναγκαία συνθήκη επιβίωσης.

### **6.4.1 Παιδαγωγική και Διοικητική Αυτονομία στο Πλαίσιο της Μαθητείας**

Μία από τις σημαντικότερες θεσμικές καινοτομίες των τελευταίων ετών στην ελληνική ΕΕΚ είναι η καθιέρωση του «Μεταλυκειακού Έτους - Τάξη Μαθητείας» (Ν. 4386/2016). Ο θεσμός αυτός εισάγει το δυικό σύστημα εκπαίδευσης (dual system), συνδυάζοντας τη μάθηση στο σχολείο με την αμειβόμενη πρακτική άσκηση σε πραγματικούς χώρους εργασίας (Cedefop, 2020).

Η λειτουργία της Μαθητείας μετασηματίζει ριζικά τον ρόλο του Διευθυντή του ΕΠΑ.Λ. και των υπεύθυνων εκπαιδευτικών. Ο ηγέτης της σχολικής μονάδας παύει να είναι ένας απλός διεκπεραιωτής εγκυκλίων του Υπουργείου και καλείται να λειτουργήσει ως ένας σύγχρονος διαχειριστής δικτύων (Network Manager) (Pont et al., 2008). Απαιτείται να αναπτύξει δεσμούς με την τοπική αγορά εργασίας, τα επιμελητήρια, τους δήμους και τις τοπικές επιχειρήσεις, προκειμένου να εξασφαλίσει θέσεις μαθητείας.

Σε αυτό το σημείο, η απουσία ουσιαστικής αυτονομίας δημιουργεί σοβαρές δυσλειτουργίες. Το κεντρικό κράτος επιβάλλει ένα ενιαίο, άκαμπτο πρόγραμμα σπουδών και καθορίζει κεντρικά τις ειδικότητες που θα λειτουργήσουν, συχνά αγνοώντας τις πραγματικές ανάγκες της τοπικής οικονομίας (π.χ. ανάγκη για τουριστικά επαγγέλματα στη νησιωτική Ελλάδα

έναντι αγροτοδιατροφικών ειδικοτήτων στην περιφέρεια). Εάν τα ΕΠΑ.Λ. διέθεταν παιδαγωγική και προγραμματική αυτονομία (curriculum autonomy), θα μπορούσαν να προσαρμόζουν άμεσα ένα ποσοστό του αναλυτικού τους προγράμματος στις μικρο-οικονομικές συνθήκες της περιοχής τους, προσφέροντας μικρο-πιστοποιητικά (micro-credentials) και δεξιότητες που ζητούν οι τοπικοί εργοδότες, αυξάνοντας έτσι κατακόρυφα την εξωτερική αποτελεσματικότητα (external efficiency) του σχολείου.

#### **6.4.2 Οικονομική Αυτονομία και το «Βάρος» των Εργαστηριακών Κέντρων (Ε.Κ.)**

Εάν η οικονομική αποκέντρωση προς τους Δήμους (όπως αναλύθηκε στην Ενότητα 6.3) δημιουργεί προβλήματα στα Γενικά Λύκεια, στην περίπτωση των ΕΠΑ.Λ. και των Εργαστηριακών Κέντρων (Ε.Κ.) οδηγεί σε καθεστώς οικονομικής ασφυξίας.

Η δομή της ΕΕΚ στην Ελλάδα βασίζεται στον διαχωρισμό του θεωρητικού μέρους (που διεξάγεται στα ΕΠΑ.Λ.) και του πρακτικού μέρους (που διεξάγεται στα Ε.Κ., τα οποία εξυπηρετούν συχνά πολλαπλά ΕΠΑ.Λ. και Δημόσια ΙΕΚ). Το κόστος λειτουργίας ενός Εργαστηριακού Κέντρου είναι πολλαπλάσιο σε σχέση με ένα συμβατικό σχολείο. Απαιτείται η διαρκής προμήθεια δαπανηρών αναλωσίμων (π.χ. υλικά για εργαστήρια μηχανολογίας, ηλεκτρολογίας, γεωπονίας, νοσηλευτικής), η συντήρηση βαρέων μηχανημάτων, η αναβάθμιση λογισμικού, καθώς και η τήρηση αυστηρών πρωτοκόλλων υγείας και ασφάλειας.

Ωστόσο, η χρηματοδότηση από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) μέσω των Δήμων ακολουθεί μια ισοπεδωτική, κατά κεφαλήν λογική, αντιμετωπίζοντας έναν μαθητή του ΓΕΛ ακριβώς όπως έναν μαθητή του ΕΠΑ.Λ. Αυτό αποτελεί μνημειώδη αποτυχία της εκπαιδευτικής διοίκησης. Η υποχρηματοδότηση των Ε.Κ. έχει ως αποτέλεσμα την απαξίωση του εξοπλισμού και την αδυναμία διεξαγωγής σύγχρονων εργαστηριακών μαθημάτων. Η εκπαιδευτική αυτονομία σε αυτό το πεδίο προϋποθέτει την εφαρμογή ενός μοντέλου **Σταθμισμένης Χρηματοδότησης (Weighted Formula Funding)**, όπου ο δείκτης κατανομής πόρων (cost per student) θα είναι πολλαπλασιαστικά αυξημένος για τους μαθητές της τεχνικής εκπαίδευσης. Επιπλέον, τα Ε.Κ. θα έπρεπε να διαθέτουν δικούς τους, ανεξάρτητους προϋπολογισμούς και νομική ευελιξία για να συμπράττουν οικονομικά με τον ιδιωτικό τομέα ή να παράγουν και να πωλούν υπηρεσίες (π.χ. θερμοκήπια, επισκευές) υπέρ

του ταμείου του σχολείου, κάτι που το σημερινό σφικτό δημοσιονομικό πλαίσιο απαγορεύει ρητά.

#### **6.4.3 Κοινωνικός Διαχωρισμός και Προστιθέμενη Αξία (Value-Added) στα ΕΠΑ.Λ.**

Η σημαντικότερη θεωρητική προέκταση που ανακύπτει από τη μελέτη των ΕΠΑ.Λ. αφορά τον τρόπο με τον οποίο το εκπαιδευτικό σύστημα μετρά την «αποτελεσματικότητα» και αξιολογεί τις σχολικές μονάδες (high-stakes accountability).

Σε προηγούμενες ενότητες εξετάστηκε πώς τα Πρότυπα Σχολεία εφαρμόζουν πρακτικές «ξαφρίσματος» (cream-skimming), επιλέγοντας τους άριστους μαθητές. Στον αντίποδα αυτής της τακτικής, τα Επαγγελματικά Λύκεια λειτουργούν συχνά ως οι υποδοχείς μαθητών με χαμηλότερο κοινωνικοοικονομικό και πολιτισμικό κεφάλαιο (SES), μαθητών με ιστορικό μαθησιακών δυσκολιών, σχολικής αποτυχίας (school failure) στο Γυμνάσιο, ή ατόμων που ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Η κοινωνιολογία της εκπαίδευσης αναφέρεται σε αυτό το φαινόμενο ως μορφή Εκπαιδευτικής Διαλογής (Educational Triage), όπου το σύστημα διοχετεύει τους αδύναμους μαθητές προς την τεχνική εκπαίδευση.

Εάν η Πολιτεία χρησιμοποιήσει τους παραδοσιακούς δείκτες (ωμές βαθμολογίες εξετάσεων, ποσοστά επιτυχίας στις Πανελλαδικές) για να συγκρίνει ένα ΕΠΑ.Λ. με ένα ΓΕΛ στο πλαίσιο της αξιολόγησης, το ΕΠΑ.Λ. θα εμφανιστεί, εσφαλμένα, ως «μη αποτελεσματικό». Εδώ αναδεικνύεται η απόλυτη αναγκαιότητα εφαρμογής των **Μοντέλων Προστιθέμενης Αξίας (Value-Added Models - VAM)**.

Όταν ένας εκπαιδευτικός οργανισμός παραλαμβάνει έναν μαθητή ο οποίος βρίσκεται στο χείλος της σχολικής διαρροής (dropout) και, μέσω της εργαστηριακής εκπαίδευσης, της ψυχοκοινωνικής στήριξης και της Μαθητείας, καταφέρνει να τον κρατήσει στο σύστημα, να του απονείμει πτυχίο ειδικότητας και να τον εντάξει ομαλά στην αγορά εργασίας, το σχολείο αυτό παράγει **τεράστια Προστιθέμενη Αξία**. Το "School Effect" σε αυτή την περίπτωση είναι συγκριτικά πολύ υψηλότερο από εκείνο ενός σχολείου των προαστίων που απλώς συντηρεί τις υψηλές επιδόσεις ήδη προνομιούχων μαθητών.

Η εισαγωγή θεσμών, όπως ο «Σύμβουλος Καθηγητής» και ο Ψυχολόγος στα ΕΠΑ.Λ. (μέσω του προγράμματος ΜΝΑΕ - Μια Νέα Αρχή στα ΕΠΑ.Λ.), αποτελεί μια θετική κίνηση προς

την κατεύθυνση της υποστήριξης (Υπουργείο Παιδείας, 2017). Ωστόσο, η διοικητική αυτονομία θα πρέπει να επιτρέπει στους Συλλόγους Διδασκόντων να διαχειρίζονται αυτούς τους πόρους ευέλικτα, οργανώνοντας την ενισχυτική διδασκαλία και την εξατομικευμένη συμβουλευτική βάσει του εσωτερικού τους σχεδιασμού και όχι βάσει οριζόντιων εγκυκλίων.

#### **6.4.4 Συμπεράσματα: Η Ανάγκη για Μια "Ειδική" Αυτονομία της ΕΕΚ**

Συνοψίζοντας, η συζήτηση για τη διοικητική αυτονομία στην Ελλάδα δεν μπορεί να διεξάγεται ερήμην της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης. Η σημερινή κατάσταση, όπου τα ΕΠΑ.Λ. και τα Ε.Κ. υπάγονται στο ίδιο άκαμπτο γραφειοκρατικό και χρηματοδοτικό καθεστώς με τα σχολεία γενικής παιδείας, υπονομεύει την ίδια τους τη φύση.

Για να καταστεί η ΕΕΚ ελκυστική και κοινωνικά δίκαιη, απαιτείται ένα μοντέλο **Ασύμμετρης Αυτονομίας** που να ανταποκρίνεται στις ιδιαιτερότητές της. Προϋπόθεση για αυτό είναι: α) η αποκέντρωση του αναλυτικού προγράμματος με ενεργή συμμετοχή των τοπικών κοινωνικών εταίρων (Επιμελητήρια, Δήμοι), β) η απεξάρτηση της χρηματοδότησης των Εργαστηριακών Κέντρων από τις πενιχρές επιχορηγήσεις των Δήμων μέσω κεντρικών, σταθμισμένων πόρων, και γ) η καθιέρωση κριτηρίων αξιολόγησης (VAM) που θα αναγνωρίζουν τον βαθιά κοινωνικό και ενταξιακό ρόλο που επιτελεί ο εκπαιδευτικός της τεχνικής εκπαίδευσης. Μόνο μέσα από αυτές τις παρεμβάσεις μπορεί η τεχνική εκπαίδευση να πάψει να αποτελεί την "πίσω πόρτα" του συστήματος και να μετατραπεί σε πυλώνα βιώσιμης ανάπτυξης.

## 7. Στρατηγικός Σχεδιασμός για την Εφαρμογή της Διοικητικής Αυτονομίας στο Ελληνικό Εκπαιδευτικό Σύστημα

### 7.1 Εισαγωγή: Η Αναγκαιότητα ενός Ολιστικού Οδικού Χάρτη

Η ανάλυση που προηγήθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια κατέδειξε ότι η διοικητική αυτονομία δεν αποτελεί μια απλή θεσμική ρύθμιση, αλλά μια ριζική αλλαγή παραδείγματος (paradigm shift) για το εκπαιδευτικό σύστημα. Η διεθνής εμπειρία από χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ολλανδία, αλλά και η επισκόπηση των πρόσφατων ελληνικών μεταρρυθμίσεων (Ν. 4692/2020, Ν. 4823/2021), οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η αποσπασματική εισαγωγή μέτρων αυτονομίας, χωρίς την κατάλληλη προετοιμασία του εδάφους, εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους: από την αύξηση των κοινωνικών ανισοτήτων και την εμπορευματοποίηση, έως την επαγγελματική εξουθένωση των εκπαιδευτικών και τον γραφειοκρατικό φορμαλισμό.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η οποία χαρακτηρίζεται ιστορικά από υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού και μια παγιωμένη κουλτούρα δυσπιστίας προς την αξιολόγηση, η μετάβαση σε ένα αποκεντρωμένο μοντέλο δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσω «διαταγμάτων». Απαιτείται ένας μακροπρόθεσμος **Στρατηγικός Σχεδιασμός (Strategic Roadmap)** πενταετούς ορίζοντα. Το παρόν κεφάλαιο προτείνει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εφαρμογής, το οποίο δεν εστιάζει μόνο στο τι πρέπει να γίνει (δομές), αλλά κυρίως στο πώς θα γίνει (διαδικασίες), λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής εκπαιδευτικής κουλτούρας.

### 7.2 Θεωρητικό Πλαίσιο: Η Διαχείριση της Εκπαιδευτικής Αλλαγής

Ο σχεδιασμός των προτάσεων βασίζεται στο θεωρητικό μοντέλο της **Διαχείρισης Αλλαγής (Change Management)** του Michael Fullan (2007). Σύμφωνα με τον Fullan, η αποτυχία των περισσότερων εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων οφείλεται στην εστίαση

στη «δομική αλλαγή» (structural change) και την παραμέληση της «πολιτισμικής αλλαγής» (cultural change).

Για να επιτύχει η αυτονομία στην Ελλάδα, πρέπει να αποφευχθούν τα τρία κλασικά σφάλματα εφαρμογής (implementation dips):

1. **Το σφάλμα της ταχύτητας:** Η βεβιασμένη εφαρμογή (top-down) χωρίς χρόνο για ζύμωση, που οδηγεί σε αντιστάσεις.
2. **Το σφάλμα της υπερ-ρύθμισης:** Η προσπάθεια να προβλεφθεί κάθε λεπτομέρεια κεντρικά, που ακυρώνει την ουσία της αυτονομίας.
3. **Το σφάλμα της έλλειψης υποστήριξης:** Η εκχώρηση ευθυνών χωρίς την αντίστοιχη εκχώρηση πόρων και εργαλείων (capacity building).

Η πρότασή μας υιοθετεί τη στρατηγική της «**Σταδιακής και Υποστηριζόμενης Μετάβασης**», η οποία διαρθρώνεται σε τρεις διακριτές φάσεις:

- **Φάση Α (Ετη 1-2):** Προετοιμασία, Επιμόρφωση και Αλλαγή Κουλτούρας (Capacity Building).
- **Φάση Β (Ετος 3):** Πιλοτική Εφαρμογή και «Εξυπνη Λογοδοσία» (Pilot Testing).
- **Φάση Γ (Ετη 4-5):** Καθολική Εφαρμογή και Ανατροφοδότηση (Scaling Up).

### **7.3 Φάση Α (Ετη 1-2): Προετοιμασία και Οικοδόμηση Ικανοτήτων (Capacity Building)**

Η πρώτη φάση είναι η κρίσιμότερη και συχνά η πιο παραμελημένη. Στόχος της δεν είναι η άμεση εφαρμογή της αυτονομίας, αλλά η δημιουργία του κατάλληλου «οικοσυστήματος» που θα την υποδεχτεί.

#### **7.3.1 Δημιουργία της «Ακαδημίας Ηγεσίας» και Πιστοποίηση Στελεχών**

Όπως αναλύθηκε στο Κεφάλαιο 3, η αυτονομία απαιτεί ισχυρή ηγεσία. Το σημερινό μοντέλο επιλογής στελεχών στην Ελλάδα, που βασίζεται κυρίως στα τυπικά προσόντα

(χαρτιά) και την αρχαιότητα, είναι ανεπαρκές. Προτείνεται η ίδρυση μιας **Εθνικής Ακαδημίας Εκπαιδευτικής Ηγεσίας** (κατά τα πρότυπα του National College for School Leadership της Αγγλίας), υπό την αιγίδα του ΕΚΔΔΑ ή ανεξάρτητης αρχής.

- **Στόχευση:** Η Ακαδημία δεν θα παρέχει θεωρητική γνώση, αλλά πρακτική εκπαίδευση σε θέματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, διαχείρισης κρίσεων, οικονομικού προγραμματισμού και χρήσης δεδομένων (data literacy).
- **Πιστοποίηση:** Η ανάληψη θέσης Διευθυντή σε αυτόνομο σχολείο θα προϋποθέτει την επιτυχή ολοκλήρωση προγράμματος «Μέντορινγκ Ηγεσίας» (Leadership Mentoring), όπου ο υποψήφιος θα ασκείται δίπλα σε έμπειρους διευθυντές.
- **Έμφαση στη Μεσαία Ηγεσία:** Ειδικά προγράμματα θα σχεδιαστούν για τους Μέντορες και τους Συντονιστές (Ν. 4823), ώστε να μεταβούν από τον ρόλο του «επόπτη» στον ρόλο του «καθοδηγητή».

### 7.3.2 Από την «Τεχνητή Συναδελφικότητα» στη «Συνεργατική Κουλτούρα»

Στο Κεφάλαιο 5 εντοπίστηκε το πρόβλημα της «τεχνητής συνεργασίας» (contrived collegiality). Για να σπάσει η κουλτούρα της απομόνωσης, η Φάση Α προβλέπει τη θεσμοθέτηση του «**Προστατευμένου Χρόνου Συνεργασίας**» (**Protected Collaboration Time**).

- **Πρόταση:** Μείωση του διδακτικού ωραρίου των εκπαιδευτικών κατά 2 ώρες εβδομαδιαίως, με αποκλειστικό σκοπό τη συμμετοχή σε Ομάδες Επαγγελματικής Ανάπτυξης (PLCs) εντός του σχολείου. Ο χρόνος αυτός δεν θα αναλώνεται σε γραφειοκρατία, αλλά σε σχεδιασμό μαθημάτων (lesson study) και ανταλλαγή πρακτικών.
- **Χρηματοδότηση:** Το κόστος μπορεί να καλυφθεί μέσω κονδυλίων του ΕΣΠΑ για την «Αναβάθμιση του Σχολείου», καθώς η επένδυση στον χρόνο των εκπαιδευτικών έχει τον υψηλότερο δείκτη απόδοσης (ROI) διεθνώς (Hargreaves, 2012).

### 7.3.3 Επανασχεδιασμός των Εργαλείων Λογοδοσίας: Προς μια «Εξυπνη Λογοδοσία»

Πριν δοθεί αυτονομία, πρέπει να αλλάξει ο τρόπος που μετράμε την ποιότητα (βλ. Κεφάλαιο 2). Προτείνεται η κατάργηση της μονοδιάστατης αξιολόγησης και η εισαγωγή ενός **Πολυπαραγοντικού Μοντέλου Ποιότητας (Multidimensional Quality Framework)**.

- **Κατάργηση των Raw Scores:** Νομοθετική απαγόρευση της δημοσιοποίησης «ωμών» βαθμολογιών ή πινάκων κατάταξης (League Tables) που ευνοούν το cream-skimming.
- **Ανάπτυξη Δεικτών VAM:** Ανάθεση σε ανεξάρτητη επιστημονική επιτροπή (π.χ. ΑΔΙΠΠΔΕ σε συνεργασία με Πανεπιστήμια) της ανάπτυξης ενός ελληνικού μοντέλου Προστιθέμενης Αξίας, το οποίο θα σταθμίζει τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των μαθητών.
- **Διαμόρφωση Ρουμπρίκας Ποιότητας:** Αντικατάσταση των ασαφών κριτηρίων του Ν. 4823 με συγκεκριμένες ρουμπρίκες παρατήρησης διδασκαλίας (όπως το πλαίσιο Danielson), ώστε η αξιολόγηση να είναι αντικειμενική και διαγνωστική.

## 7.4 Φάση Β (Έτος 3): Πιλοτική Εφαρμογή και Πειραματισμός

Αντί της οριζόντιας εφαρμογής σε όλα τα σχολεία ταυτόχρονα –τακτική που οδήγησε σε αντιδράσεις στο παρελθόν– προτείνεται η στρατηγική των **«Πιλοτικών Ζωνών Καινοτομίας» (Innovation Zones)**.

### 7.4.1 Επιλογή των «Σχολείων-Φάρων» (Lighthouse Schools)

Το Υπουργείο Παιδείας θα απευθύνει πρόσκληση ενδιαφέροντος για 100-200 σχολικές μονάδες που επιθυμούν να συμμετάσχουν πιλοτικά στο πρόγραμμα «Ενισχυμένης Αυτονομίας».

- **Κίνητρα Συμμετοχής:** Τα πιλοτικά σχολεία θα λάβουν πρόσθετη χρηματοδότηση (block grant) και πλήρη ευελιξία στο ωρολόγιο πρόγραμμα (έως 20% παρέκκλιση από το εθνικό πρόγραμμα), καθώς και απαλλαγή από συγκεκριμένες γραφειοκρατικές διαδικασίες.
- **Κριτήρια Επιλογής:** Το δείγμα πρέπει να είναι σωματοποιημένο, περιλαμβάνοντας σχολεία από αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές, καθώς και σχολεία διαφορετικών ταχυτήτων, ώστε τα συμπεράσματα να είναι γενικεύσιμα.

#### 7.4.2 Δοκιμή της «Παιδαγωγικής Αυτονομίας»

Στη φάση αυτή, τα πιλοτικά σχολεία θα έχουν τη δυνατότητα να πειραματιστούν με:

- **Ευέλικτο Πρόγραμμα Σπουδών:** Δυνατότητα εισαγωγής νέων αντικειμένων (π.χ. ρομποτική, τοπική ιστορία, επιχειρηματικότητα) ή ενίσχυσης υπαρχόντων, ανάλογα με τις ανάγκες του μαθητικού πληθυσμού.
- **Διαχείριση Προσωπικού:** Δυνατότητα του Συλλόγου Διδασκόντων να αποφασίζει για την κατανομή των εξωδιδασκτικών εργασιών και τον ορισμό των Μεντόρων, χωρίς την παρέμβαση της Διεύθυνσης Εκπαίδευσης.

#### 7.4.3 Εισαγωγή της «Συμμετοχικής Λογοδοσίας» (Participatory Accountability)

Στα πιλοτικά σχολεία θα εφαρμοστεί για πρώτη φορά ο θεσμός του **Σχολικού Συμβουλίου (School Board)** με ουσιαστικές αρμοδιότητες (και όχι απλώς συμβουλευτικές όπως ισχύει σήμερα).

- **Σύνθεση:** Στο Συμβούλιο θα συμμετέχουν ο Διευθυντής, εκπρόσωποι των εκπαιδευτικών, εκπρόσωποι των γονέων και της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- **Αρμοδιότητες:** Το Συμβούλιο θα εγκρίνει τον οικονομικό απολογισμό και το σχέδιο δράσης του σχολείου. Αυτό εισάγει τη λογοδοσία προς την κοινότητα (horizontal accountability) ως αντίβαρο στη λογοδοσία προς το κράτος (vertical accountability).

## 7.5 Φάση Γ (Ετη 4-5): Η Γενίκευση της Μεταρρύθμισης (Scaling Up)

Η μετάβαση από την πιλοτική εφαρμογή στην καθολική γενίκευση (scaling up) αποτελεί ιστορικά το σημείο όπου οι περισσότερες εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις καταρρέουν. Σύμφωνα με τον Elmore (1996), το πρόβλημα δεν είναι η έλλειψη καλών ιδεών, αλλά η αδυναμία αναπαραγωγής τους σε μεγάλη κλίμακα. Για την αποφυγή του χάους και της ανισότητας, η Φάση Γ προτείνει τη δομή των «Σχολικών Δικτύων» (School Networks).

### 7.5.1 Το Μοντέλο «Κόμβου και Ακτίνας» (Hub and Spoke Model)

Αντί κάθε σχολική μονάδα να παλεύει μόνη της με τη νέα πραγματικότητα της αυτονομίας, προτείνεται η ομαδοποίηση των σχολείων σε τοπικά δίκτυα 5-7 μονάδων.

- **Ο Ρόλος του «Σχολείου-Φάρου»:** Σε κάθε δίκτυο, το σχολείο που συμμετείχε στην πιλοτική φάση (Φάση Β) αναλαμβάνει τον ρόλο του «Κόμβου» (Hub). Ο Διευθυντής και οι Συντονιστές του λειτουργούν ως μέντορες για τα υπόλοιπα σχολεία («Ακτίνες» - Spokes), μεταφέροντας τεχνογνωσία, πρότυπα έγγραφα και βέλτιστες πρακτικές.
- **Οικονομίες Κλίμακας:** Τα δίκτυα αυτά θα μπορούν να διαχειρίζονται από κοινού πόρους (π.χ. έναν κοινό λογιστή ή έναν ψυχολόγο για το δίκτυο), λύνοντας το πρόβλημα της διοικητικής υποστήριξης που αντιμετωπίζουν οι μικρές σχολικές μονάδες στην ελληνική περιφέρεια.

### 7.5.2 Ψηφιακή Αυτονομία και Μείωση Γραφειοκρατίας

Η γενίκευση της αυτονομίας είναι αδύνατη αν δεν συνοδευτεί από δραστική μείωση της γραφειοκρατίας. Η αυτονομία δεν σημαίνει ότι ο Διευθυντής συμπληρώνει περισσότερες φόρμες, αλλά ότι λαμβάνει αποφάσεις.

- **Πρόταση:** Ανάπτυξη ενός κεντρικού Πληροφοριακού Συστήματος Επιχειρησιακής Νοημοσύνης (Business Intelligence System) για το Υπουργείο Παιδείας. Τα σχολεία θα εισάγουν δεδομένα (απουσίες, βαθμολογίες, οικονομικά) μία φορά και το σύστημα θα παράγει αυτόματα τις αναφορές. Έτσι, καταργείται η ανάγκη για συνεχή αλληλογραφία με τις Διευθύνσεις Εκπαίδευσης για εγκρίσεις ρουτίνας.

## 7.6 Οικονομική Βιωσιμότητα και Κατανομή Πόρων

Η διοικητική αυτονομία παραμένει «κενό γράμμα» αν δεν συνοδεύεται από οικονομική αυτονομία. Το τρέχον σύστημα χρηματοδότησης των Σχολικών Επιτροπών στην Ελλάδα, το οποίο βασίζεται κυρίως στο μέγεθος του σχολείου (αριθμός αιθουσών/μαθητών), είναι παρωχημένο και άδικο, καθώς δεν λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές ανάγκες.

### 7.6.1 Μετάβαση στη «Χρηματοδότηση Βάσει Τύπου» (Formula Funding)

Προτείνεται η υιοθέτηση του διεθνούς προτύπου της «**Σταθμισμένης Μαθητικής Δαπάνης**» (**Weighted Student Formula - WSF**), όπως εφαρμόζεται στην Ολλανδία και τον Καναδά (Lenačić, 2008b). Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, κάθε μαθητής «κουβαλάει» μαζί του ένα ποσό χρηματοδότησης, το οποίο προσαυξάνεται βάσει κριτηρίων:

- **Βασικό Ποσό:** Ίδιο για όλους (κάλυψη λειτουργικών εξόδων).
- **Συντελεστής Φτώχειας:** Επιπλέον χρηματοδότηση για μαθητές από οικογένειες με χαμηλό εισόδημα ή λήπτες ΚΕΑ.
- **Συντελεστής Μαθησιακών Δυσκολιών:** Επιπλέον πόροι για μαθητές με γνωματεύσεις ΚΕΔΑΣΥ ή αλλόγλωσσους μαθητές.

Με αυτόν τον τρόπο, τα σχολεία σε υποβαθμισμένες περιοχές λαμβάνουν σημαντικά αυξημένους πόρους, τους οποίους μπορούν (λόγω αυτονομίας) να επενδύσουν σε ενισχυτική διδασκαλία, ψυχοκοινωνική στήριξη ή μικρότερα τμήματα, αμβλύνοντας τις ανισότητες που αναλύθηκαν στο Κεφάλαιο 4.

## 7.6.2 Διαφάνεια και Κοινωνικός Έλεγχος

Η οικονομική αυτονομία εγκυμονεί κινδύνους κακοδιαχείρισης. Για την αντιμετώπισή τους, θεσμοθετείται η υποχρέωση ανάρτησης του ετήσιου οικονομικού απολογισμού στην ιστοσελίδα του σχολείου και στη Διαύγεια, σε απλοποιημένη μορφή κατανοητή στους γονείς. Η διαφάνεια λειτουργεί ως ο αποτελεσματικότερος μηχανισμός ελέγχου (sunshine regulation).

## 7.7 Ανάλυση Κινδύνων και Στρατηγικές Μετριασμού (Risk Analysis & Mitigation)

Κανένα σχέδιο αλλαγής δεν είναι πλήρες χωρίς την αναγνώριση των κινδύνων. Η εφαρμογή της αυτονομίας στην Ελλάδα θα αντιμετωπίσει συστημικές αντιστάσεις. Ακολουθεί ο Πίνακας Διαχείρισης Κινδύνων (Πίνακας 6.1):

Κατηγορία Κινδύνου	Περιγραφή Κινδύνου	Στρατηγική Μετριασμού (Mitigation Strategy)
Πολιτικός / Συνδικαλιστικός	Αντίδραση εκπαιδευτικών ομοσπονδιών (ΟΛΜΕ/ΔΟΕ) που βλέπουν την αυτονομία ως «Δούρειο Ίππο» ιδιωτικοποίησης και κατηγοριοποίησης.	<b>Στρατηγική Συμπερίληψης:</b> Δέσμευση ότι η χρηματοδότηση θα είναι κρατική και όχι ιδιωτική. Εγγύηση της οργανικής θέσης των εκπαιδευτικών. Εμπλοκή των αιρετών στα Συμβούλια Λογοδοσίας.
Κοινωνικός / Ισότητα	Κίνδυνος «Cream-skimming»: Τα καλά σχολεία να επιλέγουν μαθητές και να αποκλείουν τους αδύναμους (βλ. Κεφ. 4).	<b>Ρυθμιστική Παρέμβαση:</b> Αυστηρή απαγόρευση επιλογής μαθητών βάσει βαθμών. Κεντρικός έλεγχος εγγραφών μέσω αλγορίθμου (όπως το σύστημα των Πρότυπων ή των Πανεπιστημίων) ώστε να μην παρεμβαίνει ο Διευθυντής.
Λειτουργικός / HR	Επαγγελματική Εξουθένωση (Burnout) Διευθυντών λόγω υπερβολικού φόρτου εργασίας.	<b>Διοικητική Υποστήριξη:</b> Θεσμοθέτηση Γραμματειακής Υποστήριξης (Administrative Assistants) σε κάθε σχολείο άνω των 150 μαθητών, ώστε ο Διευθυντής να

Κατηγορία Κινδύνου	Περιγραφή Κινδύνου	Στρατηγική Μετριασμού (Mitigation Strategy)
		ασκεί παιδαγωγική και όχι γραφειοκρατική ηγεσία.
<b>Παιδαγωγικός</b>	«Διδασκαλία για το Τεστ» (Teaching to the test) και στένωση προγράμματος σπουδών.	<b>Ποιοτική Αξιολόγηση:</b> Χρήση δεικτών ευημερίας (well-being indicators) και κλίματος στην αξιολόγηση του σχολείου, και όχι μόνο βαθμολογικών επιδόσεων.

Πίνακας 6.1: Πίνακας Διαχείρισης Κινδύνων.

### 7.7.1 Το «Σενάριο Έκτακτης Ανάγκης» (Contingency Plan)

Σε περίπτωση που η πιλοτική εφαρμογή (Φάση Β) δείξει επιδείνωση των μαθησιακών αποτελεσμάτων ή έκρηξη ανισοτήτων σε συγκεκριμένες περιοχές, ενεργοποιείται ο «Μηχανισμός Έγκαιρης Παρέμβασης». Το Υπουργείο δεν κλείνει το σχολείο (όπως στην Αγγλία), αλλά στέλνει «Ομάδα Υποστήριξης» (Task Force) αποτελούμενη από έμπειρους Σχολικούς Συμβούλους και Πανεπιστημιακούς, οι οποίοι συν-διοικούν το σχολείο για ένα διάστημα, παρέχοντας πόρους και καθοδήγηση μέχρι την ανάκαμψη.

## 7.8 Συμπεράσματα Κεφαλαίου

Ο προτεινόμενος οδικός χάρτης φιλοδοξεί να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ της διεθνούς θεωρίας και της ελληνικής πραγματικότητας. Η κεντρική θέση του παρόντος κεφαλαίου είναι ότι η αυτονομία δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά μέσο (vehicle) για τη βελτίωση της μάθησης.

Η επιτυχία του εγχειρήματος δεν θα κριθεί από την ταχύτητα ψήφισης νόμων, αλλά από την ικανότητα του συστήματος να οικοδομήσει **εμπιστοσύνη (trust)**. Όπως τονίζει ο Andy Hargreaves, «η αυτονομία χωρίς υποστήριξη είναι εγκατάλειψη». Το Ελληνικό Εκπαιδευτικό Σύστημα χρειάζεται μια «υποστηριζόμενη αυτονομία» (supported autonomy), η οποία θα δίνει ελευθερία στους εκπαιδευτικούς να καινοτομήσουν, αλλά

θα παρέχει ταυτόχρονα το δίκτυ ασφαλείας και τους πόρους που απαιτούνται για να μην αφεθεί κανένας μαθητής πίσω.

Η εφαρμογή του πενταετούς σχεδίου απαιτεί πολιτική συναίνεση, σταθερότητα και δέσμευση πόρων. Ωστόσο, το κόστος της αδράνειας –η παραμονή σε ένα συγκεντρωτικό, γραφειοκρατικό μοντέλο που δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες του 21ου αιώνα– είναι μακροπρόθεσμα πολύ μεγαλύτερο για την ελληνική κοινωνία και οικονομία.

## 8. Συμπεράσματα και Προτάσεις

### 8.1 Σύνθεση των Ευρημάτων: Πέρα από τον Μύθο της Αυτονομίας

Η παρούσα διπλωματική εργασία επιχείρησε να χαρτογραφήσει το πεδίο της διοικητικής αυτονομίας και της σχολικής αποτελεσματικότητας, κινούμενη πέρα από τις απλουστευτικές διχοτομίες «κράτος εναντίον αγοράς» ή «συγκεντρωτισμός εναντίον αποκέντρωσης». Μέσα από τη συστηματική επισκόπηση της διεθνούς βιβλιογραφίας, τη συγκριτική ανάλυση των συστημάτων της Ευρώπης και την κριτική εξέταση της ελληνικής πραγματικότητας, αναδείχθηκε η πολυπλοκότητα του εγχειρήματος μετάβασης σε ένα αυτόνομο σχολείο.

Το βασικότερο συμπέρασμα της μελέτης είναι ότι η διοικητική αυτονομία δεν αποτελεί πανάκεια (panacea). Η απλή μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο στη σχολική μονάδα δεν οδηγεί νομοτελειακά στη βελτίωση των μαθησιακών αποτελεσμάτων. Αντιθέτως, όπως κατέδειξε η ανάλυση των μοντέλων της αγοράς (Marketisation) στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ολλανδία (Κεφάλαιο 4), η αυτονομία χωρίς ισχυρά ρυθμιστικά αντίβαρα και ηθικό πλαίσιο τείνει να οξύνει τις κοινωνικές ανισότητες.

Ειδικότερα, η έρευνα ανέδειξε τρία κρίσιμα ευρήματα που ανατρέπουν την κυρίαρχη ρητορική:

1. **Η Παγίδα της Επιλογής:** Η «ελευθερία επιλογής» σχολείου, ενώ θεωρητικά ενδυναμώνει τους γονείς, στην πράξη λειτουργεί υπέρ των «προνομιούχων επιλογέων» (privileged choosers). Τα φαινόμενα του «ξαφρίσματος» (cream-skimming) και του κοινωνικού διαχωρισμού αποδεικνύουν ότι η αγορά της εκπαίδευσης είναι ατελής και μεροληπτική.
2. **Η Διάβρωση των Δεικτών:** Η σύνδεση της αυτονομίας με την αξιολόγηση υψηλού ρίσκου (High-Stakes Accountability) επιβεβαιώνει τον Νόμο του Campbell. Όταν η επιβίωση του σχολείου εξαρτάται από τους βαθμούς, η εκπαίδευση εκφυλίζεται σε προπόνηση εξετάσεων (teaching to the test) και στρατηγικές διαλογής μαθητών (educational triage), υπονομεύοντας την ουσιαστική μάθηση.

3. **Η Σημασία του Πλαισίου (Context):** Η επιτυχία της Φινλανδίας δεν οφείλεται μόνο στην αυτονομία, αλλά στην κουλτούρα εμπιστοσύνης και στον υψηλό επαγγελματισμό των εκπαιδευτικών. Αντίθετα, η μεταφορά δομών αυτονομίας σε περιβάλλοντα με χαμηλή εμπιστοσύνη (όπως η Ελλάδα) οδηγεί σε γραφειοκρατικό φορμαλισμό και «Ισομορφική Μίμηση».

## 8.2 Θεωρητικές Προεκτάσεις: Προς μια «Εξυπνη Λογοδοσία»

Σε θεωρητικό επίπεδο, η εργασία συνέβαλε στην αποσαφήνιση της σχέσης μεταξύ ηγεσίας και αποτελεσματικότητας. Η ανάλυση του ρόλου του Διευθυντή (Κεφάλαιο 3) κατέδειξε ότι το ηρωικό μοντέλο ηγεσίας είναι πλέον παρωχημένο. Η σύγχρονη σχολική μονάδα απαιτεί **Κατανεμημένη Ηγεσία (Distributed Leadership)**. Οι θεσμοί των Μεντόρων και των Συντονιστών, που εισήχθησαν πρόσφατα στην Ελλάδα, είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, αλλά κινδυνεύουν να αποτύχουν λόγω της «Τεχνητής Συναδελφικότητας» (Contrived Collegiality). Η ηγεσία δεν επιβάλλεται με νόμους, αλλά καλλιεργείται μέσω της αλλαγής κουλτούρας.

Επιπλέον, η τεχνοκρατική ανάλυση των εργαλείων μέτρησης (Κεφάλαιο 2) ανέδειξε την ανάγκη μετάβασης από την «απλοϊκή λογοδοσία» των μέσων όρων στην «**Εξυπνη Λογοδοσία (Intelligent Accountability)**» της Onora O'Neill. Η χρήση Μοντέλων Προστιθέμενης Αξίας (VAM) είναι απαραίτητη για τη δικαιότερη αποτίμηση του έργου των σχολείων σε μειονεκτικές περιοχές, υπό την προϋπόθεση ότι τα δεδομένα χρησιμοποιούνται διαμορφωτικά (για βελτίωση) και όχι τιμωρητικά.

## 8.3 Η Ελληνική Προοπτική: Από τη Νομοθέτηση στην Εφαρμογή

Όσον αφορά την ελληνική περίπτωση (Κεφάλαιο 5), η μελέτη διαπίστωσε ότι το «Ελληνικό Παράδοξο» παραμένει ισχυρό. Παρά την ψήφιση των Νόμων 4692/2020 και 4823/2021, η κουλτούρα του συστήματος παραμένει βαθιά συγκεντρωτική. Η «αυτονομία» μεταφράζεται συχνά ως εγκατάλειψη της σχολικής μονάδας χωρίς πόρους,

ενώ η «αξιολόγηση» βιώνεται ως γραφειοκρατικός έλεγχος. Η απουσία προετοιμασίας (capacity building) έχει οδηγήσει σε φαινόμενα επαγγελματικής εξουθένωσης (burnout) και αμυντικής στάσης από την πλευρά των εκπαιδευτικών ομοσπονδιών.

Ως απάντηση σε αυτό το αδιέξοδο, η εργασία κατέθεσε ένα ολοκληρωμένο **Στρατηγικό Σχέδιο Εφαρμογής 5ετίας** (Κεφάλαιο 6). Η πρόταση αυτή διαφοροποιείται από τις τρέχουσες πολιτικές καθώς:

- Προτάσσει την επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο (Επιμόρφωση, Ακαδημία Ηγεσίας) πριν την πλήρη εφαρμογή της αξιολόγησης.
- Εισηγείται τη σταδιακή και πιλοτική εφαρμογή (Innovation Zones) αντί της οριζόντιας επιβολής.
- Προτείνει τη χρηματοδότηση βάσει αναγκών (Formula Funding) για την άμβλυνση των ανισοτήτων.

## 8.4 Περιορισμοί της Έρευνας

Όπως κάθε επιστημονική μελέτη, η παρούσα εργασία υπόκειται σε συγκεκριμένους περιορισμούς. Πρώτον, η έλλειψη διαχρονικών εμπειρικών δεδομένων (longitudinal data) για την εφαρμογή της αυτονομίας στην Ελλάδα καθιστά δύσκολη την ποσοτική αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων, καθώς αυτές βρίσκονται ακόμη σε πρώιμο στάδιο. Δεύτερον, η σύγκριση ετερογενών συστημάτων (όπως της Φινλανδίας και της Ελλάδας) ενέχει τον κίνδυνο απλούστευσης πολιτισμικών διαφορών που δεν μπορούν να συλληφθούν πλήρως από τη διοικητική ανάλυση. Τρίτον, η ανάλυση των μοντέλων VAM βασίστηκε στη διεθνή βιβλιογραφία, καθώς στην Ελλάδα δεν υπάρχει ακόμη η απαραίτητη υποδομή δεδομένων (data infrastructure) για την εφαρμογή τους.

## 8.5 Προτάσεις για Μελλοντική Έρευνα

Η ολοκλήρωση της παρούσας μελέτης ανοίγει νέους δρόμους για περαιτέρω ερευνητική διερεύνηση. Προτείνεται μελλοντικά η έρευνα να εστιάσει:

1. Στην εμπειρική μελέτη των απόψεων των νέων στελεχών εκπαίδευσης (Μεντόρων, Συντονιστών) για τον ρόλο τους, μέσω ποιοτικής έρευνας (συνεντεύξεις).
2. Στην πιλοτική εφαρμογή ενός μοντέλου προστιθέμενης αξίας σε δείγμα ελληνικών σχολείων, για να διαπιστωθεί η τεχνική εφικτότητα της μεθόδου.
3. Στη διερεύνηση της σχέσης μεταξύ σχολικής αυτονομίας και «σκιώδους εκπαίδευσης» (παραπαιδείας) στην Ελλάδα, ένα θέμα που παραμένει ερευνητικά υποφωτισμένο.

## 8.6 Επίλογος

Κλείνοντας, η μετάβαση στο αυτόνομο σχολείο αποτελεί μονόδρομο για τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, όχι όμως ως αυτοσκοπός, αλλά ως όχημα για την απελευθέρωση των δημιουργικών δυνάμεων του εκπαιδευτικού κόσμου. Το διακύβευμα της επόμενης δεκαετίας δεν είναι αν θα έχουμε αυτονομία, αλλά τι είδους αυτονομία θα έχουμε. Θα είναι μια «αυτονομία της αγοράς», που θα μετατρέψει την εκπαίδευση σε εμπορεύσιμο προϊόν και θα οξύνει τις ανισότητες; Ή θα είναι μια **«παιδαγωγική και δημοκρατική αυτονομία»**, βασισμένη στην εμπιστοσύνη, την επαγγελματική ευθύνη και την κοινωνική δικαιοσύνη;

Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα απαιτεί πολιτική βούληση, επιστημονική τεκμηρίωση και, κυρίως, τη συνειδητοποίηση ότι καμία μεταρρύθμιση δεν μπορεί να επιτύχει ερήμην των εκπαιδευτικών. Όπως εύστοχα σημειώνει ο Michael Fullan, «η αλλαγή είναι μια διαδικασία, όχι ένα γεγονός». Η Ελλάδα έχει κάνει τα πρώτα βήματα, αλλά ο δρόμος προς το ουσιαστικά αυτόνομο και αποτελεσματικό σχολείο παραμένει μακρύς και απαιτητικός.

## Βιβλιογραφικές Αναφορές

### Αγγλική βιβλιογραφία

Ainscow, M. (2016). *Struggles for equity in education: The selected works of Mel Ainscow*. Routledge.

Au, W. (2007). High-stakes testing and curricular control: A qualitative metasynthesis. *Educational Researcher*, 36(5), 258–267. <https://doi.org/10.3102/0013189X07306523>

Ball, S. J. (2003a). *Class strategies and the education market: The middle classes and social advantage*. Routledge.

Ball, S. J. (2003b). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215–228. <https://doi.org/10.1080/0268093022000043065>

Bartlett, W., & Le Grand, J. (1993). The theory of quasi-markets. In J. Le Grand & W. Bartlett (Eds.), *Quasi-markets and social policy* (pp. 13–34). Macmillan. <https://www.bloomsburycollections.com/monograph?docid=b-9781350485440>

Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Free Press.

Bennett, N., Wise, C., Woods, P., & Harvey, J. A. (2003). *Distributed leadership: A review of literature*. National College for School Leadership.

Bereday, G. Z. (1964). *Comparative method in education*. Holt, Rinehart and Winston

Berkovich, I., & Eyal, O. (2015). Educational leaders and emotions: An international review of empirical evidence 1992–2012. *Review of Educational Research*, 85(1), 129–167. <https://doi.org/10.3102/0034654314550046>

Beytekin, O. F., & Yüce, B. (2023). Analysis of the data on school principals in the TALIS 2018 country note reports in the context of the PISA 2018 results. *The Eurasia Proceedings of Educational and Social Sciences*, 31, 202–215. <https://doi.org/10.55549/epess.1381981>

Bousiou, O., Stamelos, G., & Lambropoulos, H. (2025). Academic autonomy in Greek universities: A case study compared to European universities. *European Journal of Economic and Financial Research*, 9(3). <https://doi.org/10.46827/ejefr.v9i3.2018>

Brown, P. (1990). The 'Third Wave': Education and the ideology of parentocracy. *British Journal of Sociology of Education*, 11(1), 65–85.  
<https://doi.org/10.1080/0142569900110105>

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.  
<https://oll.libertyfund.org/titles/buchanan-the-calculus-of-consent-logical-foundations-of-constitutional-democracy>

Burns, J. M. (1978). *Leadership*. Harper & Row.

Bush, T. (2011). *Theories of educational leadership and management* (4th ed.). SAGE Publications.

Busher, H. (2005). Being a middle leader: Exploring professional identities. *School Leadership & Management*, 25(2), 137–153. <https://doi.org/10.1080/13632430500036231>

Callahan, R. E. (1962). *Education and the cult of efficiency*. University of Chicago Press.

Campbell, D. T. (1976). Assessing the impact of planned social change. *Occasional Paper Series*, Paper #8, The Public Affairs Center, Dartmouth College.  
[https://doi.org/10.1016/0149-7189\(79\)90048-X](https://doi.org/10.1016/0149-7189(79)90048-X)

Cedefop. (2020). *Vocational education and training in Greece: Short description*. Luxembourg: Publications Office.  
<https://www.cedefop.europa.eu/el/tools/vet-in-europe/systems/greece-u3>

Christodouloupoulos, I. E. (2025). The evolution and challenges of evaluation in Greek education: A historical overview and empirical investigation. *International Journal of Science and Research Archive*, 15(2), 1305–1310.  
<https://doi.org/10.30574/ijrsra.2025.15.2.1569>

Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Brookings Institution Press.

<https://www.jstor.org/stable/1393043>

Chung, J. (2023). Research-informed teacher education, teacher autonomy and teacher agency: The example of Finland. *London Review of Education*, 21(1), 13.

<https://doi.org/10.14324/LRE.21.1.13>

Cohen, J., McCabe, L., Michelli, N. M., & Pickeral, T. (2009). School climate: Research, policy, practice, and teacher education. *Teachers College Record*, 111(1), 180–213.

<https://doi.org/10.1177/016146810911100108>

Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F. D., & York, R. L. (1966). *Equality of educational opportunity*. U.S. Government Printing Office. <https://eric.ed.gov/?id=ED012275>

Crozier, M., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.

[https://ia801308.us.archive.org/23/items/TheCrisisOfDemocracy-TrilateralCommission-1975/crisis\\_of\\_democracy\\_text.pdf](https://ia801308.us.archive.org/23/items/TheCrisisOfDemocracy-TrilateralCommission-1975/crisis_of_democracy_text.pdf)

Darling-Hammond, L. (2010). *The flat world and education: How America's commitment to equity will determine our future*. Teachers College Press.

Department for Education (DfE). (2023). Schools, pupils and their characteristics: Academic year 2022/23. UK Government. <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/school-pupils-and-their-characteristics/2022-23>

Edmonds, R. (1979). Effective schools for the urban poor. *Educational Leadership*, 37(1), 15–27.

[https://files.ascd.org/staticfiles/ascd/pdf/journals/ed\\_lead/el\\_197910\\_edmonds.pdf](https://files.ascd.org/staticfiles/ascd/pdf/journals/ed_lead/el_197910_edmonds.pdf)

Elmore, R. F. (1996). Getting to scale with good educational practice. *Harvard Educational Review*, 66(1), 1–26. <https://doi.org/10.17763/haer.66.1.g73266758j348t33>

Foucault, M. (1975). *Discipline and punish: The birth of the prison*. Vintage Books.

Fullan, M. (2001). *The new meaning of educational change* (3rd ed.). Teachers College Press.

Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change* (4th ed.). Teachers College Press.

Gewirtz, S., Ball, S. J., & Bowe, R. (1995). *Markets, choice, and equity in education*. Open University Press.

Gillborn, D., & Youdell, D. (2000). *Rationing education: Policy, practice, reform and equity*. Open University Press.

Glatter, R. (2012). Persistent preoccupations: The rise and rise of school autonomy and accountability in England. *Educational Management Administration & Leadership*, 40(5), 559–575. <https://doi.org/10.1177/1741143212451171>

Goleman, D. (1998). *Working with emotional intelligence*. Bantam Books.  
[https://www.academia.edu/44384606/WORKING\\_WITH\\_EMOTIONAL\\_INTELLIGENCE](https://www.academia.edu/44384606/WORKING_WITH_EMOTIONAL_INTELLIGENCE)

Goleman, D., Boyatzis, R., & McKee, A. (2002). *Primal leadership: Realizing the power of emotional intelligence*. Harvard Business School Press.  
<https://yourknowledgedigest.files.wordpress.com/2020/04/primal-leadership.pdf>

Goulas, C., Katsis, P., & Vasileiadou, D. (2023). The Resistance of Greek Teachers to Evaluation: A Case of Bureaucratic Civil Disobedience. *Journal of Educational Policy and Reform*, 12(2), 45-62.

Green, A., Wolf, A., & Leney, T. (1999). *Convergence and divergence in European education and training systems*. Institute of Education.

Hallinger, P., & Murphy, J. (1985). Assessing the instructional management behavior of principals. *The Elementary School Journal*, 86(2), 217–247.  
[https://www.academia.edu/41475891/Assessing\\_the\\_Instructional\\_Management\\_Behavior\\_of\\_Principals](https://www.academia.edu/41475891/Assessing_the_Instructional_Management_Behavior_of_Principals)

Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers, changing times: Teachers' work and culture in the postmodern age*. Cassell.

Hargreaves, A. (2000). Four ages of professionalism and professional learning. *Teachers and Teaching*, 6(2), 151–182.

<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/713698714?needAccess=true>

Hargreaves, A. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Teachers College Press.

Harris, A. (2003). Teacher leadership and school improvement. *International Handbook of Educational Leadership and Administration*, 16(1), 767–778.

<https://doi.org/10.4324/9780203754849>

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.

Hobson, A. J., Ashby, P., Malderez, A., & Tomlinson, P. D. (2009). Mentoring beginning teachers: What we know and what we don't. *Teaching and Teacher Education*, 25(1), 207–216. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2008.09.001>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>

Hutchinson, J., & Crenna-Jennings, W. (2019). *Unexplained pupil exits from schools: A further analysis*. Education Policy Institute.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X/pdf?md5=5e65f01817d2c384f4fcd23e4865334a&pid=1-s2.0-0304405X7690026X-main.pdf>

Kaparou, M., & Bush, T. (2015). Instructional leadership in centralised systems: Evidence from Greek high-performing secondary schools. *School Leadership & Management*, 36(3), 321–345. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13632434.2015.1041489#d1e155>

Keddie, A. (2015). School autonomy, accountability and collaboration: A critical review. *Journal of Educational Administration and History*, 47(1), 1–17.

<https://doi.org/10.1080/00220620.2015.974146>

Koretz, D. (2017). *The testing charade: Pretending to make schools better*. University of Chicago Press.

Kotter, J. P. (1990). *A force for change: How leadership differs from management*. Free Press.

Koutouzis, M., & Malliara, K. (2017). Teachers' job satisfaction and the impact of the economic crisis. *International Journal of Social Science and Education*, 3(1), 1-15.

<https://doi.org/10.5296/ije.v9i4.10272>

Ladd, H. F., & Fiske, E. B. (2011). Weighted student funding in the Netherlands: A model for the U.S.? *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(3), 470–498.

<https://doi.org/10.1002/pam.20589>

Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101(408), 1256–1267.

Leithwood, K. (1994). Leadership for school restructuring. *Educational Administration Quarterly*, 30(4), 498–518

Leithwood, K., & Beatty, B. (2008). *Leading with teacher emotions in mind*. Corwin Press.

Lekka, S., & Tritopoulou, A. (2018). School leadership in times of crisis: The case of Greece. *European Journal of Education Studies*, 4(8), 125-140.

Levačić, R. (2008a). Financing schools: Evolving patterns of autonomy and control. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), 221-234.

<https://doi.org/10.1177/1741143207087774>

Levačić, R. (2008b). Funding schools by formula. In N. C. Soguel & P. Jaccard (Eds.), *Governance and performance of education systems* (pp. 205–235). Springer.

[https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3\\_10](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3_10)

Lubienski, C. (2007). Marketing schools: Consumer goods and competitive incentives for consumer information. *Education and Urban Society*, 40(1), 118–141.

<https://doi.org/10.1177/0013124507303994>

Meyer, R. H. (1997). Value-added indicators of school performance: A primer. *Economics of Education Review*, 16(3), 283–301. [https://doi.org/10.1016/S0272-7757\(96\)00081-7](https://doi.org/10.1016/S0272-7757(96)00081-7)

Mishra, R. (1984). *The welfare state in crisis: Social thought and social change*. St. Martin's Press.

Morgan, G. (2006). *Images of organization*. SAGE Publications.

Mortimore, P., Sammons, P., Stoll, L., Lewis, D., & Ecob, R. (1988). *School matters: The junior years*. Open Books.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton.

O'Neill, O. (2002). *A question of trust: The BBC Reith Lectures 2002*. Cambridge University Press.

OECD. (2014). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I)*. OECD Publishing.

[https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2012-results-what-students-know-and-can-do-volume-i-revised-edition-february-2014\\_9789264208780-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2012-results-what-students-know-and-can-do-volume-i-revised-edition-february-2014_9789264208780-en.html)

OECD. (2018). *Education for a bright future in Greece. Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing.

[https://www.oecd.org/en/publications/education-for-a-bright-future-in-greece\\_9789264298750-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/education-for-a-bright-future-in-greece_9789264298750-en.html)

OECD. (2019). *TALIS 2018 results (Volume I): Teachers and school leaders as lifelong learners*. OECD Publishing.

[https://www.oecd.org/en/publications/talis-2018-results-volume-i\\_1d0bc92a-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en.html)

OECD. (2020). *TALIS 2018 results (Volume II): Teachers and school leaders as valued professionals*. OECD Publishing.

[https://www.oecd.org/en/publications/talis-2018-results-volume-ii\\_19cf08df-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/talis-2018-results-volume-ii_19cf08df-en.html)

OECD. (2023a). Education at a glance 2023: OECD indicators. OECD Publishing.  
[https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2023\\_e13bef63-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2023_e13bef63-en.html)

OECD. (2023b). PISA 2022 results (Volume I): The state of learning and equity in education. OECD Publishing.  
[https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i\\_53f23881-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i_53f23881-en.html)

OECD. (2023c). PISA 2022 results (Volume II): Learning during – and from – disruption. OECD Publishing.  
[https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-ii\\_a97db61c-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-ii_a97db61c-en.html)

Ofsted. (2018). *The annual report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills 2017/18*. Gov.uk.  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c0692f6ed915d7460c9dba9/29523\\_Ofsted\\_Annual\\_Report\\_2017-18\\_041218.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c0692f6ed915d7460c9dba9/29523_Ofsted_Annual_Report_2017-18_041218.pdf)

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Perryman, J. (2006). Panoptic performativity and school inspection regimes: Disciplinary mechanisms and life under special measures. *Journal of Education Policy*, 21(2), 147–161.  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02680930500500138?needAccess=true#d1e182>

Pritchett, L. (2013). *The rebirth of education: Schooling ain't learning*. Center for Global Development.

Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). *Improving school leadership, Volume 1: Policy and practice*. OECD Publishing.  
[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/07/improving-school-leadership-volume-1\\_g1gh8f44/9789264044715-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/07/improving-school-leadership-volume-1_g1gh8f44/9789264044715-en.pdf)

Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.

Rentzi, A. (2022). Evaluation of Teachers in Law 4823/2021, as a Possible Source of Conflicts in the Greek Public Schools: The Effective Role of the School Principals. In A.

Cortijo Ocaña & R. Martínez Roig (Eds.), *Approaches in Educational Research as a Basis for Interdisciplinary Knowledge* (pp. 107–118). Octaedro.

<https://rua.ua.es/bitstreams/bbaa4b7d-f7b7-4136-94ec-db2a1d75a357/download>

Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-7679.1986.tb00494.x>

Ross, K. N., & Levačić, R. (1999). *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*. UNESCO International Institute for Educational Planning.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000118426\\_eng](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000118426_eng)

Rutter, M., Maughan, B., Mortimore, P., & Ouston, J. (1979). *Fifteen thousand hours: Secondary schools and their effects on children*. Harvard University Press.

Saitis, C., & Eliophotou Menon, M. (2009). Educational decision making in a centralised system: The case of Greece. *International Journal of Educational Management*, 23(6), 446–455. <https://doi.org/10.1108/09513540910980998>

Sahlberg, P. (2011). *Finnish lessons: What can the world learn from educational change in Finland?*. Teachers College Press.

<https://books.google.gr/books?id=oB5hAgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=el#v=onepage&q&f=false>

Sahlberg, P. (2021). *Finnish lessons 3.0: What can the world learn from educational change in Finland?*. Teachers College Press.

Sariakin, S., Rofiki, M., & Mufidah, N. (2025). Fostering a productive educational environment: The roles of leadership, management practices, and teacher motivation. *Frontiers in Education*, 10, 1499064. <https://doi.org/10.3389/feduc.2025.1499064>

Sass, T. R., Semykina, A., & Harris, D. N. (2014). Value-added models and the measurement of teacher productivity. *Economics of Education Review*, 38, 9–23.

<https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2013.10.003>

Schildkamp, K., & Kuiper, W. (2010). Data-informed curriculum reform: Which data, what purposes, and promoting and hindering factors. *Teaching and Teacher Education*, 26(3), 482–496. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2009.06.007>

Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4th ed.). Jossey-Bass.

Selwyn, N. (2015). Data entry: Towards the critical study of digital data and education. *Learning, Media and Technology*, 36(1), 64-82.

[https://doi.org/10.1080/17439884.2014.921628?urlappend=%3Futm\\_source%3Dresearchgate.net%26utm\\_medium%3Darticle](https://doi.org/10.1080/17439884.2014.921628?urlappend=%3Futm_source%3Dresearchgate.net%26utm_medium%3Darticle)

Slee, R. (2011). *The irregular school: Exclusion, schooling and inclusive education*. Routledge.

Smylie, M. A., & Denny, J. W. (1990). Teacher leadership: Tensions and ambiguities in organizational perspective. *Educational Administration Quarterly*, 26(3), 235–259.

<https://doi.org/10.1177/0013161X90026003003>

Smyth, J., Dow, A., Hattam, R., Reid, A., & Shacklock, G. (2000). *Teachers' work in a globalizing economy*. Falmer Press.

Spillane, J. P. (2006). Distributed leadership. *The Educational Forum*, 69(2), 143-150

[https://doi.org/10.1080/00131720508984678?urlappend=%3Futm\\_source%3Dresearchgate.net%26utm\\_medium%3Darticle](https://doi.org/10.1080/00131720508984678?urlappend=%3Futm_source%3Dresearchgate.net%26utm_medium%3Darticle)

Spyropoulou, E., & Koutroukis, T. (2021). Managing open school units amid COVID-19 pandemic through the experiences of Greek principals: Implications for current and future policies in public education. *SPOUDAI - Journal of Economics and Business*, 71(1-2), 65–83.

[https://doi.org/10.3390/admsci11030070?urlappend=%3Futm\\_source%3Dresearchgate.net%26utm\\_medium%3Darticle](https://doi.org/10.3390/admsci11030070?urlappend=%3Futm_source%3Dresearchgate.net%26utm_medium%3Darticle)

Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. Harper & Brothers.

Tomlinson, S. (2012). The irresistible rise of the SEN industry. *Oxford Review of Education*, 38(3), 267-286.

[https://doi.org/10.1080/03054985.2012.692055?urlappend=%3Futm\\_source%3Dresearchgate.net%26utm\\_medium%3Darticle](https://doi.org/10.1080/03054985.2012.692055?urlappend=%3Futm_source%3Dresearchgate.net%26utm_medium%3Darticle)

UNESCO (1994). *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*. Paris: UNESCO.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>

Van Zanten, A. (2005). New modes of reproducing social inequality in education: The changing role of parents, teachers, schools and educational policies. *European Educational Research Journal*, 4(3), 155–169.

<https://doi.org/10.2304/eerj.2005.4.3.1>

Verger, A., Fontdevila, C., & Parcerisa, L. (2019). Reforming governance through policy instruments: How and to what extent standards, tests and accountability in education spread. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40(2), 248–270.

<https://doi.org/10.1080/01596306.2019.1569882>

Verger, A., Parcerisa, L., Pagès, M., & Camphuijsen, M. (2024). School autonomy with accountability as a cross-national policy model: diverse adoptions, practices and impacts. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 10(3), 167–179.

<https://doi.org/10.1080/20020317.2024.2430706>

Waslander, S., Pater, C., & van der Weide, M. (2010). Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education. *OECD Education Working Papers*, No. 52. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5km4pskkmkr27-en>

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Free Press.

[https://archive.org/details/weber-max.-the-theory-of-social-and-economic-organization-1947\\_202106](https://archive.org/details/weber-max.-the-theory-of-social-and-economic-organization-1947_202106)

West, A., & Pennell, H. (2003). *Underachievement in schools*. Routledge.

West, A., & Hind, A. (2006). Selectivity, admissions and intakes to 'comprehensive' schools in London, England. *Educational Studies*, 32(2), 145–155.

<https://doi.org/10.1080/03055690600631036>

West, A., & Wolfe, D. (2019). Academies, autonomy, equality and democratic accountability: Reforming the fragmented publicly funded school system in England. *London Review of Education*, 17(1), 70–86. <https://doi.org/10.18546/LRE.17.1.06>

Whitty, G. (1997). Creating quasi-markets in education: A review of recent research on parental choice and school autonomy in three countries. *Review of Research in Education*, 22(1), 3–47. <https://doi.org/10.3102/0091732X022001003>

Williamson, B. (2016). Digital education governance: Data visualization, predictive analytics, and 'real-time' policy instruments. *Journal of Education Policy*, 31(2), 123-141  
<http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2015.1035758>

Wolf, C. (1979). A theory of nonmarket failure: Framework for implementation analysis. *Journal of Law and Economics*, 22(1), 107–139. <https://www.jstor.org/stable/725215>

World Bank. (2012). *School autonomy and accountability: Systems approach for better education results (SABER)*. World Bank Group.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/476261496302251062/pdf/Systems-Approach-for-Better-Education-Results-SABER-school-autonomy-and-accountability.pdf>

York-Barr, J., & Duke, K. (2004). What do we know about teacher leadership? Findings from two decades of scholarship. *Review of Educational Research*, 74(3), 255–316. <https://doi.org/10.3102/00346543074003255>

## Ελληνική βιβλιογραφία

Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε. (2023). Ετήσια Έκθεση για την Ποιότητα της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης 2023. Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση. <https://adippde.gr/ετήσια-έκθεση-2023/>

Καζαμιάς, Α. (2017). Η κατάρα του Σίσυφου στην ελληνική εκπαιδευτική μεταρρύθμιση. Στο Δ. Φωτεινός, Π. Σιμενή, & Ν. Παπαδάκης (Επιμ.), *Εκπαίδευση & εκπαιδευτική μεταρρύθμιση: Ιστορικο-συγκριτικές προσεγγίσεις. Τιμητικός τόμος για τον καθηγητή Σήφη Μπουζάκη*. Gutenberg.

ΟΛΜΕ. (2021). *Απόφαση Γενικής Συνέλευσης: Όχι στην αξιολόγηση - χειραγώγηση*. Ομοσπονδία Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης.

<https://www.olme.gr/2021/07/20/20-07-2021-%CE%BD%CE%AD%CE%BF-%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B5%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%B4%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%B9%CE%B4%CF%81%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C/>

Υπουργείο Παιδείας (2017). *Μια Νέα Αρχή στα ΕΠΑΛ (ΜΝΑΕ): Οδηγός Εφαρμογής και Σχεδιασμού*. Αθήνα: ΙΕΠ.

[https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2017/odhgos\\_mia\\_nea\\_arxh\\_sta\\_epal.pdf](https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2017/odhgos_mia_nea_arxh_sta_epal.pdf)

## Νομοθεσία - Θεσμικό Πλαίσιο

Προεδρικό Διάταγμα 152/2013. Αξιολόγηση των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. ΦΕΚ 240/Α/05-11-2013.

<https://ia37rg02wpsa01.blob.core.windows.net/fek/01/2013/20130100240.pdf>

Νόμος 3966/2011. Θεσμικό πλαίσιο των Πρότυπων Πειραματικών Σχολείων, Ίδρυση Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Οργάνωση του Ινστιτούτου Τεχνολογίας Υπολογιστών και Εκδόσεων «ΔΙΟΦΑΝΤΟΣ» και λοιπές διατάξεις. ΦΕΚ 118/Α/24-5-2011.

<https://www.e-nomothesia.gr/kat-ekpaideuse/n-5128-2024.html>

Νόμος 4386/2016. Ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις. (Κεφάλαιο Γ': Επαγγελματική Εκπαίδευση - Μεταλυκειακό Έτος/Τάξη Μαθητείας). ΦΕΚ 83/Α/11-5-2016.

<https://www.e-nomothesia.gr/kat-ekpaideuse/nomos-4386-2016-phek-83a-11-5-2016-ruthmiseis-gia-thn-ereyna.html>

Νόμος 4692/2020. Αναβάθμιση του Σχολείου και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ 111/Α/12-6-2020.

<https://ia37rg02wpsa01.blob.core.windows.net/fek/01/2020/20200100111.pdf>

Νόμος 4823/2021. Αναβάθμιση του σχολείου, ενδυνάμωση των εκπαιδευτικών και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ 136/Α/03-08-2021.

<https://ia37rg02wpsa01.blob.core.windows.net/fek/01/2021/20210100136.pdf>

Νόμος 5056/2023. Αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, κατάργηση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δήμων,... και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών. ΦΕΚ 163/Α/06-10-2023

<https://ia37rg02wpsa01.blob.core.windows.net/fek/01/2023/20230100163.pdf>

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α

### Ερωτηματολόγιο Διευθυντών TALIS 2018 (ΟΟΣΑ) –

#### Απόσπασμα για την Ηγεσία

(Σημείωση: Το παρόν παράρτημα παραθέτει τις βασικές ερωτήσεις του ΟΟΣΑ που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση της Παιδαγωγικής και Κατανομημένης Ηγεσίας, όπως αναλύθηκαν στο Κεφάλαιο 3).

#### Ενότητα: Σχολική Ηγεσία και Διαχείριση (School Leadership and Management)

Ερώτηση 19: Πόσο συχνά προβήκατε στις ακόλουθες ενέργειες στο σχολείο σας κατά τη διάρκεια των τελευταίων 12 μηνών;  
(Παρακαλώ σημειώστε μία επιλογή σε κάθε σειρά)

A/A	Δήλωση Ενέργειας (Items)	Ποτέ ή σπάνια	Μερικές φορές	Συχνά	Πολύ συχνά
1	Συνεργάστηκα με εκπαιδευτικούς για την επίλυση προβλημάτων πειθαρχίας στην τάξη.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Παρακολούθησα τη διδασκαλία στην τάξη (instructional observation).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Ανέλαβα δράση για να διασφαλίσω ότι οι εκπαιδευτικοί αισθάνονται υπεύθυνοι για τα μαθησιακά αποτελέσματα των μαθητών τους.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Παρείχα στους εκπαιδευτικούς πληροφορίες ή συμβουλές για τη βελτίωση της διδασκαλίας τους.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Ενθάρρυνα τους εκπαιδευτικούς να αναπτύξουν νέες διδακτικές πρακτικές.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Έλεγχα αν οι δραστηριότητες στην τάξη είναι σύμφωνες με τους εκπαιδευτικούς στόχους του σχολείου.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ερώτηση 21: Σε ποιο βαθμό οι ακόλουθες προτάσεις ισχύουν για το σχολείο σας;  
(Καταναμημένη Ηγεσία - Distributed Leadership)

A/A	Δήλωση	Διαφωνώ έντονα	Διαφωνώ	Συμφωνώ	Συμφωνώ απόλυτα
1	Το σχολείο παρέχει ευκαιρίες στο προσωπικό να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Το σχολείο παρέχει ευκαιρίες στους γονείς ή κηδεμόνες να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Υπάρχει κουλτούρα διαμοιρασμού της ευθύνης για τα σχολικά ζητήματα.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β

### Θεσμικό Πλαίσιο Αξιολόγησης και Διοίκησης (Ν. 4823/2021)

*(Σημείωση: Παρατίθενται τα επίμαχα άρθρα του Νόμου 4823/2021 που αναλύθηκαν στο Κεφάλαιο 5 και αφορούν την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Διευθυντή και τις κυρώσεις μη αξιολόγησης).*

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4823 (ΦΕΚ Α' 136/03.08.2021)

«Αναβάθμιση του σχολείου, ενδυνάμωση των εκπαιδευτικών και άλλες διατάξεις»

Άρθρο 86: Καθήκοντα και αρμοδιότητες των Διευθυντών Εκπαίδευσης και των Διευθυντών Σχολικών Μονάδων

*(Απόσπασμα που καταδεικνύει τη μετατροπή του Διευθυντή σε μονοπρόσωπο όργανο λήψης αποφάσεων)*

«[...] Ο Διευθυντής της σχολικής μονάδας βρίσκεται στην κορυφή της σχολικής κοινότητας και έχει τη διοικητική και παιδαγωγική ευθύνη για τη λειτουργία της. Συνεργάζεται με τους Υποδιευθυντές, τους εκπαιδευτικούς και τους φορείς της τοπικής κοινωνίας.

Ειδικότερα, ο Διευθυντής:

α) Λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με την τοποθέτηση των εκπαιδευτικών σε τμήματα, την ανάθεση εξωδιδασκτικών εργασιών και τη συγκρότηση ομάδων εργασίας.

β) Σε περίπτωση που ο Σύλλογος Διδασκόντων δεν συγκαλείτε ή αδυνατεί να λάβει απόφαση για οποιοδήποτε θέμα αρμοδιότητάς του, ο Διευθυντής αποφασίζει ο ίδιος, προκειμένου να διασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία της σχολικής μονάδας.»

Άρθρο 97: Συμμετοχή στη διαδικασία αξιολόγησης - Συνέπειες

*(Απόσπασμα σχετικά με τις κυρώσεις)*

«1. Η συμμετοχή στις διαδικασίες αξιολόγησης, τόσο για τους αξιολογητές όσο και για τους αξιολογούμενους, αποτελεί υπηρεσιακό καθήκον.

2. Η παράλειψη στελέχους της εκπαίδευσης, εκπαιδευτικού ή μέλους Ε.Ε.Π. και Ε.Β.Π. να λάβει μέρος, να διευκολύνει ή να προβεί, σε επιβαλλόμενη από τον νόμο ενέργεια για τη διαδικασία της αξιολόγησης συνιστά **ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα**, το οποίο τιμωρείται με τις πειθαρχικές ποινές του άρθρου 109 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων.

3. Αντένδειξη για την επιλογή σε θέση στελέχους: Η μη συμμετοχή σε διαδικασίες αξιολόγησης αποτελεί κώλυμα επιλογής σε θέση στελέχους της εκπαίδευσης για τα επόμενα οκτώ (8) έτη.»

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ

### Φόρμα Εσωτερικής Αξιολόγησης Σχολικής Μονάδας (Πλατφόρμα ΙΕΠ)

(Σημείωση: Απεικόνιση της δομής της ψηφιακής πλατφόρμας του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής, στην οποία υποβάλλονται οι εκθέσεις των σχολείων).

#### ΜΕΡΟΣ Α: Αποτίμηση Λειτουργίας - Οι 3 Άξονες

Άξονας	Θεματικές Ενότητες	Βαθμολογία (1-4)
<b>1. Παιδαγωγική και Μαθησιακή Λειτουργία</b>	α) Διδασκαλία, μάθηση και αξιολόγηση β) Σχολική διαρροή - φοίτηση γ) Σχέσεις μεταξύ μαθητών - εκπαιδευτικών	[ 1 ] [ 2 ] [ 3 ] [ 4 ]
<b>2. Διοικητική Λειτουργία</b>	α) Ηγεσία - Οργάνωση και διοίκηση της σχολικής μονάδας β) Σχολείο και κοινότητα - Εξωστρέφεια γ) Διαχείριση πόρων	[ 1 ] [ 2 ] [ 3 ] [ 4 ]
<b>3. Επαγγελματική Ανάπτυξη</b>	α) Συμμετοχή σε επιμορφώσεις β) Συνεργασία μεταξύ εκπαιδευτικών (ετεροπαρατήρηση κ.ά.)	[ 1 ] [ 2 ] [ 3 ] [ 4 ]

Υπόμνημα Βαθμολογίας:

- **4 - Εξαιρετική:** Η λειτουργία του σχολείου αποτελεί πρότυπο.
- **3 - Πολύ Καλή:** Η λειτουργία ανταποκρίνεται πλήρως στους στόχους.
- **2 - Καλή/Επαρκής:** Υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης.
- **1 - Μη Επαρκής:** Απαιτείται άμεση λήψη διορθωτικών μέτρων.

**ΜΕΡΟΣ Β: Σχέδιο Δράσης (Action Plan)**

Τίτλος Δράσης: \_\_\_\_\_

Στόχοι: \_\_\_\_\_

Συντονιστής: \_\_\_\_\_

Αντίκτυπος (Impact): \_\_\_\_\_

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Δ

### Συγκριτικοί Πίνακες PISA 2022

(Σημείωση: Αναλυτικά δεδομένα επιδόσεων για τις χώρες που εξετάστηκαν στην παρούσα εργασία. Πηγή: OECD, PISA 2022 Results: The State of Learning and Equity in Education).

Πίνακας Δ1: Μέσος Όρος Επιδόσεων στα Μαθηματικά (Mathematics)

Κατάταξη	Χώρα	Μέσος Όρος	Διαφορά από 2018	Επίπεδο Αυτονομίας (βάσει εργασίας)
1	Σιγκαπούρη	575	+6	-
...	...	...	...	...
12	Ολλανδία	493	-27	Υψηλό (Lump Sum)
14	Ην. Βασίλειο	489	-13	Υψηλό (Academies)
20	Φινλανδία	484	-23	Υψηλό (Παιδαγωγικό)
-	Μ.Ο. ΟΟΣΑ	472	-15	-
44	Ελλάδα	430	-21	Χαμηλό (Συγκεντρωτικό)

Πίνακας Δ2: Μέσος Όρος Επιδόσεων στην Κατανόηση Κειμένου (Reading)

Κατάταξη	Χώρα	Μέσος Όρος	Διαφορά από 2018	Παρατηρήσεις
1	Σιγκαπούρη	543	-6	-
...	...	...	...	...
13	Ην. Βασίλειο	494	-10	Διατηρήθηκε κοντά στον Μ.Ο.
14	Φινλανδία	490	-30	Ιστορικό χαμηλό
-	Μ.Ο. ΟΟΣΑ	476	-10	-
26	Ολλανδία	459	-26	Κάτω από τον Μ.Ο. ΟΟΣΑ
41	Ελλάδα	438	-19	Σημαντική υστέρηση

