

Αποκέντρωση και αποσυγκέντρωση: κριτική θεώρηση του γενικού πλαισίου και των σχετικών τάσεων στο χώρο της εκπαίδευσης

Ιωάννης Κατσαρός
*Διδάκτωρ Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης
Παντείου Πανεπιστημίου*

Γενικό πλαίσιο

Η εκπαίδευση στα σύγχρονα κράτη τυπικά αντιμετωπίζεται ως μια δημόσια υπηρεσία και αποτελεί μια από τις κύριες εκδηλώσεις της διοικητικής λειτουργίας. Ο τρόπος οργάνωσής της, όπως και γενικότερα ο τρόπος οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, έχει καθοριστική σημασία για τη διαμόρφωση των οικονομικών σχέσεων, των κοινωνικών σχέσεων και των σχέσεων εξουσίας, αλλά και για την απόδοση της δράσης της δημόσιας διοίκησης κατά την αδιάλειπτη επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος. Τυπικά αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων και ρόλων στη λήψη των αποφάσεων, τη διαμόρφωση θέσεων εξουσίας και ιεραρχίας, τη διαμόρφωση τελικά του κατάλληλου οργανωτικού συστήματος και την επιλογή των ενδεδειγμένων μεθόδων εσωτερικής διάρθρωσης. Στην ουσία, όμως, αφορά την επιλογή του πλαισίου αναφοράς (εθνικού ή τοπικού), των προϋποθέσεων και των παραμέτρων βάσει των οποίων λαμβάνονται οι αποφάσεις, καθώς και την πολυπλοκότητα των διαδράσεων που επηρεάζουν καθοριστικά αυτές τις αποφάσεις. Σύμφωνα με τα παραπάνω, ο τρόπος οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης επηρεάζεται σημαντικά από τις επιστημονικές αρχές της οργανωτικής επιστήμης, αλλά σε τελική ανάλυση οι τρόποι μεταβίβασης εξουσίας και ευθύνης (αρμοδιοτήτων) αντανακλούν το ιδεολογικό πλαίσιο της εξουσίας και τα κυρίαρχα χαρακτηριστικά του κοινωνικού, οικονομικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος.

Στην ελληνική βιβλιογραφία¹ του διοικητικού δικαίου, η επικρατούσα διά-

¹ Σε ένα μεγάλο μέρος της βιβλιογραφίας υιοθετείται μια διαφορετική διάκριση των συστημάτων οργάνωσης. Σύμφωνα με αυτή η βασική διάκριση είναι μεταξύ *συγκεντρωτικού* (centralized, στο οποίο αποδίδεται η ίδια σημασία) και *αποκεντρωτικού* συστήματος (decentralized, στο οποίο αποδίδεται η σημασία που έχει το αποσυγκεντρωτικό σύστημα στην άλλη διάκριση). Παραπέρα, ένα συγκεντρωτικό σύστημα μπορεί να είναι *συμπυκνωμένο* (concentrated, με την έννοια της ακραίας μορφής της συγκέντρωσης που απαιτεί μια αυστηρή ιεραρχία) ή *αποσυμπυκνωμένο* (deconcentrated, με την έννοια που δινόταν στην αποκέντρωση στην άλλη διάκριση, δηλαδή της μέτριας συγκέντρωσης της εξουσίας που

κριση των βασικών μορφών οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είναι μεταξύ του *συγκεντρωτικού με την ευρεία έννοια* (centralized) συστήματος και του συστήματος της *αποσυγκέντρωσης* (decentralization) (Παπαχατζής, 1991:243-54· Μπέσιλα-Βήκα, 2001· Ράικος, 1981). Η διάκριση μεταξύ συγκεντρωτικού και αποσυγκεντρωτικού συστήματος (αυτοδιοίκησης) βασίζεται στον εθνικό ή τοπικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων και στο βαθμό εξάρτησης των τοπικών αρχών από την κεντρική διοίκηση, κριτήρια που ανάγονται περισσότερο στο χωρικό και πολιτικό επίπεδο και λιγότερο στο λειτουργικό. Τα κριτήρια αυτά δίνουν την έμφαση σε έννοιες όπως η εγγύτητα, η αντιπροσωπευτικότητα των οργανωτικών δομών και η συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων, σε σχέση με τα κοινωνικά συμφέροντα και το φαντασιακό της τοπικής κοινωνίας. Με βάση τα παραπάνω κριτήρια, σπουδαιότερη και γνησιότερη μορφή του αποσυγκεντρωτικού συστήματος είναι η *αυτοδιοίκηση* (local, self-government). Περιπτώσεις εφαρμογής αυτού του συστήματος συνιστούν η τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και τα πανεπιστήμια.

Το σύστημα της συγκέντρωσης, με την ευρεία έννοια, διακρίνεται σε *συγκεντρωτικό σύστημα με τη στενή έννοια* (concentrated) και σύστημα *αποκέντρωσης* (deconcentration). Η διάκριση μεταξύ συγκεντρωτικού (concentrated) και αποκέντρωτικού συστήματος βασίζεται κυρίως στο βαθμό συγκέντρωσης των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και της εξουσίας στην κορυφή της ιεραρχίας ή τα περιφερειακά όργανα του κράτους αντίστοιχα. Το κριτήριο αυτό ανάγεται περισσότερο στο λειτουργικό και λιγότερο στο χωρικό επίπεδο, δίνοντας έμφαση στην επιδίωξη της λειτουργικότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Περαιτέρω, γίνεται διάκριση μεταξύ διοικητικής και πολιτικής αποκέντρωσης. Στην πρώτη οι σημαντικές αποφάσεις και η χάραξη πολιτικής γίνονται από τα κεντρικά όργανα και τα περιφερειακά όργανα αναλαμβάνουν την υλοποίηση. Στη δεύτερη όχι μόνο η εκτέλεση αλλά και η χάραξη των πολιτικών γίνεται από τα περιφερειακά όργανα του κράτους.

Στην πράξη, κανένα από τα παραπάνω συστήματα δεν μπορεί να εφαρμοστεί κατά τρόπο απόλυτο και όπου επικρατεί ένα σύστημα συνήθως εμφανίζονται δευτερευόντως στοιχεία εφαρμογής του αντιθέτου (Παπαχατζής, 1991). Πράγματι, στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, αν και θεωρείται ότι επικρατεί το συγκεντρωτικό σύστημα, είναι εμφανής η δυναμική και πολύπλοκη αλληλεπίδραση κεντρικού και τοπικού επιπέδου για τη διαμόρφωση των αποφάσεων και συνήθως μπορεί κανείς να διακρίνει έναν επιτυχή συνδυασμό περισσότερων του ενός συστημάτων. Με την έννοια αυτή γίνεται κατανοητή και η δυναμική θεώρηση της αποκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης όχι ως παγιωμένων συστημάτων οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, αλλά ως διακριτών *διαδικασιών που*

έγκειται στη μεταφορά της εξουσίας και τη λήψη αποφάσεων από όργανα τοπικά ή περιφερειακά, που παραμένουν, όμως, αναγκαστικά στην ιεραρχία των κεντρικών διοικήσεων). (Φλογαίτης, 1979:12· Ανδρέου και Παπακωνσταντίνου, 1990, σ. 45-47). Σχετικά με την ορολογική και εννοιολογική σύγχυση που προκαλείται, βλ. Ε. Μπέσιλα-Βήκα, 2001:3.

εξυπηρετούν την ίδια βασική τάση μετατόπισης της εξουσίας από το κέντρο προς την περιφέρεια, παράγοντας ως ένα βαθμό παρόμοια αποτελέσματα (Chevallier, 1993: 397).

Η εμφάνιση αυτής της τάσης σχετίζεται με τρεις αλληλένδετες παραμέτρους: α) με τη γενικότερη ανάπτυξη διορθωτικών παρεμβάσεων για την κάλυψη δυσλειτουργιών που συνδέονται με το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης του νεωτερικού εθνικού κράτους, β) με την ανάπτυξη του αιτήματος για διεύρυνση των ελευθεριών, των δικαιωμάτων, της συμμετοχής και για εκδημοκρατισμό στις σύγχρονες κοινωνίες, και γ) με την εξέλιξη και την κρίση του ίδιου του εθνικού κράτους στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης. Όσον αφορά τις πρώτες παραμέτρους, η γραφειοκρατία και οι απόλυτες εκδοχές συγκέντρωσης εξουσίας στις ανώτερες ιεραρχικές βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης συνδέθηκαν με προβλήματα όπως η εμφάνιση φαινομένων αυταρχισμού, η ακαμψία, η πολυπλοκότητα αλλά και η έλλειψη γνώσης του κέντρου για ζητήματα της περιφέρειας, η βραδύτητα στην επίλυση των προβλημάτων και η αναποτελεσματικότητα. Τα φαινόμενα αυταρχισμού οδήγησαν στην εμφάνιση κοινωνικής πίεσης για διαφάνεια και περιορισμό της απόστασης της διοίκησης από τον πολίτη. Η διεύρυνση του διοικητικού πεδίου και η αυξανόμενη πολυπλοκότητα επέτειναν την αδυναμία της κεντρικής διοίκησης να επιλύσει όλες τις διοικητικές υποθέσεις. Η έλλειψη ευελιξίας και η νέα επιταγή για αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης οδήγησαν σε αμφισβήτηση των συγκεντρωτικών μορφών εξουσίας από την κοινωνία, αλλά και τους ίδιους τους διαμορφωτές των διοικητικών δομών στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Απάντηση σε όλα αυτά αποτέλεσε η διοικητική αποκέντρωση, η οποία ως όρος προσέλαβε θετικό περιεχόμενο και φορτίο. Αρχικά ταυτίστηκε με το αίτημα για αύξηση των αρμοδιοτήτων των υπαγομένων στην κεντρική εξουσία περιφερειακών αρχών. Σταδιακά, όμως, με τη διεύρυνση της σημασίας του όρου κατέστη μια πολιτική έννοια, που σχετίζεται με το σύγχρονο αίτημα των δημοκρατικών κοινωνιών για απόδοση στις τοπικές κοινωνίες των αναγκών ελευθεριών για λήψη των αποφάσεων, για την αυτόνομη ανάπτυξή τους και για ανάπτυξη μηχανισμών κοινωνικής λογοδοσίας. Κατέστη κυρίως πολιτικό πρόβλημα, που σχετίζεται με τη δημοκρατική οργάνωση, την αντιπροσώπευση και συμμετοχή του κοινωνικού συνόλου στα κοινά και στη διοίκηση του κράτους (Ανδρέου και Παπακωνσταντίνου, 1990, σ. 46-47) και έφτασε σε πολλές περιπτώσεις να επικαλύπτει τις έννοιες της αποσυγκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης.

Στην εξέλιξη αυτής της διαδικασίας σε σχέση με τη σταδιακή διαφοροποίηση των αντιλήψεων για την έννοια και το ρόλο του κράτους μπορούμε να διακρίνουμε διάφορες φάσεις. Η αρχική οργάνωση των κρατών στη νεωτερικότητα, με βάση το ιεραρχικό γραφειοκρατικό πρότυπο, είχε ως στόχο την εξασφάλιση της ενοποίησης και της ομοιογένειας ως προϋποθέσεων ανάπτυξης. Από τη στιγμή που ο στόχος αυτός επιτεύχθηκε ή έπαψε να αποτελεί βασική επιδίωξη, το κράτος «ήταν υποχρεωμένο να διευθετήσει τη συγκεντρωμένη σε βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης εξουσία και κατέληξε να τη διαμοιράσει σε μια πληθώ-

ρα αποκεντρωμένων δημόσιων υπηρεσιών» (Φλογαΐτης, 1979: 32-33). Μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, ανάμεσα στις ακραίες εκφάνσεις του υπαρκτού σοσιαλισμού και του άκρατου φιλελευθερισμού, η πλειονότητα των δυτικών κοινωνιών ακολούθησε την ταλάντωση του εκκρεμούς μεταξύ της συμβατικής σοσιαλδημοκρατίας, και του νεοφιλελευθερισμού. Η σοσιαλδημοκρατία, που εφαρμόστηκε τις τρεις πρώτες δεκαετίες μετά το Β' παγκόσμιο πόλεμο στη Δυτική Ευρώπη και χαρακτηρίστηκε, κάποιες φορές, από έντονο κρατισμό και συγκεντρωτισμό², έφερε θετικά αποτελέσματα στο χώρο της παραγωγής και συνέβαλε στην αναδιανομή του πλούτου ως τα μέσα της δεκαετίας του '70. Η γενικευμένη κοινωνική ευημερία που επικράτησε στις αναπτυγμένες χώρες λειτούργησε ως παράγοντας συνοχής που υποκατέστησε την ανάγκη συγκεντρωτικής οργάνωσης. Αυτό, σε συνδυασμό με την ανάγκη αποτελεσματικότερης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης σε τομείς κοινωνικής πρόνοιας, πολιτισμού και ποιότητας ζωής, οδήγησε στην εκχώρηση σχετικών αρμοδιοτήτων σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ως παράγοντες που συνέβαλαν στην ανάπτυξη αυτής της τάσης ο Chevallier εντοπίζει ακόμα *την ενεργοποίηση των τοπικών ταυτοτήτων* κατά τη δεκαετία του '60, ως αντίδραση στον κίνδυνο απώλειάς τους από την ενοποιητική και ομογενοποιητική δραστηριότητα του κράτους, και την *πίεση των τοπικών αρχόντων*, κυρίως των εκλεγμένων, που προσπάθησαν να επεκτείνουν τα περιθώρια εξουσίας τους (Chevallier, 1993: 437- 438).

Ο σημαντικότερος παράγοντας, όμως, ο οποίος συνδέεται περισσότερο με την επόμενη φάση της διαδικασίας είναι η οικονομική κρίση μετά το 1970, που κατέστησε σαφή τα όρια της κεντρικά προσδιορισμένης οικονομικής πολιτικής, αλλά και γενικότερα κατέδειξε την ανάγκη αναδιαρθρώσεων στο διεθνές οικονομικό σύστημα. Ο νεοφιλελευθερισμός προβλήθηκε ως απάντηση στα προβλήματα που αντιμετώπισε το οικονομικό σύστημα και συνακόλουθα το σοσιαλδημοκρατικό κράτος πρόνοιας, αποθεώνοντας την οικονομία της αγοράς και τους μηχανισμούς της, τους οποίους προέβαλε ως ικανούς να λύσουν τα προβλήματα παραγωγής και αναδιανομής του πλούτου, και εισάγοντας τη λογική του κέρδους και της ατομικής ευθύνης σε όλους τους θεσμικούς χώρους της κοινωνίας (Μακρυδημήτρης, 2003α: 19). Μέρος της στρατηγικής αποτέλεσε η απόσχιση των ευθυνών του συστήματος για την οικονομική κρίση και η διάχυσή τους σε όλο και χαμηλότερο επίπεδο, έως το ατομικό.

Οι εξελίξεις που ακολούθησαν και αποδίδονται με την έννοια της παγκοσμιοποίησης ήταν ραγδαίες και είχαν ως κύρια χαρακτηριστικά: α) την αμφισβήτηση του κυρίαρχου, ενιαίου και ομοιογενούς, κοινωνικά και εθνικά, χαρακτήρα του κράτους και του ρόλου του, β) την υποχώρηση του συγκεντρωτισμού σε επίπεδο εθνικού κράτους και την ανασύνταξη των λειτουργιών του, γ) την ενίσχυση του ρόλου υπερεθνικών κέντρων λήψης αποφάσεων μαζί με μια αντίρ-

2 Η διάκριση μεταξύ των εννοιών του κρατισμού και του συγκεντρωτισμού στηρίζεται στη συσχέτιση του πρώτου με την ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής από το κράτος και του δεύτερου με τον τρόπο οργάνωσης και διαχείρισης της εξουσίας (Ανδρέου και Παπακωνσταντίνου, 1990: 50).

ροπη τάση ενίσχυσης των τοπικών παραγόντων, φορέων της διαφορετικότητας και του πλουραλισμού, και τέλος δ) την ανάδειξη του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών ως ενός πόλου εξισορρόπησης μεταξύ του άκρατου ατομικισμού της παγκοσμιοποιημένης πλέον αγοράς και του κρατικού αυταρχισμού (Μακρυδημήτρης, 2003· Γεωργαντάς, 2002). Στο πλαίσιο αυτό ενισχύεται η αντίληψη ότι το κράτος δεν είναι πλέον ικανό να διατηρεί μια ζώνη οικονομικής και πολιτισμικής απομόνωσης. Η φθίνουσα σημασία του χώρου, ή μάλλον η ομογενοποίηση του χώρου μπροστά στο κεφάλαιο, συνοδεύεται από μια αύξουσα σημασία του τόπου. Το άνοιγμα του εθνικού χώρου και η επιβολή πλουραλιστικών συστημάτων, που συνάδουν με τα ιδεολογικά προτάγματα της παγκόσμιας υπερδύναμης και της κοσμοσυστημικής δυναμικής, ωθεί τα εθνικά κράτη στην απομάκρυνσή τους από συγκεντρωτικές μορφές οργάνωσης, προκειμένου να μη χαρακτηριστούν ολοκληρωτικά ή αυταρχικά (Κοντογιώργης, 2003). Στην προσπάθεια κατάλληλης προσαρμογής του κράτους ως βασικοί άξονες αναδύονται η ανάπτυξη μηχανισμών συνεργασίας σε τοπικό, περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο, και η προσπάθεια εσωτερικής αναδόμησης, ως βασική παράμετρος της οποίας αναδεικνύεται η τοπική διάσταση και ιδιαίτερα εκφάνσεις της όπως ο φυλετισμός, ο κοινοτισμός και η αυτοδιοίκηση (Drucker, 1996).

Στο πλαίσιο αυτό, μετά τη δεκαετία του '80 διευρύνεται η αναγνώριση των δυνατοτήτων που προσφέρει η τοπική αυτοδιοίκηση για δημοκρατική νομιμοποίηση και ανα-συσχέτιση της πολιτικής με την κοινωνία, αλλά και ως δυνατικός φορέας παραγωγής πολιτικής στο πλαίσιο του εξασθενούντος εθνικού κράτους, το οποίο χάνει την αποκλειστικότητα ως μονάδα πολιτικής ολοκλήρωσης. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα εμφανές και μέσα από τη μελέτη της δυναμικής του θεσμικού κεκτημένου μιας υπερεθνικής οργάνωσης όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση. «Η *Ευρώπη των Περιφερειών* τοποθετείται ως ο τρίτος θεσμικός πυλώνας του πολιτειακού οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πλάι στην *Ευρώπη καθεαυτή* και στην *Ευρώπη των Κρατών Εθνών*, με πιθανή την προσημείωση της ανάδειξης ως του τέταρτου πυλώνα της, της *Ευρώπης των πόλεων* (ή των δήμων), του πεδίου όπου ο πολίτης συναντάται αμεσότερα με την πολιτική διαχείριση της καθημερινότητάς του» (Κοντογιώργης, 2003: 42).

Στη φάση αυτή το κράτος προσπάθησε να αξιοποιήσει το προστατευτικό πλέγμα του τοπικού, αναζητώντας εκλεπτυσμένους μηχανισμούς παρέμβασης, που να βασίζονται στις τοπικές πρωτοβουλίες. Το εγχείρημα θεμελιώθηκε σε μια ρητορική για εκδημοκρατισμό της δημόσιας διοίκησης, για διεύρυνση της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης και της λαϊκής συμμετοχής. Η τοπική αυτοδιοίκηση (ΤΑ) κλήθηκε να συμβάλει στην «αποσυμπίεση» της κεντρικής διοίκησης με την ανάληψη αρμοδιοτήτων στο χώρο της κοινωνικής αλλά και της αναπτυξιακής και της οικονομικής πολιτικής. Στην πράξη αυτό σε αρκετές περιπτώσεις γίνεται ορατό με τη μορφή αρνητικών εξελίξεων για τα κεκτημένα των πολιτών στα αναπτυγμένα κράτη. Η ΤΑ καλείται να υποκαταστήσει το κράτος στην άσκηση αρμοδιοτήτων που σε προηγούμενες περιόδους αποτελούσαν τον κεντρικό πυρήνα της παρεμβατικής του δράσης. Στην πρακτική αυτή, η ριζοσπαστική κριτι-

κή διείδε την πρόθεση των κέντρων εξουσίας να αναθέσουν στην ΤΑ το ρόλο της αποδόμησης του κοινωνικού κράτους (κράτους πρόνοιας ή κράτους τροφού), το βάρος του οποίου θεωρήθηκε δυσβάστακτο, και παράλληλα να εξασφαλίσουν την αποφυγή ανάληψης του πολιτικού κόστους από το κεντρικό πολιτικό σύστημα. Με τον τρόπο αυτό την αναποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών χρεώνονται οι τοπικές κοινωνίες, οι οποίες έχουν την ευθύνη της εκλογής των (ικανών ή ανίκανων) αντιπροσώπων τους. Η ιδανική κατάσταση λειτουργίας του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως την περιγράφει ο Peter Drucker (1996: 177-178), «το κράτος –σε πολλές περιπτώσεις μέσω των ΟΤΑ– θέτει τους κανόνες, καθορίζει τα επίπεδα επίδοσης, παρέχει, αλλά δεν ενεργεί», φαλκιδεύεται από την πρόταξη ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων λειτουργίας: η μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση δε συνοδεύεται από τη μεταφορά των απαραίτητων πόρων. Το κράτος, στοχεύοντας στην εξοικονόμηση πόρων, δεν παρέχει ή παρέχει πολύ λιγότερα από τα απαιτούμενα. Η ΤΑ στρέφεται στην επιχειρηματική δραστηριότητα, στην αναζήτηση χορηγών, στη φορολόγηση των δημοτών και, στην καλύτερη περίπτωση, στην επιτυχή αξιοποίηση νέων αυτοδιοικητικών ηθών, όπως οι συμβάσεις με εξωτερικούς φορείς, επιχειρήσεις ή μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, που υποτίθεται –και σε αρκετές περιπτώσεις συμβαίνει– ότι εξασφαλίζουν αποτελεσματικότητα και οικονομία. Παράλληλα, οι εργαζόμενοι καλούνται να συμβάλουν στο ξέπέρασμα της κρίσης αποδεχόμενοι την επέκταση του εργάσιμου χρόνου και τη μείωση των απολαβών τους (συμβατικού και κοινωνικού μισθού).

Αποκέντρωση και αποσυγκέντρωση στην εκπαίδευση

Οι ίδιες τάσεις και διαδικασίες αποκέντρωσης και αποσυγκέντρωσης που περιγράφηκαν παραπάνω εκφράστηκαν με ιδιαίτερους τρόπους μέσα από συνεχείς, συνολικές ή επιμέρους μεταρρυθμίσεις και στο χώρο της παιδείας. Γενικά, ο τρόπος οργάνωσης ενός εκπαιδευτικού συστήματος είναι αποτέλεσμα πολιτικών επιλογών και σχεδιασμού, που στηρίζονται σε συγκεκριμένο αξιακό-φιλοσοφικό υπόβαθρο και παιδαγωγική-εκπαιδευτική ιδεολογία, αλλά και της επίδρασης παραγόντων όπως οι εθνικοί στόχοι, και η πίεση απόμων, κοινωνικών ομάδων, υπερεθνικών και παγκόσμιας εμβέλειας κέντρων για κοινωνική μεταβολή.

Από την αλληλεπίδραση αυτών των παραγόντων προκύπτουν οι σκοποί που επιδιώκει το σχολείο. Προκύπτει, επίσης, ο συγκεκριμένος τρόπος κατανομής της εξουσίας, της ευθύνης και των αρμοδιοτήτων μεταξύ των μερών του εκπαιδευτικού συστήματος, κάτι που του προσδίδει συγκεντρωτικό ή αποκεντρωτικό χαρακτήρα.

Με βάση τις παραπάνω παραδοχές, η ανάληψη της παροχής οργανωμένης εκπαίδευσης από το αστικό κράτος και η αρχική συγκεντρωτική οργάνωση των εκπαιδευτικών συστημάτων είναι αυτονόητες και αναμενόμενες, από τη στιγμή που στο θεσμό αυτόν ανατέθηκαν ρόλοι και αρμοδιότητες καίριας σημασίας για

την εξασφάλιση κοινωνικής συνοχής και ομοιογένειας, ακόμα και για την επιβίωση και την ανάπτυξη των ίδιων των κρατών, των οικονομιών και των κοινωνιών. Και αυτό ισχύει είτε υιοθετήσουμε α) τις επίσημες διακηρύξεις του αστικού σχολείου ότι σκοπό του αποτελεί η παροχή ίσων ευκαιριών μόρφωσης σε όλους τους νέους,³ είτε β) τις λειτουργικές θεωρήσεις, που θέλουν το σχολείο ένα θεσμό που επιτελεί μια λειτουργία απαραίτητη για το συνολικό κοινωνικό σύστημα, όπως είναι η κάλυψη της ανάγκης για εκπαίδευση που προέκυψε από τη διεύρυνση του κύκλου των βασικών γνώσεων και δεξιοτήτων που απαιτούνταν για τη συμμετοχή στην παραγωγική διαδικασία της βιομηχανικής εποχής, αφού κατέστη ανεπαρκές το προηγούμενο μοντέλο μετάδοσής τους με πρακτικούς τρόπους από γενιά σε γενιά, είτε γ) τις μαρξιστικές-ριζοσπαστικές θεωρήσεις, που αποκαλύπτουν τον πραγματικό ρόλο του σχολείου ως μηχανισμού με επιλεκτική και κατανεμητική λειτουργία, μηχανισμού κοινωνικής αναπαραγωγής, προσπολισμού και εγχάραξης της κυρίαρχης ιδεολογίας και των αξιών, μηχανισμού «που έχει ταυτόχρονα οικονομική, πολιτική και ιδεολογική σημασία» (Μαυρογιώργος και Γέτης, 1999: 121) και ο οποίος υπό όρους μόνο μπορεί να αποτελεί παράγοντα χειραφέτησης ατόμων και κοινωνίας.⁴

Η θεώρηση της εκπαίδευσης ως «δημόσιου αγαθού»⁵ και η υιοθέτηση της άποψης ότι το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται καλύτερα όταν τα δημόσια αγαθά παρέχονται από θεσμούς υπό την επίβλεψη του κράτους οδήγησαν στην εντυπωσιακή ανάπτυξη όλων των επιπέδων της δημόσιας παιδείας στις αναπτυγμένες χώρες κατά το μεγαλύτερο μέρος του 20ού αιώνα. Σημαντικό βήμα για τον προσανατολισμό της εκπαιδευτικής πολιτικής προς τον εκδημοκρατισμό, τη γενίκευση του υποχρεωτικού και δωρεάν χαρακτήρα και την επέκτασή της ως το 18^ο έτος της ηλικίας αποτέλεσε η κατοχύρωση του δικαιώματος στη μόρφωση με το άρθρο 26 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου το 1948⁶. Αποτέλεσμα αυτής της ανάπτυξης μπορεί να θεωρηθεί η επίτευξη σχεδόν καθολικού εναλφαριθμητισμού στις προηγμένες χώρες. Ιδιαίτερα στο πλαίσιο του κράτους πρόνοιας η εκπαίδευση αντιμετωπίστηκε ως κοινωνική υπηρεσία προς τα άτομα και ως μοχλός προαγωγής της κοινωνικής δικαιοσύνης και συνοχής, και δόθηκε έμφαση στην καταπολέμηση των διακρίσεων και του κοινωνικού αποκλεισμού, στο σεβασμό των ατομικών διαφορών και ιδιαιτεροτήτων, και στην παροχή ίσων ευκαιριών μόρφωσης.

Με βάση τα παραπάνω, ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας των εκπαιδευτικών συστημάτων παρέμεινε κυρίαρχος και οι όποιες προσπάθειες αποκέντρωσης αφορούσαν στην πραγματικότητα μόνο τη διοικητική αποκέντρωση (αποσυ-

3 Βλ. σχετικά και εισήγηση του Ευτύχη Μπιτσάκη (2005: 82-87) σε συνέδριο του Δήμου Νίκαιας.

4 Σε σχέση με τον τρόπο ερμηνείας του ρόλου της εκπαίδευσης στο πλαίσιο των διάφορων προσεγγίσεων της εκπαιδευτικής πολιτικής βλ. και σχετικό βιβλίο της Εύης Ζαμπέτα (1994).

5 Πρόκειται για μια θεώρηση που απηχεί τη γενικότερη αντίληψη για το ρόλο του δημόσιου τομέα στο πλαίσιο του σοσιαλδημοκρατικού κράτους πρόνοιας.

6 Άρθρο 26: «Καθένας έχει δικαίωμα στην εκπαίδευση. Η εκπαίδευση πρέπει να παρέχεται δωρεάν, τουλάχιστον στη στοιχειώδη και βασική βαθμίδα. Η στοιχειώδης εκπαίδευση είναι υποχρεωτική.»

μπύκνωση) και όχι την πολιτική. Εξάλλου, η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης με κριτήριο την έννοια των τοπικών υποθέσεων περιόρισε στο ελάχιστο τη σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με την εκπαίδευση. Αυτό συνέβη, διότι υιοθετήθηκε η άποψη ότι η εκπαίδευση αποτελεί υπόθεση του κράτους. Έτσι, δεν επιτράπηκε η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαμόρφωση της ουσίας και του περιεχομένου της εκπαίδευσης και στη λήψη των αποφάσεων για την εκπαιδευτική πολιτική, και η συμβολή της περιορίστηκε σε έναν εκτελεστικό, διαχειριστικό και επικουρικό ρόλο.

Σημείο εκκίνησης και μια από τις αιτίες για την εμφάνιση έντονων αποκεντρωτικών και αποσυγκεντρωτικών τάσεων στην εκπαίδευση αποτέλεσε η οικονομική κρίση της δεκαετίας του '70. Τα μεγάλα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που τη συνόδευαν κατέδειξαν μεταξύ άλλων και την αδυναμία της εκπαιδευτικής πολιτικής, ακόμα και στις πιο προηγμένες κοινωνίες, να άρει τις ανισότητες και τους διαχωρισμούς των μαθητών με βάση την κοινωνικοοικονομική τους διαστρωμάτωση, και να συμβάλει στην επίλυση των προβλημάτων και στην εξασφάλιση κοινωνικής συνοχής και ανάπτυξης. Η διαπίστωση αυτή τροφοδότησε τη συζήτηση για την αναποτελεσματικότητα της δημόσιας παιδείας και για την αποτυχία των αλληπάλληλων εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων. Τροφοδότησε, επίσης, την κριτική της δημόσιας εκπαίδευσης από τη σκοπιά ριζοσπαστικών θεωρήσεων που προσπάθησαν να αναδείξουν την ύπαρξη λεπτών μηχανισμών διαφοροποίησης και ιεράρχησης, παρά την επιφανειακή απουσία διαχωρισμών στο δημόσιο σχολείο και τις διακηρύξεις για επιδίωξη ισότητας ευκαιριών πρόσβασης. Παράλληλα, οδήγησε σε κλιμακούμενη μέχρι τις μέρες μας μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη δημόσια εκπαίδευση, γεγονός που, αν και από πολλούς θεωρήθηκε κατασκευασμένο αποτέλεσμα της συνειδητής προσπάθειας συντηρητικών ή νεοφιλελεύθερων κυβερνήσεων με τη βοήθεια μέσων μαζικής ενημέρωσης⁷, καταγράφηκε από έρευνες δημοσκοπήσεων της κοινής γνώμης σε πολλές χώρες.⁸

Ως δύο από τους σημαντικότερους παράγοντες δυσλειτουργίας και απαξίωσης του θεσμού της εκπαίδευσης πολλοί αναλυτές θεώρησαν και θεωρούν ακρι-

7 Κλασικό παράδειγμα δραματοποιημένης παρουσίασης της κατάστασης αποτελεί η έκθεση του 1983 για την κατάσταση της εκπαίδευσης στις ΗΠΑ «Ένα έθνος σε κίνδυνο».

8 Πρέπει εδώ να επισημάνουμε ότι σε όλες τις κοινωνίες και τις εποχές παρουσιάζεται μια τάση εξωραϊσμού του παρελθόντος, έτσι που σε κάθε γενιά η αντίστοιχη νεολαία να θεωρείται εξωλέστερη από την προηγούμενη και η εκπαίδευση να εμφανίζεται να χειροτερεύει με το χρόνο. Για παράδειγμα, «ο Αριστοφάνης στις Νεφέλες επαινεί τα παιδιά της προκλασικής εποχής επειδή με ένα χιτώνα, ανυπόδητα χειμώνα καλοκαίρι, με τάξη και σιγή πήγαιναν στο σχολείο και επαινεί την προκλασική αγωγή που ετοίμασε τη γενιά των μαραθωνομάχων» (Γιαννικόπουλος, 1989: 64). Από την άλλη ριζοσπάστες θεωρητικοί της εκπαίδευσης θεωρούν ότι σε όλες τις κοινωνίες «υπάρχουν στην κορυφή σημαντικών θεσμών άνθρωποι ..., που βρίσκουν την αλλαγή ενοχλητική ίσως και ανυπόφορη και που έχουν οικονομικά και πολιτικά συμφέροντα και θέλουν να τα διατηρήσουν με κάθε θυσία... τέτοιοι άνθρωποι απειλούνται από την ιδέα μιας κοινωνίας που ανανεώνεται αδιάκοπα. Υπάρχουν και άσημοι άνθρωποι που απειλούνται το ίδιο γιατί έχουν ταυτιστεί με μερικές ιδέες και θεσμούς τους οποίους θέλουν να κρατήσουν μακριά από κάθε κριτική και αλλαγή.» (Postman and Weingartner, 1975: 15-6).

βώς την προσέγγισή της ως μονοπωλίου του δημοσίου και τη γραφειοκρατική της οργάνωση, οι οποίες οδήγησαν στο σχεδόν πλήρη διαχωρισμό των σχολείων από την κοινωνία και στην αποθάρρυνση της συμμετοχής της τοπικής κοινωνίας στη λήψη αποφάσεων (Murphy & Louis, 1999). Έτσι, στις μέρες μας σε διεθνές επίπεδο οι προσπάθειες που καταβάλλονται για την ενδυνάμωση και τη βελτίωση του σχολικού θεσμού συχνά συνδέονται με πολιτικές αποκεντρωτικού χαρακτήρα. Έχει αναπτυχθεί μια τάση για αμφισβήτηση της αποκλειστικότητας της κεντρικής διοίκησης των υπουργείων παιδείας και των επαγγελματιών της εκπαιδευτικής ιεραρχίας στην άσκηση της εκπαιδευτικής πολιτικής και για ανάθεση αναβαθμισμένου ρόλου σε όλους τους εμπλεκόμενους στην εκπαιδευτική διαδικασία. Σε τοπικό επίπεδο αυτή η αμφισβήτηση εκφράστηκε με την ενεργοποίηση ομάδων πίεσης, όπως οι γονείς, κοινωνικές οργανώσεις αλλά και οι εκλεγμένες τοπικές αρχές. Οι ομάδες αυτές διεκδίκησαν ενεργό ρόλο στη λήψη αποφάσεων που σχετίζονταν με τους σκοπούς, το περιεχόμενο και το πρόγραμμα σπουδών, ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες. Στόχευαν, επίσης, στην καλύτερη αξιοποίηση των εκπαιδευτικών δαπανών για την ανάπτυξη και την αναδιοργάνωση των παραγωγικών δυνάμεων της τοπικής και της ευρύτερης κοινωνίας. Πρόκειται για διεκδικήσεις που τροφοδοτήθηκαν, αλλά και ήρθαν να συναντήσουν την πολιτική ανάγκη αναβάθμισης του ρόλου των περιφερειακών και τοπικών δυνάμεων (Σουμέλης, 1995: 118). Η ανάγκη αυτή εκφράζεται την τελευταία εικοσαετία στο λόγο που εκπορεύεται κυρίως από υπερεθνικά κέντρα λήψης αποφάσεων, τα οποία στην ενίσχυση της περιφέρειας αναζητούν τον πόλο εξισορρόπησης στις πιέσεις και τα προβλήματα που δημιουργεί η παγκοσμιοποίηση.

Σύμφωνα με ριζοσπαστικές αναλύσεις, η κατάσταση αυτή εντάθηκε υπό την επίδραση της νεοσυντηρητικής, αλλά και της νεοφιλελεύθερης, σε κάποιο βαθμό, ρητορικής (Καρατζιά-Σταυλιώτη & Λαμπρόπουλος, 2006: 22) για την ανάγκη επικράτησης των συμφερόντων των «καταναλωτών» (γονέων και αγοράς εργασίας) έναντι των συμφερόντων των «παραγωγών» (εκπαιδευτικών, στελεχών της εκπαίδευσης), οι οποίοι έχοντας την κυριαρχία οδήγησαν την εκπαίδευση σε αποτυχία. Έφτασε μάλιστα αυτή η προσέγγιση στην αμφισβήτηση του χαρακτήρα της εκπαίδευσης ως δημόσιου αγαθού και στη θεώρησή της περισσότερο ως προϊόντος, η αγορά του οποίου πρέπει να ρυθμίζεται από την ιδιωτική επιλογή και φροντίδα και από παραμέτρους της αγοράς. Στη διαμόρφωση αυτής της κατάστασης συνέβαλε η επίδραση κοινωνικο-οικονομικών μεταβολών που προέκυψαν στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης. Πρόκειται για μεταβολές στον τρόπο παραγωγής και στην παροχή, διαχείριση και εκμετάλλευση της γνώσης που επιτρέπουν να μιλάμε για «νέα ιστορική εποχή – την οικονομία της γνώσης ή την κοινωνία της πληροφορίας–, όπου η οικονομία βασίζεται πιο ισχυρά και πιο άμεσα στην παραγωγή, διαχείριση και χρήση της γνώσης από ποτέ άλλοτε» (Foray and Lundvall, 1996: 12). Στο πλαίσιο αυτό προβλήθηκε, ιδιαίτερα από τους συντηρητικούς, ως βασικός πολιτικός στόχος η κάλυψη της ανάγκης των νέων ανθρώπων για μια εκπαίδευση που θα τους επιτρέψει να βρουν απασχόλη-

ση μετά την έξοδό τους από το εκπαιδευτικό σύστημα και να είναι ευπροσάρμοστοι, ώστε να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις αλλαγές εργασίας που θα απαιτηθούν κατά τη διάρκεια της εργασιακής τους ζωής. Ως απάντηση στην κρίση από την πλευρά των συντηρητικών αναπτύχθηκαν ακόμα προτάσεις για ενίσχυση του συγκεντρωτικού χαρακτήρα του εκπαιδευτικού συστήματος μέσα από την ενίσχυση των κεντρικών θεσμών ελέγχου και αξιολόγησης που θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν τη μετάδοση παραδοσιακών αξιών και την παροχή των βασικών γνώσεων στους νέους. Παράλληλα, η συντηρητικής έμπνευσης ελευθερία επιλογής (σχολείου) συνδέθηκε με τη μετατροπή από τους νεοφιλελεύθερους της υποχρέωσης της πολιτείας για παροχή μορφωτικών αγαθών, και του δικαιώματος των νέων για ίση πρόσβαση σε αυτά, σε ατομική ευθύνη των πολιτών, ώστε να προετοιμαστούν κατάλληλα για τις ανάγκες του νέου, ταχύτατα μεταβαλλόμενου οικονομικού συστήματος (Ανδρέου, 1998: 11). Σε γενικές γραμμές, το κράτος υποχωρεί στο ρόλο αυτού που παρέχει ένα συγκεκριμένο ποσό για σπουδές σε κάθε νέο, θέτει τους κανόνες της εκπαιδευτικής αγοράς και επιβλέπει την τήρησή τους.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ριζοσπαστική κριτική επισημαίνει ότι μπροστά στη συνεχώς αυξανόμενη ανάγκη εξεύρεσης νέων πηγών χρηματοδότησης μιας δημόσιας εκπαίδευσης που συνεχώς διευρύνεται από άποψη πληθυσμού, περιεχομένου, μεθόδων και στόχων, διαμορφώνεται από τα κυρίαρχα πολιτικο-οικονομικά συμφέροντα μια εκπαιδευτική πολιτική που αποτελεί μείγμα φαινομενικά αντιφατικών θέσεων νεοφιλελεύθερης και νεοσυντηρητικής έμπνευσης, η οποία κρατά το θεσμό του δημόσιου σχολείου σε μόνιμη άμυνα. Η πολιτική αυτή συντηρεί το συγκεντρωτικό χαρακτήρα των εκπαιδευτικών συστημάτων ως προς τη λήψη των σημαντικών αποφάσεων, αλλά προωθεί αποκεντρωτικές πολιτικές αναζητώντας κοινωνικοπολιτική νομιμοποίηση, στήριξη και νέες πηγές χρηματοδότησης της δημόσιας εκπαίδευσης στις τοπικές κοινωνίες, καθώς και σε ιδιώτες χορηγούς, και αντιμετωπίζει την εκπαίδευση με αμιγώς ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, παραβλέποντας την ιδιαιτερότητά της, επιδιώκοντας τη μεγιστοποίηση της απόδοσης των διατιθέμενων πόρων, αναδεικνύοντας τη διαχείριση (management) σε εργαλείο μετασχηματισμού και ενισχύοντας την αξιολόγηση μέσω της αγοράς με συγκεντρωτικούς θεσμούς εποπτείας, ελέγχου και αξιολόγησης κυρίως των μαθητών και των εκπαιδευτικών, οι οποίοι ελάχιστα συμμετέχουν στη λήψη των αποφάσεων.

Περιπτώσεις αποκεντρωτικών πολιτικών

Η υλοποίηση των αποκεντρωτικών πολιτικών ακολούθησε διαφορετικό δρόμο σε κάθε χώρα, με βάση κυρίαρχα χαρακτηριστικά των εκπαιδευτικών συστημάτων, όπως ο παγιωμένος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη των αποφάσεων και οι εμπεδωμένες πρακτικές στην άσκηση ελέγχου και εποπτείας. Οι μεταρρυθμιστικές κινήσεις εκφράστηκαν κυρίως μέσα από μια προσπάθεια ιδιωτικοποίησης της εκπαίδευσης, τη δυνατότητα επιλογής σχολείου από τους γο-

νείς και την αποκέντρωση προς την εκπαιδευτική μονάδα (Hargreaves, 1994: 47-65).

Για παράδειγμα, το 1988 το συντηρητικό κόμμα της Βρετανίας, διαρρηγνύοντας το προστατευτικό πλαίσιο που το κράτος πρόνοιας εξασφάλιζε σε ζώνες όπως αυτή της παιδείας, προώθησε μια πολιτική που βασιζόταν στην εφαρμογή αρχών της αγοράς και μεθόδων του ιδιωτικού τομέα (μάρκετινγκ, μανάτζμεντ) στη διοίκηση της εκπαίδευσης, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας και τον εξορθολογισμό της διαχείρισης των πόρων. Ως αποτέλεσμα, περιορίστηκε η εξουσία των τοπικών αρχών και ενισχύθηκαν αφενός ο έλεγχος από την κεντρική κυβέρνηση και αφετέρου η αυτοδιοίκηση των σχολικών μονάδων. Στους «πελάτες» γονείς προσφέρθηκε η δυνατότητα επιλογής σχολείου και τα σχολεία αποδύθηκαν σε ανταγωνισμό για την προσέλκυση μαθητών.

Στη Φιλανδία ο αρχικός σχεδιασμός της αποκέντρωσης του 1993 έγινε στα μέσα της δεκαετίας του '80. Το 1987 κορυφαία προτεραιότητα της νέας κυβέρνησης ήταν η ανασυγκρότηση όλων των τομέων της δημόσιας διοίκησης και η επανεξέταση του κράτους πρόνοιας στην κατεύθυνση της ιδιωτικοποίησης και της αποκέντρωσης. Το σχέδιο για τη μεταρρύθμιση του τρόπου χρηματοδότησης στους τομείς υγείας, εκπαίδευσης και κοινωνικής ασφάλειας έγινε αντικείμενο επεξεργασίας, συζήτησης και δοκιμής. Στα τέλη του '80 η οικονομική ανάπτυξη οδήγησε τους δήμους στην απαίτηση μεγαλύτερης αυτονομίας. Η πίεση αυτή οδήγησε στη μεταρρύθμιση του 1993, η οποία όμως έγινε σε συνθήκες σοβαρής ύφεσης. Στο πλαίσιο αυτό αποφασίστηκε η μεταφορά περισσότερων εκπαιδευτικών αρμοδιοτήτων στους δήμους. Η αναθεώρηση του 1996 είχε τους ίδιους σκοπούς και κυρίως τον έλεγχο των δημόσιων δαπανών, γιατί η επιχορήγηση των δήμων ανάλογα με τις οικονομικές τους δυσκολίες, που είχαν αυξηθεί λόγω της οικονομικής ύφεσης, επέτρεπε την αύξηση των δαπανών τους, αφού δεν δέχονταν πίεση για να κάνουν οικονομία. Αποτέλεσμα της έμφασης που δόθηκε στην εξοικονόμηση πόρων, της μείωσης των κρατικών επιχορηγήσεων και του περιορισμού των δαπανών των δήμων ήταν το κλείσιμο μεγάλου αριθμού σχολείων κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90.

Αντίστοιχα, στον Καναδά και στις ΗΠΑ θεσμοθετήθηκε μετά το 1980 μια ποικιλία εναλλακτικών τύπων σχολείων (π.χ. «σχολεία μαγνήτες» (magnet schools), «σχολεία ειδικής συμφωνίας» (charter schools) και «σχολεία ειδικών προγραμμάτων» (special program schools), για να προσφέρουν στους γονείς τη δυνατότητα επιλογής του σχολείου που ανταποκρίνεται καλύτερα στις εκπαιδευτικές τους αξίες. Τις κατευθυντήριες γραμμές της εκπαιδευτικής πολιτικής στις ΗΠΑ συνοψίζει ο Bruno Mano (1997) στο άρθρο του «Creating American's new public schools: not tomorrow but today» ως εξής:

α) *Μεταφορά της δύναμης από τους παραγωγούς ή παρόχους στους πελάτες ή αποδέκτες της δημόσιας εκπαίδευσης, δηλαδή στους εκπαιδευτικούς, στους γονείς, στους ψηφοφόρους, στους μαθητές, στους εκπρόσωπους της τοπικής κοινωνίας.*

β) *Έμφαση στα αποτελέσματα. Η έμφαση μετατοπίζεται από την εξασφάλι-*

ση των απαραίτητων εισροών (π.χ. εκπαιδευτικών, υποδομών, χρηματοδότησης, προγραμματίων) για την παροχή υψηλού επιπέδου εκπαίδευσης στη μέτρηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος με βάση κυρίως την επίδοση των μαθητών σε σχέση με την κατάκτηση γνώσεων, που περιγράφονται με τρόπο ώστε να είναι μετρήσιμες.

γ) *Ποικιλομορφία και δυνατότητα επιλογής*. Οι γονείς πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να επιλέγουν ελεύθερα το σχολείο των παιδιών τους, ανάμεσα σε μια μεγάλη ποικιλία εναλλακτικών τύπων σχολείων, πέρα από τη μια και μόνη δυνατότητα που παρέχει το κράτος.

δ) *Διαχωρισμός της χρηματοδότησης από την παραγωγή εκπαιδευτικών υπηρεσιών*. Η δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος επιλογής προσδιορίζεται από τη δυνατότητα των γονέων να χρηματοδοτήσουν τις επιλογές τους. Το κράτος παρέχει σε κάθε μαθητή ένα κουπόνι αξίας ισοδύναμης με τις κατά κεφαλή κρατικές δαπάνες για τη δημόσια εκπαίδευση και ο μαθητής μπορεί να το χρησιμοποιήσει για όποιο ιδιωτικό ή δημόσιο σχολείο θέλει.

Η προώθηση αυτών των μεταρρυθμίσεων σε πολλές περιπτώσεις συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη μιας ρητορικής για ενδυνάμωση των πολιτών, για απόδοση της ευθύνης στους πολίτες και τις τοπικές κοινωνίες, και από τους εισηγητές δόθηκε έμφαση στον αποκεντρωτικό τους χαρακτήρα. Τα αυτοδιοικούμενα σχολεία επιδιώχθηκε να έχουν ως κύρια χαρακτηριστικά την αυτονομία στα οικονομικά, τη διοίκηση και τη λήψη των αποφάσεων, την ενδυναμωμένη παρουσία των συμμετεχόντων στη σχολική οργάνωση και την υποκίνηση της ανάπτυξης από τη βάση, από τους εκπαιδευτικούς, τους μαθητές, τους γονείς και τους φορείς της τοπικής κοινωνίας, που συμμετέχουν ενεργά (Chapman et al., 1999: 79). Σε αυτό το πλαίσιο οι εκπαιδευτικές μονάδες αναδείχθηκαν, σε αρκετές περιπτώσεις, σε σημαντικό παράγοντα «α) κριτικής διαμόρφωσης και υποδοχής της ασκούμενης κεντρικά εκπαιδευτικής πολιτικής και β) διαμόρφωσης “εσωτερικής” εκπαιδευτικής πολιτικής, για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων αναγκών του σχολείου και τη σύνδεσή του με την τοπική κοινωνία» (Μαυρογιώργος και Γέτης, 1999: 127). Σε πολλές περιπτώσεις, όμως, στην προσπάθεια εξασφάλισης μιας στενά εννοούμενης αποτελεσματικότητας, οδηγήθηκαν σε ακραίες μορφές ανταγωνισμού για τη διεκδίκηση μαθητών, που είχαν συνέπεια την παραμέληση πτυχών που συνδέονται με την αναβάθμιση της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης.

Σε επίπεδο διοικητικών αναδιαρθρώσεων η τάση αυτή από τους μελετητές αποδόθηκε με τον όρο *school-based management (SBM)*, που αποτελεί την πιο διαδεδομένη εφαρμογή του συμμετοχικού μοντέλου ηγεσίας και πήρε κυρίως τρεις μορφές (Murphy & Beck, 1995):

Αποκεντρωμένη σε περιφερειακές μονάδες του κράτους διοίκηση. Σύμφωνα με αυτή τη μορφή, εκχωρούνται αυξημένη ευθύνη και αρμοδιότητες για τη λήψη αποφάσεων σε θέματα χρηματοδότησης, προσωπικού και προγράμματος σπουδών σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες του αντίστοιχου υπουργείου παιδείας. Στις αποφάσεις της η τοπική αρχή μπορεί να συμβουλευτείται άτυπα τους εκπαι-

δευτικούς, τους γονείς, τους μαθητές ή αντιπροσώπους της τοπικής κοινωνίας, ενώ τυπικά συμβουλευτικό ρόλο μπορούν να έχουν και σχετικά τοπικά συμβούλια.

Αποκεντρωμένη στους εκπαιδευτικούς διοίκηση. Σύμφωνα με αυτή τη μορφή, εκχωρούνται αυξημένη ευθύνη και αρμοδιότητες για τη λήψη αποφάσεων σε θέματα χρηματοδότησης, προσωπικού και προγράμματος σπουδών στους εκπαιδευτικούς, με στόχο την αξιοποίηση των επιστημονικών τους γνώσεων και της άμεσης επαφής τους με την εκπαιδευτική πραγματικότητα, και τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα μέσω της υποκίνησης που παρέχει η συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων. Και στην περίπτωση αυτή η λειτουργία τοπικών συμβουλίων έχει μάλλον τυπικό χαρακτήρα, αφού οι εκπαιδευτικοί έχουν συνήθως την πλειοψηφία.

Διοίκηση αποκεντρωμένη στην τοπική κοινωνία και τους τοπικούς φορείς. Σύμφωνα με αυτή τη μορφή, εκχωρούνται αυξημένη ευθύνη και αρμοδιότητες για τη λήψη αποφάσεων σε θέματα χρηματοδότησης, προσωπικού και προγράμματος σπουδών στους γονείς και στους φορείς της τοπικής κοινωνίας, προκειμένου το σχολείο να συνδέεται και να υπηρετεί τις αξίες και τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, για τις οποίες δεν δείχνουν το ίδιο ενδιαφέρον οι εκπαιδευτικοί. Για το λόγο αυτό δημιουργούνται τοπικά ή σχολικά συμβούλια, στα οποία την πλειοψηφία έχουν οι γονείς και οι τοπικοί φορείς. Ως άλλη μορφή άμεσου κοινωνικού ελέγχου στα σχολεία παρουσιάζεται και το μοντέλο ελεύθερης επιλογής σχολείου από τους γονείς.

Εκτός από τις παραπάνω αμιγείς μορφές, υπάρχουν και μορφές ισότιμης συμμετοχής στη διοίκηση τόσο των γονέων και των τοπικών φορέων όσο και των εκπαιδευτικών, που εξασφαλίζουν τον άμεσο κοινωνικό έλεγχο και την έκφραση των προτεραιοτήτων της τοπικής κοινωνίας, αλλά και την επιστημονική και παιδαγωγική ορθότητα των αποφάσεων.

Η κριτική που ασκήθηκε από ακραίες συντηρητικές θέσεις στην τάση του school-based management σχετίζεται με τη δυνατότητα αυτών των αποκεντρωτικών πρακτικών να εξασφαλίσουν αποτελεσματικότητα και υψηλότερο επίπεδο απόδοσης των μαθητών, το οποίο θα πρέπει να αποτελεί τον κυρίαρχο στόχο. Πιο συγκεκριμένα, η αποκέντρωση θεωρήθηκε αναποτελεσματική στο βαθμό που δεν επιδιώκει τη βελτίωση της απόδοσης των μαθητών με βάση υψηλά κριτήρια (standards) και στο βαθμό που εξαντλείται στη δημιουργία τοπικής εμπέλειας συμβουλίων – συλλογικών οργάνων με εξουσία για τη λήψη ήσσονος σημασίας αποφάσεων. Και, όπως ο Wohlstetter (1995) συμπεραίνει με βάση διεθνή μελέτη τετραετούς διάρκειας, «η αποκεντρωμένη στο σχολείο διοίκηση δεν είναι αποτελεσματική όταν ισχύουν τα παρακάτω: έχει υιοθετηθεί ως αυτοσκοπός, οι διευθυντές εργάζονται με βάση δικές τους προτεραιότητες παρά σε συνεργασία με τους εκπαιδευτικούς, η εξουσία λήψης αποφάσεων έχει αποδοθεί σε ένα συλλογικό όργανο (ο τυπικός ορισμός του school-based management στις ΗΠΑ) και οι εργασίες εξελίσσονται όπως συνήθως».

Στην τάση επικράτησης της αποκεντρωμένης σχολικής διοίκησης αντέδρασαν με σκεπτικισμό χώρες στις οποίες παραδοσιακά η εκπαίδευση θεωρείται δημό-

σιο αγαθό και μια από τις προϋποθέσεις για μια κοινωνία δικαιοσύνης και ισότητας. Επικέντρωσαν στον αναδιανεμητικό και αντισταθμιστικό χαρακτήρα που πρέπει να έχει η δημόσια χρηματοδότηση της παιδείας. Προσπάθησαν να αξιοποιήσουν θετικές πλευρές, όπως η ενίσχυση της δημοκρατικής αρχής και της αντιπροσώπευσης και η διάχυση της πολιτικής εξουσίας, και να αποφύγουν όψεις της που σχετίζονται με την ενίσχυση του ανταγωνισμού μεταξύ σχολικών μονάδων (Δανία), την εμφάνιση ανισοτήτων και την καταστρατήγηση της αρχής της ισότητας των ευκαιριών στην πρόσβαση στην εκπαίδευση (Ιταλία). Στη Φιλανδία οι περιορισμοί που έχουν τεθεί στη θεσμοθετημένη από το 1998 ελευθερία επιλογής σχολείου επιτρέπουν στις τοπικές αρχές να παρεμβαίνουν και να ρυθμίζουν το επίπεδο των εγγραφών, προκειμένου να αποφευχθεί η υπερσυγκέντρωση μαθητών σε κάποια σχολεία. Οι περιορισμοί αυτοί λειτουργούν, σε κάποιο βαθμό, σαν ασφαλιστική δικλίδα για να μη μετατραπεί το μέτρο της ελεύθερης επιλογής, σε συνδυασμό με τη σύνδεση του ύψους της χρηματοδότησης με τον αριθμό των μαθητών (per capita), σε μέτρο για την ανάπτυξη ανταγωνισμού μεταξύ των σχολείων,⁹ γιατί ο ανταγωνισμός για την προσέλκυση μαθητών, αν και μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της απόδοσης, σε αρκετές περιπτώσεις συνοδεύεται από δημιουργία ανισοτήτων και διακρίσεων στο μαθητικό πληθυσμό¹⁰ και από εμφάνιση δυσάρεστων φαινομένων αλληλοδυσφήμισης μεταξύ σχολείων. Εκτός αυτού, η αύξηση της απόδοσης σε πολλές περιπτώσεις αντισταθμίζεται από αύξηση του κόστους της δημόσιας παιδείας, που οφείλεται σε επιβαρύνσεις από την ανορθολογική χρήση των σχολικών κτιρίων και τη μεταφορά δαπανών από τη δημόσια στην ιδιωτική παιδεία (Eurydice, 2000: 99).

Σκεπτικισμός επικράτησε και στην επιστημονική κοινότητα, αφού τα αποτελέσματα των σχετικών ερευνών δεν υπήρξαν πάντοτε ενθαρρυντικά. Αντίθετα, φάνηκε, για παράδειγμα, ότι η συμμετοχή δεν αφορά όλους και ιδιαίτερα τα κατώτερα κοινωνικο-οικονομικά στρώματα, σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι ουσιαστική, μπορεί να συνδέεται με τη νομιμοποίηση αποφάσεων οι οποίες έχουν ληφθεί σε ανώτερο επίπεδο και δεν σημαίνει οπωσδήποτε ενδυνάμωση των εμπλεκομένων. Φάνηκε, ακόμα, ότι η ενίσχυση του επαγγελματισμού των εκπαιδευτικών, που συνδέεται με το αυτοδιοικούμενο σχολείο, έρχεται σε αντίθε-

9 Ήδη από το 1993 είχε παρατηρηθεί μια μικρή αύξηση του ανταγωνισμού μεταξύ σχολείων για την προσέλκυση μαθητών (Eurydice 1996: 73), καθώς και ανισότητες μεταξύ δήμων ως προς τις δυνατότητες χρηματοδότησης των σχολείων, τις οποίες τα υπάρχοντα μέτρα δεν μπορούσαν να απαλείψουν, γεγονός που οδήγησε στην αναζήτηση νέων μέτρων (Eurydice, 2000:180).

10 Για παράδειγμα, στην Αγγλία έρευνες πάνω στα αποτελέσματα της εφαρμογής της «εκπαιδευτικής αγοράς» στη δεκαετία το '90 έδειξαν ότι τα σχολεία στα αστικά κέντρα γίνονται όλο και πιο διαφορετικά, όσον αφορά τα κοινωνικο-πολιτισμικά χαρακτηριστικά του μαθητικού τους πληθυσμού (West, A. and Pennell, H. / Eurydice, 1996). Ο μηχανισμός διαφοροποίησης λειτουργεί με βάση τις πληροφορίες σχετικά με τα αποτελέσματα των σχολείων. Τα ελκυστικά σχολεία υπερκαλύπτουν τις διαθέσιμες θέσεις και σταδιακά ωθούνται στην επιλογή μαθητών που επιτυγχάνουν καλύτερα αποτελέσματα, χρησιμοποιώντας ως κριτήρια την κοινωνική τάξη και την εθνική καταγωγή. Τα αποτελέσματα αυτών των ερευνών οδήγησαν στην θέσπιση νέας νομοθεσίας, που καθορίζει σαφέστερα τις διαδικασίες εγγραφής και εξασφαλίζει μεγαλύτερη διαφάνεια.

ση με την τάση των γονέων και της τοπικής κοινωνίας να έχουν έναν πιο ουσιαστικό ρόλο και λόγο στην εκπαίδευση των παιδιών τους (Chapman et al., 1999: 79). Φάνηκε ότι το δικαίωμα των γονέων να καθορίζουν από μόνοι τους την εκπαίδευση των παιδιών τους σε πολλές περιπτώσεις οδηγεί στην ανάπτυξη ανισότητας μεταξύ των παιδιών, η οποία οφείλεται στη διαφορετική δυνατότητα των γονέων να χρηματοδοτήσουν ή και να εκτιμήσουν τα εκπαιδευτικά αγαθά, ενώ μπορεί να καταστεί ασυμβίβαστο με τις αξίες μιας πλουραλιστικής δημοκρατίας, αφού θα μπορούσε να οδηγήσει σε σχολεία με μονοκουλτούρες θρησκευτικές, ιδεολογικές, φυλετικές κ.τ.λ. (White, 1988: 195-9). Υποστηρίχθηκε, τέλος, ότι η μετάθεση της εξουσίας στις δυνάμεις της αγοράς οδηγεί γενικότερα σε μείωση της κοινωνικής συνοχής, αφού «διαλύει» το consensus μεταξύ των παραδοσιακών φορέων που συμμετείχαν στη διαχείριση της εκπαίδευσης.

Η περίπτωση της Ελλάδας

Στην Ελλάδα οι προσπάθειες για αποκέντρωση στον έλεγχο και τη διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος ξεκίνησαν κατά τη δεκαετία του '80 με το ν. 1566/85, ο οποίος είχε κύριο προσανατολισμό τον εκδημοκρατισμό και τη δημιουργία νέων –ή μάλλον την ανατροπή παλαιότερων– πολιτικών ισορροπιών στη δημόσια διοίκηση, με την αναβάθμιση των επί μακρόν παραγκωνισμένων Ο.Τ.Α.. Με το νόμο αυτό διατυπώθηκε η ανάγκη για αποκέντρωση, αλλά στην πράξη αντικαταστάθηκαν ο συγκεντρωτισμός και η ιεραρχία των προσώπων με το συγκεντρωτισμό και την ιεραρχία των συμβουλίων (Ανδρέου και Παπακωνσταντίνου, 1990: 90). Η θεσμοθέτηση συλλογικών οργάνων σε πολλά επίπεδα προσέδωσε μια επίφαση αποκέντρωσης, εκδημοκρατισμού και λαϊκής συμμετοχής, αλλά στην πράξη εντάχθηκε στην ίδια, συγκεντρωτική λογική, αφού τα όργανα αυτά επιβλήθηκαν από την κεντρική εξουσία, στην οποία δόθηκε η αποφασιστική αρμοδιότητα για τον τρόπο λειτουργίας τους. Επίσης, τους δόθηκε ρόλος συμβουλευτικός και όχι αποφασιστικός, με αποτέλεσμα να μην έχουν λόγο στη διαμόρφωση της κατεύθυνσης, του περιεχομένου της εκπαίδευσης και της κοινωνικής λειτουργίας του σχολείου (Νούτσος, 1986: 80-81).

Η συζήτηση για την ανάγκη αποκέντρωσης συνεχίστηκε την περίοδο 1994-96, μετά από μια περίοδο αντιμεταρρύθμισης (1990-93). Σε έκθεση εντεταλμένων από το ΥΠΕΠΘ εμπειρογνομόνων του ΟΟΣΑ (1996) για το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα δινόταν ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη για αποκέντρωση. Παράλληλα, επισημαινόταν ότι έχει ήδη δρομολογηθεί μια μορφή σταδιακής αποκέντρωσης με τη μεταβίβαση στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων για τη διαχείριση χρηματικών πόρων, για τα σχολικά κτίρια και τη συντήρησή τους καθώς και για την αντιμετώπιση πολιτισμικών και εκπαιδευτικών αναγκών της περιφέρειας, και προτεινόταν η διεύρυνση της αποκέντρωσης σε ζητήματα επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών, αξιολόγησης των σχολείων, αναβάθμισης του ρόλου της σχολικής μονάδας και προσδιορισμού των αναγκών της τοπικής κοινωνίας.

Την τελευταία δεκαετία ο Ν. 2525/97 και ο Ν. 2986/2002 κατά κύριο λόγο στόχευσαν στην αναδιοργάνωση των υποσυστημάτων του υπάρχοντος γραφειοκρατικού συστήματος, επιδιώκοντας διοικητικό εκσυγχρονισμό, μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και παραγωγικότητα. Η λογική τους φαίνεται να κινείται περισσότερο στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της διοικητικής αποτελεσματικότητας χωρίς να ενδιαφέρεται για τη διασύνδεσή της με την κοινωνικοπολιτική νομιμοποίησή της μέσα από την ενίσχυση της αντιπροσώπευσης και της συμμετοχής και γενικά του αυτοδιοικητικού χαρακτήρα του συστήματος διοίκησης. Παράλληλα, η θεσμοθέτηση κανόνων και διαδικασιών αξιολόγησης των εκπαιδευτικών και σε κάποιο βαθμό του εκπαιδευτικού έργου από το νόμο 2986/2002, ο οποίος προβλέπει τη συμμετοχή στις διαδικασίες αυτές ενός ευρέος πλέγματος συλλογικών οργάνων και προσώπων, κινείται σε μια αποκεντρωτική, αλλά μάλλον όχι αυτοδιοικητική λογική. Τέλος, αξιοσημείωτη για την κατεύθυνση που φαίνεται να παίρνει η αποκέντρωση στην Ελλάδα είναι η θεσμοθέτηση (Ν. 3389/2005) και η εφαρμογή των «συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα» για την κατασκευή σχολικών κτιρίων. Πρόκειται για ένα μέτρο που, σύμφωνα με τους εισηγητές του, αποτελεί εργαλείο προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης, το οποίο όμως προωθεί παράλληλα τη διείσδυση του ιδιωτικού τομέα στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Με βάση τα παραπάνω, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα παραμένει ιδιαίτερα συγκεντρωτικό και η εκπαιδευτική μονάδα παραμένει ο τελικός αποδέκτης των αποφάσεων για την εφαρμογή της εκπαιδευτικής πολιτικής. Παράλληλα, η τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και τοπικοί κοινωνικοί φορείς, όπως οι γονείς, οι συνδικαλιστικές ενώσεις των εκπαιδευτικών ή οι παραγωγικές τάξεις, κατέστησαν μεν συμμετοχοί στη διοίκηση της εκπαίδευσης και των σχολικών μονάδων, αλλά για θέματα ήσσονος σημασίας. Η αποκέντρωση του «περιεχομένου της εκπαίδευσης», με την έννοια να δοθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση και κοινωνία η δυνατότητα να συν-διαμορφώνει, έστω, με βάση τις τοπικές ιδιαιτερότητες, την τοπική ιστορία και τον πολιτισμό, τα προγράμματα σπουδών ή, ακόμα περισσότερο, να χαράσσει μια τοπική εκπαιδευτική πολιτική, μέσα στο πλαίσιο της εθνικής, παρέμεινε ζητούμενο (Κατσαρός & Τύπας, 2005).

Τόσο η θεσμοθέτηση της παρέμβασης της τοπικής αυτοδιοίκησης και των συλλογικών οργάνων λαϊκής συμμετοχής όσο και η πραγματικότητα που δημιουργήθηκε από αυτή αποτέλεσαν αντικείμενο κριτικής αντιπαράθεσης και έρευνας. Οι μελετητές του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος διείδαν στις ρυθμίσεις την προσπάθεια του κράτους να νομιμοποιήσει τις επιλογές του και να τους δώσει έναν κοινωνικά ουδέτερο χαρακτήρα. Ασχολήθηκαν ιδιαίτερα με την ιδεολογική κριτική των μέτρων και την ανάδειξη της ρητορικής της συμμετοχής. Ασχολήθηκαν, επίσης, με την αποκάλυψη μηχανισμών εξασφάλισης δημοκρατικής νομιμοποίησης πίσω από τη θέσπιση των συλλογικών οργάνων λαϊκής συμμετοχής και την ανάθεση στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων, εκτελεστικού και διαχειριστικού χαρακτήρα, σε θέματα εκπαίδευσης (Νούτσος, 1986· Δημαράς, 1990· Ανδρέου και Παπακωνσταντίνου, 1990· Μαυρογιώργος, 1992· Αθανασούλα-Ρέππα,

1999). Υποστήριξαν, ακόμα, την άποψη ότι «το όραμα της αποκέντρωσης ή της αυτοδιαχείρισης του σχολείου στις σημερινές κοινωνικές συνθήκες (οικονομικές και κοινωνικές δομές του καπιταλιστικού συστήματος) όχι μόνο είναι ανέφικτο, αλλά απατηλό και αποπροσανατολιστικό» (Καββαδίας, 2005).

Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των εκπαιδευτικών φάνηκαν ιδιαίτερα επιφυλακτικές απέναντι στην ανάθεση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ και στην πιθανή διεύρυνσή τους, επικαλούμενες αρνητικές εμπειρίες από τη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στη διοίκηση της εκπαίδευσης, από την αποτυχία δημοτικών επιχειρήσεων, από την κακή οικονομική κατάσταση των δήμων, από τα φαινόμενα ανταρχισμού, κακοδιοίκησης και διαφθοράς σε ορισμένους δήμους. Πρόβαλαν, επίσης, ως επιχειρήματα την πιθανή δημιουργία εκπαίδευσης πολλών ταχυτήτων, την αλλοίωση του ενιαίου, δημόσιου και δωρεάν χαρακτήρα της παιδείας, τους φόβους τους για την αλλαγή του εργασιακού καθεστώτος των εκπαιδευτικών και τη διαφαινόμενη δημιουργία σχέσεων εξάρτησης και υποτέλειας στους τοπικούς κοινωνικούς φορείς ή τους φορείς της αυτοδιοίκησης (ενδεικτικά, Διδασκαλικό Βήμα, 1995-1997-1999 Πληροφοριακό Δελτίο ΟΛΜΕ, 1995)¹¹.

Οι έρευνες που έγιναν, κυρίως πάνω στον τρόπο λειτουργίας των συλλογικών οργάνων λαϊκής συμμετοχής, κατέληξαν σε αρνητικά συμπεράσματα για τον τρόπο στελέχωσής τους και τις δυνατότητες των μελών τους, για το βαθμό δραστηριοποίησης και αξιοποίησής τους και για τη δυνατότητά τους να έχουν ένα θετικό ρόλο στη διαμόρφωση καλύτερων συνθηκών και στη λήψη αποφάσεων (Σαΐτης, 2000-Κατσαρός, 2006). Πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι σε έρευνα του γράφοντος¹² φάνηκε ότι σε δήμους όπου υπήρχε συνέργια των παραγόντων «σύγχρονη ηγεσία των διευθυντών» και «θετικό κλίμα συνεργασίας μεταξύ σχολείων και τοπικής αυτοδιοίκησης» υπήρχε αποτελεσματικότερη λειτουργία των σχολικών μονάδων, όπως προκύπτει από το υψηλότερο «επίπεδο εμπλουτισμού της σχολικής ζωής με δράσεις πέραν των σαφώς προβλεπομένων από το κεντρικά προσδιορισμένο πρόγραμμα» (Κατσαρός, 2006).

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Από όσα έχουν αναφερθεί προκύπτει ότι οι απόψεις για την αποκέντρωση τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο διαφέρουν και σε πολλές πε-

11 Ο Chevallier αναφέρεται στη γενικότερη εμφάνιση παρόμοιων αντιδράσεων κάθε φορά που δρομολογείται αποσυγκεντρωτική πολιτική μιλώντας για «δυνάμεις επανασυγκέντρωσης». Συγκεκριμένα, επισημαίνει: «Ένα κράτος δεν αναπτύσσεται επί αιώνες σε ένα συγκεντρωτικό πλαίσιο χωρίς να μένουν ίχνη στις αναπαραστάσεις και τις συμπεριφορές. Ως προς αυτό, η συνεχής προσφυγή στο κράτος μόλις αναφύεται κάποιο πρόβλημα, η επίμονη αναζήτηση του εξισωτισμού, η δυσπιστία έναντι των ιδιαιτεροτήτων, η φροντίδα για ομοιομορφία, η απέχθεια της υποταγής σε μια πολύ κοντινή εξουσία δείχνουν ότι τα συγκεντρωτικά αντανάκλαστικά δεν εξέλιπαν». (Chevallier, 1993: 446).

12 Η έρευνα αυτή επικεντρώνει στη σχέση σχολικής μονάδας και τοπικής αυτοδιοίκησης, και στη μελέτη και ερμηνεία του τρόπου και των προϋποθέσεων με τις οποίες η τοπική αυτοδιοίκηση, ως βασική συνιστώσα του προσδιοριστικού πλαισίου της σχολικής μονάδας, συμβάλλει στη διαμόρφωση και στη συγκρότηση της εκπαιδευτικής της πολιτικής και πραγματικότητας.

ριπτώσεις είναι αντικρουόμενες. Δεν πρέπει να υπάρχει αμφιβολία πως σε αυτή τη φάση οι πολιτικές αποκέντρωσης στα εκπαιδευτικά συστήματα των αναπτυγμένων χωρών σε μεγάλο βαθμό είναι κυρίως φιλελεύθερες πολιτικές. Όμως είναι επίσης σίγουρο ότι εμπεριέχουν πολλά θετικά στοιχεία και, υπό όρους, παρέχουν το πλαίσιο και τις δυνατότητες για εκδημοκρατισμό, λαϊκή συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων, αυτοδιοίκηση και ενδυνάμωση των τοπικών αρχών και κοινωνικών φορέων, προσαρμογή της εκπαίδευσης στις τοπικές ανάγκες, ενεργοποίηση όλων των εμπλεκόμενων στην εκπαιδευτική διαδικασία.

Καταδεικνύεται έτσι ότι το ζήτημα της αποκέντρωσης είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο και σύνθετο, κάτι που θα έπρεπε να θεωρείται αναμενόμενο, αφού σχετίζεται με την αναδιανομή εξουσίας και ευθύνης, με πολιτικές επιλογές και ιεράρχηση αξιών (Wolstetter and Mohrman, 1996· Chapman et al., 1999). Σύμφωνα με τον Cibulka, η θέση που παίρνουν οι μελετητές απέναντι σε αυτές τις στρατηγικές εξαρτάται από το ιδεολογικό πλαίσιο που υιοθετούν: «Οι συντηρητικοί βλέπουν τη μείωση της απόδοσης των δημόσιων σχολείων σαν αναμενόμενο αποτέλεσμα της φιλελεύθερης φιλοσοφίας και της κυριαρχίας φιλελεύθερων ομάδων συμφερόντων ("elites"). Οι φιλελεύθερες αναλύσεις δέχονται ότι υπάρχει λογική βάση για δημόσιο ενδιαφέρον για την παιδεία και αναζητούν προγράμματα και πολιτικές που θα αποκαταστήσουν την εμπιστοσύνη, ενώ ταυτόχρονα ζητούν να προστατέψουν το θεσμό από την επίθεση της πολιτικής δεξιάς. Οι ριζοσπαστικές ερμηνείες, αντίθετα, υποστηρίζουν ότι τα προβλήματα απόδοσης των δημόσιων σχολείων έχουν τις ρίζες τους στις δομικές ανισότητες της ευρύτερης κοινωνικής και οικονομικής τάξης. Μεταρρυθμίσεις σαν την επιλογή σχολείου αποτελούν εργαλεία για τη διατήρηση της κυριαρχίας των καπιταλιστικών οικονομικών συμφερόντων» (Cibulka, 1999: 177).

Για το λόγο αυτό η γενικευτική αναφορά στη διεθνώς αναγνωρισμένη αξία και την αναγκαιότητα προώθησης της αποκέντρωσης της εξουσίας στην εκπαίδευση πρέπει να αντιμετωπίζεται με επιφύλαξη και σκεπτικισμό, και να γίνεται δεκτή μόνον εφόσον ορίζονται με σαφήνεια η έννοια και το περιεχόμενό της, και αποσαφηνίζονται τόσο οι ιδεολογικές και αξιολογικές ιεραρχήσεις όποιου την επικαλείται όσο και οι συνθήκες (επάρκεια και ετοιμότητα των τοπικών κοινωνιών και αρχών για ανάληψη αναβαθμισμένου ρόλου, βαθμός διείσδυσης της αγοράς στο εκπαιδευτικό σύστημα, αντιλήψεις και στάσεις των εμπλεκόμενων και ιδιαίτερα των εθνικών και τοπικών πολιτικών ηγετών) που επικρατούν στο συγκεκριμένο εκπαιδευτικό σύστημα όπου πρόκειται να εφαρμοστούν αποκεντρωτικές πολιτικές.

Βιβλιογραφία

- Chapman, J.D., Sackney, L.E. and Aspin, D.N. (1999). Internationalization in Educational Administration: Policy and Practice, Theory and Research. Στο J. Murphy and K.S. Louis (eds.), *Handbook of Research on Educational Administration: a project of the American Educational Research Association* (pp. 73-98). San Francisco: Jossey - Bass.
- Cibulka, J.G. (1999). Ideological lenses for interpreting political and economic changes affecting schooling. Στο J. Murphy and K.S. Louis (eds.), *Handbook of Research on Educational Administration: a project of the American Educational Research Association* (pp. 163-82). San Francisco: Jossey - Bass.
- European Commission: Eurydice (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εκπαιδευτικών Πληροφοριών) (1996). *School Heads in the European Union*. Brussels: Eurydice European Unit.
- European Commission: Eurydice (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εκπαιδευτικών Πληροφοριών) (1996α). *Consultative Councils and Other Forms of Social Participation in Education in the European Union*. Document published for the Commission of the European Communities. Brussels: Eurydice European Unit.
- European Commission: Eurydice (2000). *Key topics in education in Europe*, vol. 2. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Flogaitis, S. (1979). *La notion de decentralization en France, en Allemagne et en Italie*. Paris: *Bibliothèque de Droit Public* Edition Librairie generale de Droit et de Jurisprudence.
- Foray, D. & Lundvall, B.A. (eds.) (1996). *Employment and Growth in the Knowledge -Based Economy*. Paris: OCDE.
- Foray, D. & Lundvall, B., (1996). The Knowledge-Based Economy: from the Economics of Knowledge to the Learning Economy. In OECD, *Employment and Growth in a Knowledge-based Economy*, Paris. Repris en extrait in D. Neef, G.A. Siesfeld & J. Cefola (eds.), *The Economic Impact of Knowledge*, Butterworth/Heinemann, Boston, pp. 115-121.
- Hargreaves, A. (1994). Restructuring restructuring: postmodernity and the prospects of educational change. *Journal of Education Policy*, 9: 47-65.
- Mano, B. (1997). Creating American's new public schools: not tomorrow but today. *The world & I online*.
- Murphy, J. & Beck, L.G. (1995). *School-based management as school reform*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Murphy, J. & Louis, K.S. (eds.), (1999). *Handbook of Research on Educational Administration: a project of the American Educational Research Association*. San Francisco: Jossey - Bass.
- White, P. (1988). The New Right and Parental Choice. *Journal of Philosophy of Education*, 22, 195-199.
- Wohlstetter, P. (1995). Getting School-Based Management Right: What Works and What Doesn't. *Phi Delta Kappan*, 77(9), 22-24, 26.
- Wohlstetter, P. & Mohrman, S. (1996). *Assesment of School-Based Management*. U.S. Department of Education. Office of Educational Research and Improvement, October 1996.
- Chevallier, J. (1993). *Διοικητική Επιστήμη* (μτφρ. Ανδρουλάκης, Β., Σουλανδρου, Β., επιμ. Σπανού, Κ.). Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

- Drucker, P. (1996). *Μετακαπιταλιστική Κοινωνία* (μτφρ. Δ.Γ. Τσαούσης). Αθήνα: Gutenberg.
- Postman, N. & Weingartner, C. (1975). *Η εκπαίδευση σα μέσο ανατροπής του κατεστημένου*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπουκουμάνη.
- Αθανασούλα-Ρέππα, Α. (1999). Λήψη αποφάσεων στο χώρο της εκπαίδευσης. Στο Α. Αθανασούλα-Ρέππα, Μ. Κουτούζης κ.ά., *Διοίκηση εκπαιδευτικών μονάδων: Εκπαιδευτική διοίκηση και πολιτική* (σσ. 67-114). Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.
- Ανδρέου, Α. (1998). *Ζητήματα Διοίκησης της Εκπαίδευσης*. Αθήνα: Βιβλιονομία.
- Ανδρέου, Α. & Παπακωνσταντίνου, Γ. (1990). *Οργάνωση και διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος*. Αθήνα: Εξάντας.
- Γεωργαντάς, Η. (2002). *Τοπικό κράτος και τοπικότητα: στα ίχνη δύο συζητήσεων*. Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Γιαννικόπουλος, Α. (1989). *Η εκπαίδευση στην κλασική και προκλασική αρχαιότητα*. Αθήνα: Εκδόσεις Γρηγόρη.
- Δημαράς, Α. (1990). *Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε (1895-1967)*. Αθήνα: Εκδόσεις Ερμής.
- Διδασκαλικό Βήμα (1995). Εισήγηση του ΔΣ της ΔΟΕ προς τα ΔΣ των συλλόγων της χώρας. *Διδασκαλικό Βήμα*, Μάιος 1995, 3.
- Διδασκαλικό Βήμα (1997). Εισηγήσεις του ΔΣ της ΔΟΕ για την 66^η Γ.Σ. του κλάδου. *Διδασκαλικό Βήμα*, Μάρτιος 1997, 26.
- Διδασκαλικό Βήμα (1999). Αποκέντρωση και Εκπαίδευση. *Διδασκαλικό Βήμα*, Φεβρουάριος 1999, 3.
- Καββαδίας, Γ. (2005). Δομή της εκπαίδευσης, αποκέντρωση και τοπική αυτοδιοίκηση. Στα Πρακτικά Ημερίδας του Δήμου Νίκαιας με θέμα *Οι εξελίξεις στην Παιδεία και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Νίκαια: Δήμος Νίκαιας.
- Καρατζιά-Σταυλιώτη, Ε. και Λαμπρόπουλος, Χ. (2006). *Αξιολόγηση Αποτελεσματικότητας και Ποιότητα στην Εκπαίδευση*. Αθήνα: Gutenberg.
- Κατσαρός, Ι. (2006). *Σχολική μονάδα και τοπική αυτοδιοίκηση: ένα νέο πλαίσιο δράσης για το διευθυντή σύγχρονο ηγέτη*. Διδακτορική διατριβή: Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών.
- Κατσαρός, Ι. & Τύπας, Γ. (2005). Αποκεντρωτικές τάσεις στην Παιδεία: Πώς διαμορφώνεται ο παρεμβατικός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Διοικητική Ενημέρωση*, τ. 34, Αθήνα 2005.
- Κοντογώργης, Γ. (2003). Κράτος και αυτοδιοίκηση στο περιβάλλον της παγκοσμιοποίησης. Στο Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Αυτοδιοίκηση και κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.) (2003). *Αυτοδιοίκηση και κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2003α). Προλόγος, στο Ν. Μιχαλόπουλος, *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μαυρογιώργος, Γ. (1992). *Εκπαιδευτικοί και διδασκαλία*. Αθήνα: Εκδόσεις Σύγχρονη Εκπαίδευση.
- Μαυρογιώργος, Γ. & Γέπης, Γ. (1999). Η εκπαιδευτική μονάδα ως φορέας διαμόρφωσης και

- άσκησης εκπαιδευτικής πολιτικής. Στο Α. Αθανασούλα-Ρέππα, Μ. Κουντούζης κ.ά., *Διοίκηση εκπαιδευτικών μονάδων: Εκπαιδευτική διοίκηση και πολιτική* (σσ. 115-60). Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2001). *Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*. Αθήνα: Δίκαιο και Οικονομία - Π.Ν. Σάκκουλας.
- Νούτσος, Χ. (1986). *Ιδεολογία και εκπαιδευτική πολιτική*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Πανταζόπουλος, Ν. (1993). *Ο ελληνικός κοινοτισμός και η νεοελληνική κοινοτική παράδοση*. Αθήνα: Παρουσία.
- Παπαχατζής, Γ. (1991). *Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*. 7^η έκδοση. Αθήνα.
- Πληροφοριακό Δελτίο ΟΛΜΕ (1995). Εκπαίδευση και Αποκέντρωση. *Πληροφοριακό Δελτίο ΟΛΜΕ*, Μάιος 1995, 23.
- Ράικος, Α. (1981). *Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας*. Έκδοσις 11^η. Αθήνα.
- Σαϊτής, Χ. (2000). «Η συμβολή της σχολικής επιτροπής στην αποτελεσματική λειτουργία του σχολείου». *Διοικητική Ενημέρωση*, 17: 28-49.
- Σουμέλης, Κ. (1995). *Εκπαίδευση και Εκπαιδευτικά Συστήματα στις Χώρες-Μέλη της Ε.Ο.Κ*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.

Βιβλιογραφία

- Αγραφιώτης, Δ. (1999), *Πολιτιστικές αβεβαιότητες*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.
- Αντόρνο, Λόβενταλ, Μαρκούζε και Χορκχάιμερ (1984), *Τέχνη και μαζική κουλτούρα*, Ύψιλον, Αθήνα.
- Burke, Peter (2003), *Αυτοψία Οι χρήσεις των εικόνων ως ιστορικών μαρτυριών*, Μεταίχμιο, Αθήνα.
- Γκόντφρεϋ, Τόνυ (2001), *Εννοιολογική τέχνη*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Γκουγκουλή, Κλεώ (1999), *Παιδί και παιχνίδι στη νεοελληνική κοινωνία*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Da Silva, Jose Gentil (1986), *Η ιστορικότητα της παιδικής ηλικίας και της νεότητας*, στο: ΙΑΕΝ και Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, τόμος Α', Αθήνα.
- Καμπουρίδης, (1986), *Η ιστορικότητα της παιδικής ηλικίας και της νεότητας*, τόμος Β', ΙΑΕΝ και Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, Αθήνα.
- Κανατσούλη, Μένη, «Νεότερες απόψεις στη μελέτη της Παιδικής Λογοτεχνίας», *Η Λέσχη των Εκπαιδευτικών*, τεύχος 11, σ. 27-29.
- Καρπόζηλου, (1986), *Η ιστορικότητα της παιδικής ηλικίας και της νεότητας*, τόμος Β', ΙΑΕΝ και Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, Αθήνα.
- Μακντόναλντ, Ν. (1994), *Μια θεωρία για τη μαζική κουλτούρα*, Η κουλτούρα των μέσων, Αλεξάνδρεια, Αθήνα.
- Μακρυγιάννη, Δ. (2003), *Κόσμοι της παιδικής ηλικίας*, Τοπικά δ', Νήσος.
- Μακρυγιάννη, Δ. (1986), *Η παιδική ηλικία στα αναγνωστικά βιβλία 1834-1919*, Δωδώνη, Αθήνα-Γιάννενα.
- Μιχαήλ, Μ. (2007), *Η παιδική ηλικία στο σύγχρονο παιδικό περιοδικό τύπο*, Πτυχιακή Εργασία, Διδασκαλείο «Μαρία Αμαριώτου» Π.Τ.Δ.Ε. Πανεπιστημίου Κρήτης, 2007.
- Μπωντριγκιάρ, Ζ. (1994), «Η κουλτούρα των μαζικών μέσων», στο: *Η κουλτούρα των μέσων*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα, σ. 263-295.
- Ντελόπουλος, Κ. (1996) *Η Παιδική Αποθήκη και ο Δημήτριος Πανταζής. Το πρώτο ελληνικό παιδικό περιοδικό και ο εκδότης του. Συμβολή στη μελέτη της παιδικής λογοτεχνίας*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Οικονομίδου, Σ. (2000), *Χίλιες και Μία Ανατροπές*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.
- Πατινώτης, Ν. (1992), *Μεθοδολογία Κοινωνικών Ερευνών*, Πάτρα.
- Αφιέρωμα: Παιδική Λογοτεχνία, *Περίπλους*, Τετράδιο για τα γράμματα και τις τέχνες, τεύχος 49, σ. 37-46.
- Overtrup, J. (2003), *Κόσμοι της Παιδικής Ηλικίας*, Τοπικά δ', Νήσος.
- Πάτσιου, (1986), *Η ιστορικότητα της παιδικής ηλικίας και της νεότητας*, τόμος Β', ΙΑΕΝ και Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, Αθήνα 1986, σ. 517-522.
- Αντόρνο, Τ. (1994), *Η τηλεόραση και η διαμόρφωση της μαζικής κουλτούρας. Η κουλτούρα των μέσων*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα, σ. 89-114.

- Τερεζάκη, Χ. (2004), *Το πρόγραμμα «Μελίνα-Εκπαίδευση και Πολιτισμός» ως εναλλακτική μορφή επικοινωνίας και μάθησης*, Πανεπιστήμιο Κρήτης, Π.Τ.Δ.Ε, Ρέθυμνο.
- Fagotti, U. (1986), *Η ιστορικότητα της παιδικής ηλικίας και της νεότητας*, τόμος Α', ΙΑΕΝ και Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, Αθήνα.