

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΤΩΝ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΣ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ 2000 ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ**

**EVALUATION OF THE DECENTRALIZATION OF
THE EDUCATIONAL REGIONAL SERVICES
ADMINISTRATION FROM 2000 UNTIL TODAY**

Παναγιώτα Ι. Ρούνη
Υποψήφια διδάκτορας
Παιδαγωγικό Τμήμα Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
Φιλοσοφικής Σχολής, ΕΚΠΑ
parouni@gmail.com

Περίληψη

Το παρόν άρθρο αξιολογεί την πορεία αποκέντρωσης της εκπαιδευτικής διοίκησης κατά την τελευταία εικοσαετία μέσα από τη μελέτη της οργάνωσης και λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης σε σχέση με τις περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες. Στο πρώτο μέρος παρουσιάζεται συνοπτικά η λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος, μέσα από την οποία αναδεικνύονται οι παράγοντες που καθιστούν αναγκαία την αποκέντρωσή του και ακολουθεί μία σύντομη ιστορική επισκόπηση της αποκέντρωσης της εκπαίδευσης στην Ελλάδα από το 2000 έως σήμερα. Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται τα αποτελέσματα ποιοτικής έρευνας (ανάλυσης περιεχομένου) αντιπροσωπευτικού δείγματος εγκυκλίων της κεντρικής διοίκησης (Υπουργείο Παιδείας), που εκδόθηκαν καθόλη τη διάρκεια του εν λόγω διαστήματος, με τις οποίες δίνονται οδηγίες στις περιφερειακές υπηρεσίες για την υλοποίηση της εκπαιδευτικής πολιτικής. Η έρευνα καταλήγει σε σημαντικά αποτελέσματα για τη δυναμική που έχει αναπτυχθεί στο σύστημα, κατά το προαναφερόμενο χρονικό διάστημα, όσον αφορά στην πορεία της οργάνωσής του, εστιάζοντας στις λειτουργίες διοίκησης(προγραμματισμός, οργάνωση, διεύθυνση και έλεγχος) των περιφερειακών υπηρεσιών και τις ελλείψεις βασικών χαρακτηριστικών του αποκεντρωτικού προτύπου που εντοπίζονται σ' αυτές.

Λέξεις κλειδιά

Εκπαιδευτική αποκέντρωση, διοικητικές λειτουργίες, νέα δημόσια διοίκηση, αποσυγκέντρωση.

Abstract

This article evaluates the course of decentralization of the educational administration during the last twenty years through the study of the organization and operation of the central administration in relation to the regional and local services. The first part briefly presents the operation of the educational system, through which the factors that make its decentralization necessary are highlighted and follows a brief historical overview of the decentralization of education in Greece from 2000 until today. The second part presents the results of a qualitative research (content analysis) of a representative sample of circulars of the central administration (Ministry of Education), issued throughout this period, which provides guidelines to the regional services for the implementation of the existing educational policy. The research concludes with significant results on the dynamics that have developed in the system, during the aforementioned period, in terms of the course of its organization, focusing on the management functions (planning, organizing, leading and control) of regional services and the lack of key features of the decentralized model found in them.

Key words

Decentralization of education, management functions, new public management, deconcentration.

1. Η διοίκηση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος

Ο υπερσυγκεντρωτικός χαρακτήρας του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος που συντελεί στην ομοιομορφία της λειτουργίας όλων των δομών (one-size-fits-all), έχει επισημανθεί πολλές φορές στις συστάσεις διεθνών οργανισμών (UNESCO, ΟΟΣΑ) και σε σχετικές επισκοπήσεις εκπαιδευτικών συστημάτων (Eurydice, 2010, Marlow-Ferguson, R., 2002). Από το κέντρο του συστήματος (Υ.ΠΑΙ.Θ.) λαμβάνονται οι αποφάσεις για τη ρύθμιση όλων των ζητημάτων της εκπαιδευτικής περιφέρειας, μέσω της ενιαίας κατεύθυνσης των συντελεστών της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Περαιτέρω, η οργάνωση του συστήματος σύμφωνα με τα πρότυπα του κυρίαρχου γραφειοκρατικού μοντέλου εξασφαλίζει τον έλεγχο των περιφερειακών και τοπικών αρχών μέσω της τήρησης των κανόνων που θεσπίζονται, της τυποποίησης και της ομοιογένειας στην παροχή εκπαίδευσης (Mc Ginn, N., Welsh, T., 1999, 25-26).

Η διοίκηση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος διαρθρώνεται σύμφωνα με το γραμμικό-ιεραρχικό πρότυπο (Eurydice, 2010) σε βαθμίδες και θέσεις με αυξανόμενη από κάτω προς τα πάνω εξουσία και ευθύνη, με τρόπο ώστε το κάθε επίπεδο να βρίσκεται κάτω από τον έλεγχο και την εποπτεία του ανώτερου. Στους υπεύθυνους των επιπέδων διοίκησης (σελέχνη εκπαίδευσης), αντιστοιχεί ένα σύνολο ενεργειών και συμπεριφοράς εντός της οργάνωσης (ρόλος). Από τη διάθρωση αυτή των οργανωτικών ρόλων προκύπτουν απρόσωπες

σχέσεις εξουσίας που προσδιορίζονται και ελέγχονται συστηματικά από απρόσωπους κανόνες οι οποίοι καθορίζουν τις διαδικασίες και οι αρμοδιότητες, ώστε να εξασφαλίζεται η συνέχεια, η σταθερότητα και η ομοιομορφία της διοικητικής δράσης.

Ως υποσύστημα του δημόσιου τομέα οι υπηρεσίες της εκπαίδευσης λειτουργούν βάσει των αρχών της δημόσιας διοίκησης, με κύρια αποστολή την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος στο πεδίο των αρμοδιοτήτων τους, μέσω της καλύτερης, κατά το δυνατόν, αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων (ανθρώπινων και υλικοτεχνικών). Το ανθρώπινο δυναμικό των εν λόγω υπηρεσιών είναι δημόσιοι υπάλληλοι, ενώ το εργασιακό τους καθεστώς ρυθμίζεται από τις διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα (με μόνιμους και μη υπαλλήλους, όπως αναπληρωτές εκπαιδευτικούς, ωρομισθίους κλπ.).

Στα προαναφερόμενα πλαίσια, η κεντρική διοίκηση του συστήματος (Υ.ΠΑΙ.Θ.) για να εξασφαλίσει την αποτελεσματική επικοινωνία με τις περιφερειακές υπηρεσίες αποστέλλει εγκυκλίους με οδηγίες και διευκρινίσεις για την ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας, η έκδοση των οποίων διέπεται από συγκεκριμένες αρχές της (Κ.Ε.Δ.Υ.) (Υπουργείο Εσωτερικών, 2003, 34). Στα πλαίσια της πυραμιδωτής διοίκησης της εκπαίδευσης, οι οδηγίες αυτές, καθόσον προέρχονται από το ανώτερο επίπεδο της ιεραρχίας, υποχρεώνουν τα στελέχη των υποκείμενων επιπέδων στην πιστή εκτέλεση και συμμόρφωση στις εντολές της κεντρικής διοίκησης χωρίς να αφήνουν περιθώρια παρέκκλισης και ανάληψης πρωτοβουλιών (Ανδρέου-Παπακωνσταντίνου, ό.π., 119), ενώ αφορούν μεγάλο εύρος θεματολογία της εκπαίδευσης.

Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα με την ως άνω δομή περιγράφεται ως γραφειοκρατικό και αναποτελεσματικό από τους διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ, 2011). Στο παρωχημένο αυτό πλαίσιο γραφειοκρατικής δυσκαμψίας τα στελέχη εκπαίδευσης κάθε επιπέδου διοίκησης, χωρίς την αναγνώριση διακριτής λειτουργίας και ρόλου, όπως και της ευθύνης που τους αναλογεί, περιορίζονται ως προς την ουσιαστική λήψη αποφάσεων για τα εκπαιδευτικά θέματα χωρικής αρμοδιότητάς τους (Κοντογιάννη, ό.π., 163). Ωστόσο, καθόσον τα σύγχρονα περιβάλλοντα των εκπαιδευτικών οργανώσεων εξελίσσονται σε ολοένα πιο πολύπλοκα και δυναμικά, η αποτελεσματική τους λειτουργία προϋποθέτει την ενίσχυση του βαθμού αποκέντρωσης (Μιχόπουλος, 1998, 151), ώστε τα προβλήματα να επιλύονται εκεί όπου υπάρχει η διαθέσιμη γνώση των ειδικών συνθηκών του πλαισίου δημιουργίας τους και η αναγκαία πληροφόρηση, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας της διοίκησης (Μακροδημήτρης, - Πραβίτα, 2012, Ι, 336).

Η χρήση των σύγχρονων μέσων τεχνολογίας πληροφορικής και επικοινωνίας (Τ.Π.Ε.), μέσω των οποίων προωθείται η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων για τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα (Κριεμάδης-Χρηστάκης, 2009, 43) έχει προωθήσει ως ένα βαθμό τη διαχείριση μεγάλου όγκου δεδομένων κι έχει επιταχύνει τις διοικητικές διαδικασίες στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, εξασφαλίζοντας διαφάνεια στη δράση της διοίκησης και εξοικονομώντας διοικητικό κόστος και χρόνο. Στην περίπτωση, ωστόσο, της εκπαιδευτικής διοίκησης η χρήση των Τ.Π.Ε. φαίνεται ότι κινείται προς την

κατεύθυνση του κεντρικού ελέγχου των πολυάριθμων δομών της βάσης της εκπαιδευτικής πυραμίδας, ενισχύοντας το συγκεντρωτικό χαρακτήρα του συστήματος, με συνέπεια την επιβάρυνση και όχι την απλούστευση του διοικητικού έργου τους.

2. Η ανάγκη για αποκέντρωση της εκπαιδευτικής διοίκησης

Οι τάσεις για αποκέντρωση των συστημάτων διοίκησης αναπτύχθηκαν από τα τέλη της δεκαετίας του '70 υπό την επίδραση της κριτικής των νεοφιλελεύθερων πολιτικών στον έντονο ρυθμιστικό ρόλο του δαπανηρού κράτους σε βάρος της προόδου και της ατομικής πρωτοβουλίας και ανάπτυξης (Μαυρικάκης, Πυργιωτάκης, 2016). Περαιτέρω αποτέλεσαν απάντηση στην αναποτελεσματικότητα και ακαμψία του δημόσιου τομέα που συνδέθηκε με τις δυσλειτουργίες του γραφειοκρατικού μοντέλου. Οι μεταρρυθμιστικές αυτές τάσεις εντάσσονται στο μοντέλο της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (new public management), όπου υιοθετούνται μέθοδοι και μοντέλα οργάνωσης της ελεύθερης αγοράς από τον ιδιωτικό τομέα, με στόχο την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Στα πλαίσια αυτά, η διοικητική αποκέντρωση ταυτίστηκε αρχικά με την αύξηση των αρμοδιοτήτων των περιφερειακών και τοπικών αρχών που υπάγονταν στην κεντρική εξουσία, ενώ σταδιακά κατέστη μία πολιτική έννοια σχετιζόμενη με την απόδοση στις τοπικές κοινωνίες των αναγκαίων ελευθεριών για λήψη αποφάσεων, την αυτόνομη ανάπτυξή τους και την ανάπτυξη μηχανισμών κοινωνικής λογοδοσίας (Ανδρέου-Παπακωνσταντίνου, ό.π., 114-115). Οι ίδιες τάσεις στον τομέα της εκπαίδευσης στοχεύουν στην εξασφάλιση ποιότητας στην εκπαίδευση, με έμφαση στην αδυναμία σύνδεσης των εκπαιδευτικών συστημάτων με τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και ανταπόκριση στις ανάγκες της συνεχώς διεθνοποιούμενης ρευστής οικονομίας της αγοράς και του ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα για το ελληνικό σύστημα εκπαίδευσης, η ανάγκη αποκέντρωσης έχει επισημανθεί επανειλημμένως από τον ΟΟΣΑ στις διάφορες εκθέσεις του (1997, 2011, 2018), με έμφαση στο ζήτημα της αναδιανομής εξουσίας και ευθύνης στα κατώτερα επίπεδα διοίκησης του συστήματος και στην αυτονομία των σχολικών μονάδων.

Η μετατόπιση του οργανωτικού παραδείγματος της εκπαίδευσης σε πιο αποκεντρωμένες μορφές αποτελεί αναγκαιότητα που επιβάλλεται νομοτελειακά εξαιτίας πολλαπλών λόγων που αφορούν:

- Α) στην ανάγκη αποτελεσματικότητας του συστήματος και σύγκλιση με τα διεθνή πρότυπα εκπαίδευσης, σύμφωνα με τις συστάσεις διεθνών οργανισμών στα πλαίσια της αυξημένης πολυπλοκότητας του σύγχρονου ανταγωνιστικού περιβάλλοντος της εκπαίδευσης.
- Β) στην ανάγκη ανταπόκρισης του συστήματος στις γεωγραφικές και δημογραφικές ιδιαιτερότητες κάθε περιφέρειας και προσαρμογής του στις ιδιαίτερες τοπικές ανάγκες και συνθήκες, σύμφωνα με το ιδιόμορφο γεωγραφικό ανάγλυφο της χώρας.
- Γ) στην ανάγκη ανανέωσης του συστήματος μέσω περιορισμού της γραφειοκρατίας (Φάλκα, 2017, 68), η αρνητική όψη της οποίας ταυτίστηκε με την αναποτελεσματικότητα, την

εγγραφοκρατία και την ταλαιπωρία εν γένει των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες (Μακρυδημήτρης-Πραβίτα, ό.π., ΙΙ, 122-123).

- Δ) στην ανάγκη για έγκαιρο προγραμματισμό των μεταρρυθμίσεων, ευελιξία και προσαρμοστικότητα που χρειάζεται το σύστημα για να ανταποκριθεί στις ανάγκες της συνεχώς διεθνοποιούμενης κοινωνίας, του ρευστού κόσμου που αποτελεί το συγκείμενο της εκπαίδευσης (Μαυρικάκης, Πυργιωτάκης, 2016), στοιχείο στο οποίο ο έλεγχος και η τυποποίηση της συμπεριφοράς που προωθείται μέσω των οδηγιών της κεντρικής διοίκησης αποτελεί τροχοπέδη.
- Ε) στην ανάγκη για εξασφάλιση της ποιότητας των διαθέσιμων πόρων (ανθρώπινου δυναμικού, υλικοτεχνικής υποδομής και τεχνολογικών μέσων) του συστήματος για να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις αυτές.
- ΣΤ) στα προσδοκώμενα αποτελέσματα από την αποκεντρωμένη λήψη αποφάσεων, όσον αφορά στη βελτίωση της ποιότητας και την ισότητα της πρόσβασης στην εκπαίδευση, την αύξηση των μαθησιακών αποτελεσμάτων, την ανάπτυξη ξεκάθαρων ρόλων και ευθυνών στα εμπλεκόμενα μέρη της εκπαιδευτικής διαδικασίας, καθώς και στην ενεργητικότερη συμμετοχή κάθε επιπέδου διοίκησης στη λήψη των αποφάσεων σχετικά με θέματα χωρικής αρμοδιότητάς του για τον εκδημοκρατισμό και την ενδυνάμωση των τοπικών κοινωνιών και την ανάπτυξή τους (ΟΟΣΑ, 2011, 2018).

Ωστόσο, η αλλαγή οργανωτικού παραδείγματος του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος συνδέεται με ορισμένες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για την αποτελεσματικότητα και τη διάρκεια των μεταρρυθμίσεων.

Καταρχάς απαιτείται η υπέρβαση εγγενών αδυναμιών στο διοικητικό και αυτοδιοικητικό σύστημα, καθόσον η εκπαιδευτική αποκέντρωση περιλαμβάνει τη συνεργασία με την τοπική κοινότητα για τη συμμετοχική διαχείριση του σχολείου μέσα από τις σχολικές επιτροπές και την αυτονομία του, καθώς και την κουλτούρα συνεργασίας των κοινωνικών φορέων μεταξύ τους (ΟΟΣΑ, 2011, 2018). Στα πλαίσια αυτά προτείνεται η σύσταση ισχυρών σχολικών ενότητων που υποστηρίζονται από ισχυρή και αποτελεσματική ηγεσία (Ροβάτσου, Μ., 2018, 22, 35), μέσω επαναπροσδιορισμού του ρόλου των επαγγελματιών της εκπαίδευσης και την αλλαγή της γενικής νοοτροπίας και της οργανωσιακής κουλτούρας. Επίσης η μεταβίβαση της ευθύνης σε κάθε επίπεδο διοίκησης προϋποθέτει διαφοροποιημένη στρατηγική για κάθε εκπαιδευτική περιφέρεια μέσω αξιοποίησης της τοπικής/περιφερειακής πολιτικής κουλτούρας και σύνδεσης της εκπαίδευσης με άλλες κοινωνικές υπηρεσίες (Φάλκα, ό.π., 111).

Περαιτέρω, για διατήρηση των αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων, αναγκαία είναι η ανάπτυξη της ικανότητας των αποκεντρωμένων δομών να αναλάβουν αυξημένες εξουσίες και αποδοτικών σχέσεων συνεργασίας μεταξύ περιφερειακών και κεντρικών υπηρεσιών (ΟΟΣΑ, 2011, 2018). Επιπλέον, εκτός από το έλλειμμα αρμοδιοτήτων, οι αδυναμίες συνδέονται με έλλειψη πόρων και ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού στην τοπική αυτοδιοίκηση, την ανάγκη μεγαλύτερης εμπιστοσύνης σε κάθε βαθμίδα του συστήματος και

δυνατότητα επιρροής στις αποφάσεις που τους αφορούν ώστε η πολιτική να ευθυγραμμίζεται με τις τοπικές προτεραιότητες (ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΤΡΑΠΕΖΑ, 2015). Αναγκαίες προϋποθέσεις συνιστούν επίσης τα συστήματα αντικειμενικής αξιολόγησης και ελέγχου κάθε επιπέδου διοίκησης μέσω λογοδοσίας, καθώς και οι διαφανείς διαδικασίες για την κατανομή πόρων και τη λήψη των αποφάσεων (ΟΟΣΑ, 2011, 2018).

Τέλος, στις συστάσεις του ΟΟΣΑ τονίζεται η ανάγκη οράματος με μακροπρόθεσμο ορίζοντα στην Ελλάδα για το μέλλον της εκπαίδευσης, με σύνδεση των εκπαιδευτικών στόχων και της μάθησης, με υποστήριξη της αποτελεσματικότητας του σχολείου, της αξιολόγησης, της ποιότητας του σχολείου, της αποτελεσματικής ηγεσίας και διδασκαλίας, γεγονός που προϋποθέτει τη συναίνεση όλων των ενδιαφερόμενων παραγόντων πριν από τις νομοθετικές ρυθμίσεις (ΟΟΣΑ, 2018). Για το λόγο αυτό απαιτείται υψηλό επίπεδο πολιτικής δέσμευσης και ξεκάθαρη πολιτική βούληση στη χάραξη εθνικής πολιτικής σε μακροχρόνια βάση για τον μακροπρόθεσμο χαρακτήρα των αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων από όλους τους πολιτικούς φορείς (Hanson, 1998, 126-127, Λυμπέρης, 2012), γεγονός που δεν υφίσταται για τα ελληνικά δεδομένα.

3. Ιστορική αναδρομή στις προσπάθειες αποκέντρωσης της εκπαιδευτικής διοίκησης στην Ελλάδα

Στις διατάξεις του ν. 1566/85 που θεωρείται «η πιο ολοκληρωμένη εκπαιδευτική μεταρρύθμιση μετά την απελευθέρωση» (Μπουζάκης, 2002, 177) εισάγονται ρυθμίσεις προς την αποκέντρωση του συστήματος διοίκησης της εκπαίδευσης, «για την καθιέρωση του κοινωνικού ελέγχου και του δημοκρατικού προγραμματισμού» (Μπουζάκης, ό.π., 155-157). Εκτός από το διαχωρισμό της διοικητικής από την παιδαγωγική-καθοδηγητική εξουσία των πρώην Επιθεωρητών και την εκπροσώπηση των ενώσεων των εκπαιδευτικών και των γονέων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στα όργανα λαϊκής συμμετοχής που θεσπίζονται, μεταβιβάζονται αρμοδιότητες σε θέματα εκπαίδευσης στις Διευθύνσεις και τα Γραφεία Εκπαίδευσης που ιδρύονται σε κάθε νομό της χώρας, προκειμένου να δοθεί «η δυνατότητα στους τοπικούς φορείς να πάρουν στα χέρια τους το μέλλον της περιοχής τους και να γίνει έτσι ο πολίτης από θεατής που ήταν ενεργός και συμμετέχων» (Μπάκας, 2007). Στα πλαίσια αυτά εισάγεται, με πολλές προσδοκίες, ο θεσμός των σχολικών συμβούλων για την καθοδήγηση του έργου των εκπαιδευτικών που όμως ματαιώνονται από την έλλειψη αυτονομίας και τον περιορισμό του ρόλου τους σε ομάδα πίεσης για την υπεράσπιση των τοπικών συμφερόντων με κοντόφθαλμη προοπτική (Φάλακ, ό.π., 113). Τέλος, πολλές από τις διατάξεις του νόμου-πλαίσου δεν περνούν ποτέ στη φάση της υλοποίησης, παραμένοντας κενό γράμμα, γεγονός που αποδίδεται στη συγκεντρωτική και γραφειοκρατική φύση του ελληνικού κράτους (Ηλιάδης, 2014, 41), του πολιτικού συστήματος ευρύτερα, καθώς και του τρόπου λειτουργίας της πολιτικής ηγεσίας και των ελληνικών κομμάτων (Μπρόφας, Π., 2006, 23), όπου αποδίδονται οι ευθύνες για την αποτυχία πολλών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα.

Με τη θεσμοθέτηση του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (ν. 2188/94), οι αρμοδιότητες των νομαρχιών μεταφέρονται στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, ενώ με το νόμο 2817/2000 περιέρχονται στον Υπουργό και ασκούνται δια των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υ.ΠΑΙ.Θ. Σημαντική απόπειρα μεταφοράς του εκπαιδευτικού σχεδιασμού σε επίπεδο περιφερειών εξάλλου, αποτελεί η θέσπιση με το νόμο 2525/1997 των περιφερειακών κέντρων στήριξης εκπαιδευτικού σχεδιασμού (ΠΕ.ΚΕ.Σ.Ε.Σ.), που δεν λειτούργησε, ενισχύοντας τον συγκεντρωτικό τρόπο διοίκησης του συστήματος (Ανδρέου-Παπακωνσταντίνου, 1994, 278).

Επόμενο βήμα της πορείας προς την αποκέντρωση αποτελεί η σύσταση των 13 Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης (ΠΔΕ) στις έδρες των διοικητικών περιφερειών της χώρας με το νόμο 2817/2000, στα πλαίσια εφαρμογής της αποκέντρωσης ως βασικής πολιτικής της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για τομή στον καταστατικό χάρτη της εκπαιδευτικής διοίκησης, προκειμένου να καλυφθεί το κενό στη διοικητική πυραμίδα της εκπαίδευσης, μετά την κατάργηση των Εποπτών(προϊσταμένων των Επιθεωρητών), οπότε υπήρξε απουσία συντονισμού και εποπτείας των εκπαιδευτικών στελεχών (Σχολικών Συμβούλων και Διευθυντών Εκπαίδευσης) οι οποίοι λειτουργούσαν μόνο βάσει των εγκυκλίων που έστελνε κατά διαστήματα το Υ.ΠΑΙ.Θ. (Μπάκας, ό.π.). Ωστόσο, οι νέες δομές αποτέλεσαν ένα καθετοποιημένο οργανωτικό σχήμα περιφερειακών υπηρεσιών, υπαγόμενων αποκλειστικά στο Υπουργείο Παιδείας, με συνέπεια την αυξημένη εξάρτησή τους από την κεντρική διοίκηση (Chavalier, 1993, 359)¹.

Η τοποθέτηση, εντούτοις, των επικεφαλής των νεοσυσταθισών υπηρεσιών (Περιφερειακοί Διευθυντές Εκπαίδευσης) ως μετακλητών υπαλλήλων, υπαγόμενων απευθείας στον Υπουργό Παιδείας και ο τρόπος τοποθέτησής τους, βάσει ειδικού πλαισίου επιλογής και τοποθέτησης, ρυθμιζόμενου από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία, αποδυνάμωσαν από νωρίς το εγχείρημα συγκρότησης ισχυρών αποκεντρωμένων δομών της εκπαίδευσης με πραγματικές εξουσίες. Κατά συνέπεια, η σύσταση των εν λόγω υπηρεσιών, εκτός από τις άλλες στρεβλώσεις που δημιούργησε(Μπάκας, ό.π.) πρόσθεσε ένα ακόμη επίπεδο, με διακοσμητικό ρόλο, στο διοικητικό κορμό(ιεραρχία) του εκπαιδευτικού συστήματος, χωρίς τη μεταφορά ουσιαστικών αρμοδιοτήτων και εξουσιών (οι οποίες υπάγονται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Υπουργού Παιδείας) για την εξειδίκευση της εκπαιδευτικής πολιτικής και την προσαρμογή της στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες. Ουσιαστικά πρόκειται για αποκέντρωση της εξουσίας από το κέντρο σε επίπεδο φορέα (Candwell, B. I., 2005), γεγονός που επιδεινώθηκε από τη μη επαρκή και έγκαιρη στελέχωση των ΠΔΕ με μόνιμο διοικητικό προσωπικό με γνώσεις και πείρα άσκησης διοικητικού έργου, καθώς και από την έλλειψη πόρων χρηματοδότησης για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών τους.

Ακολούθως, η κατάργηση των Γραφείων Εκπαίδευσης με στόχο τον εξορθολογισμό και την απλούστευση της διάρθρωσης του συστήματος διοίκησης (εισηγητική έκθεση ν. 4027/2011), όσο και οι αλλαγές που επέφεραν οι διατάξεις των νόμων 3848/2010 και 4547/2018 δεν μετέβαλαν τη συγκεντρωτική λογική εξάρτησης των περιφερειακών υπηρεσιών από την κεντρική διοίκηση. Επιπλέον, η ασάφεια πολλών από τις αρμοδιότητες των

περιφερειακών υπηρεσιών και οι αλληπάλληλες αλλαγές του συστήματος επιλογής και τοποθέτησης των στελεχών κάθε επιπέδου διαιώνισαν το ιεραρχικό γραμμικό μοντέλο συγκεντρωτικής λειτουργίας του συστήματος. Η αλλαγή της οργανωτικής δομής όλων των υπηρεσιών διοίκησης που επήλθε με το Π.Δ. 18/2018, όπου θεσπίστηκε το οργανόγραμμα των υπηρεσιών της εκπαίδευσης κάθε βαθμίδας, σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο, αυξήθηκε ο αριθμός των υποκείμενων οργανικών μονάδων κάθε περιφερειακής υπηρεσίας, μεταβολή η οποία λόγω του ιδιόμορφου γεωγραφικού ανάγλυφου της χώρας, δεν είχε το ίδιο αποτέλεσμα σε όλες τις εκπαιδευτικές περιφέρειες, καθόσον επέβαλε ομοιόμορφη οργανωτική διάρθρωση σε υπηρεσίες με διαφορετικά αριθμητικά εκπαιδευτικά μεγέθη και ανάγκες, που είχε ως συνέπεια προβλήματα εφαρμογής στην πράξη.

Περαιτέρω, η σύνδεση της διοικητικής με την εκπαιδευτική αποκέντρωση, μέσω του προγράμματος «Καλλικράτης» (ν. 3852/2010), οδήγησε στη μεταβίβαση στους δήμους 33 αρμοδιοτήτων στον τομέα της εκπαίδευσης από τις 13 που είχε το προηγούμενο πλαίσιο του καποδιστριακού νόμου, στα πλαίσια ενίσχυσης της αυτονομίας των σχολικών δομών και σύνδεσης τους με την τοπική κοινωνία. Ωστόσο, η μεταβίβαση της λήψης αποφάσεων σε τοπικό και σε περιφερειακό επίπεδο, που θεωρείται η πιο αποτελεσματική μορφή αποκέντρωσης (Hanson, E, M, 1998, 126), περιορίστηκε στην κάλυψη των λειτουργικών τους αναγκών με βάση τους διαθέσιμους πόρους, ενώ το σύστημα παρέμεινε ισχυρά συγκεντρωτικό ως προς την ουσιαστική αυτονόμηση των σχολικών μονάδων (τοποθέτηση εκπαιδευτικών, εμπλουτισμός του σχολικού προγράμματος με αντικείμενα μάθησης που συνδέονται με την τοπική ιστορία και τον πολιτισμό, καθήκοντα διοίκησης και εκπαιδευτικών).

Συνεπώς η διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος παρέμεινε σε υψηλά ποσοστά συγκέντρωσης, έχοντας καθηλωθεί στην ελάχιστη αποκέντρωση (ΟΟΣΑ, 2011) με μία μονολιθικότητα στη δομή, που της εξασφαλίζει συνοχή και ενότητα (Ανδρέου–Παπακωνσταντίνου, ό.π., 165). Όπως διαπιστώνεται στη σχετική βιβλιογραφία, πρόκειται ουσιαστικά για μία “σχετική αποσυγκέντρωση” (Παπακωνσταντίνου, Γ., 2012) η οποία έχει αποσυμφορήσει το κέντρο από το διοικητικό φόρτο εργασιών, χωρίς όμως μεταφορά ουσιαστικής εξουσίας για λήψη αποφάσεων σε όλο το μήκος των επιπέδων διοίκησης ώστε να λειτουργεί το σύστημα με αποτελεσματικό τρόπο. Οι αρμοδιότητες αποφασιστικής σημασίας παρέμειναν και ασκούνται σε κεντρικό επίπεδο, μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών της Κ.Υ. του Υ.ΠΑΙ.Θ. (Κατσαρός, 2008, 79), ενώ ανέρχονται σε ποσοστό 78% των εκπαιδευτικών αποφάσεων και μόλις το 5% λαμβάνονται σε επίπεδο σχολείου (OECD, 2012). Πράγματι, οι Διευθυντές των Σχολικών Μονάδων έχουν την πιο περιορισμένη αρμοδιότητα από όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ σε πολλούς τομείς λειτουργίας τους (Ι.ΕΠ.: PISA 2015, Αθήνα, 2017, Φάλκα, ό.π., 66).

Τέλος, οι πολυάριθμες μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν, συσώρευσαν τεράστιο όγκο διατάξεων, βραχύβιων ή υπαναχωρήσεων σε παλαιότερες όμοιες, που οδήγησαν στη στασιμότητα και αδρανοποίηση του διοικητικού μηχανισμού του συστήματος και την προσκόλλησή του στα ίδια φορμαλιστικά, συγκεντρωτικά πρότυπα λειτουργίας. Οι ενδιάμεσες διοικητικές δομές του συστήματος, όντας προσηλωμένες στην πιστή εκτέλεση των κεντρικών

εγκύκλιων οδηγιών, χωρίς διακριτές και μεγάλου εύρους αρμοδιότητες λήψης απόφασης για τα εκπαιδευτικά θέματα της χωρικής τους αρμοδιότητας (Παπαδόπουλος, 2019, 54), δεν μπόρεσαν να καταστούν ικανές ώστε να ανταποκριθούν στις ανάγκες του ολοένα ανταγωνιστικού περιβάλλοντος της εκπαίδευσης.

4. Στόχος και μεθοδολογία της έρευνας

Η παρούσα έρευνα βασίστηκε στην ποιοτική ανάλυση του περιεχομένου εγκυκλίων που εκδόθηκαν από το Υ.ΠΑΙ.Θ. καθόλο το χρονικό διάστημα από το 2000 έως σήμερα, προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα για τις διοικητικές λειτουργίες (προγραμματισμός, οργάνωση, κατεύθυνση, έλεγχος) στις περιφερειακές υπηρεσίες της εκπαίδευσης, σύμφωνα με τις οδηγίες που περιέχονται στα εν λόγω διοικητικά κείμενα και την ανασυγκρότηση των στοιχείων που συνιστούν την αντικειμενική φύση της κατάστασης (διοικητική πραγματικότητα), όπου εντάσσεται το ερευνητικό ενδιαφέρον της παρούσας μελέτης.

Θα πρέπει εδώ να αναφερθεί ότι οι εγκύκλιοι έχουν βέβαια ελάχιστη νομική ισχύ στην ιεράρχηση των κανόνων δικαίου και ως εκ τούτου δεν δημοσιεύονται σε ΦΕΚ. Ωστόσο, στο διοικητικό δίκαιο οι εγκύκλιοι έχουν κυρίαρχη θέση, καθόσον εμπεριέχουν ρυθμίσεις με δεσμευτικό περιεχόμενο για τα ιεραρχικά κατώτερα διοικητικά όργανα (Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος, 2015, 36) για την εναρμόνιση της εφαρμογής της νομοθεσίας από τα διοικητικά όργανα και την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης. Επιπλέον με τις εγκυκλίους εξασφαλίζεται η μεταφορά πληροφοριών από το κέντρο προς την περιφέρεια με τη μορφή της εντολής, της συμμόρφωσης και της αναγκαστικής δράσης (Ακαδημία Αθηνών, 2000, 306), στα πλαίσια της καθοδικής μορφής έγγραφης επικοινωνίας του δημόσιου τομέα.

Επομένως οι εγκύκλιοι, μπορεί να μην παράγουν νομοθεσία, παρέχουν όμως διευκρινίσεις που αναλύουν την ουσία του νόμου και αναφέρονται διεξοδικά στη λειτουργία και τις διαδικασίες που θα ακολουθηθούν από τους αποδέκτες τους. Η έρευνα συνεπώς αποσκοπεί στη διερεύνηση του τρόπου λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης σε σχέση με τις περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες για το διάστημα της τελευταίας εικοσαετίας, στα πλαίσια της πορείας αποκέντρωσης της διοίκησης του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος και στην ανάδειξη των χαρακτηριστικών του.

Σχετικά με τον προαναφερόμενο στόχο, προκύπτουν τα ακόλουθα επιμέρους ερευνητικά ερωτήματα:

1. Πώς προγραμματίζεται η λειτουργία των περιφερειακών υπηρεσιών διοίκησης της εκπαίδευσης;
2. Πώς οργανώνεται η διοικητική δράση των υπηρεσιών αυτών και η άσκηση των καθηκόντων των στελεχών τους;
3. Πώς κατευθύνεται, καθοδηγείται και συντονίζεται το έργο των υπηρεσιών αυτών;
4. Πώς ελέγχεται η διοικητική δράση και τα αποτελέσματα αυτής σε σχέση με τον γενικότερο στόχο-αποστολή της εκπαίδευσης;

Η ανάλυση περιεχομένου του δείγματος της έρευνας βασίστηκε στις μεθοδολογικές προσεγγίσεις της εμπειρικά θεμελιωμένης θεωρίας με στόχο την ταξινόμηση του ερευνητικού υλικού σε θεματικές κατηγορίες που θα δημιουργήσουν το ερμηνευτικό πλαίσιο του υπό διερεύνηση κοινωνικού φαινομένου. Συγκεκριμένα, χρησιμοποιήθηκε η ερμηνευτική προσέγγιση των πρόδηλων αλλά και των υποκειμένων θεματικών μοτίβων (σημαιολογική ανάλυση, Βάμβουκας, 2007, 274) στο υπό ανάλυση υλικό, τα οποία βοηθούν στην ανακάλυψη όσων συμβαίνουν σε ένα οργανισμό, καθώς “αποτελούν παράθυρο στην πραγματικότητα της κοινωνίας και των οργανισμών” (Bryman, 2017, 607), στην προκειμένη περίπτωση των περιφερειακών υπηρεσιών διοίκησης της εκπαίδευσης, όπου υλοποιείται η εκπαιδευτική πολιτική του Υ.ΠΑΙ.Θ.

4α. Το δείγμα των εγκυκλίων που μελετήθηκαν

Το υλικό της έρευνας αποτέλεσαν 92 εγκύκλιοι που εστάλησαν από το Υ.ΠΑΙ.Θ. στις Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης, στις Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και μέσω αυτών στις σχολικές μονάδες της χώρας από το έτος 2000 έως σήμερα, με τις οποίες ρυθμίζονται ζητήματα εφαρμογής της εκπαιδευτικής πολιτικής σε θέματα εκπαιδευτικού προσωπικού, λειτουργίας και οργάνωσης των σχολικών μονάδων (δημόσιων και ιδιωτικών), καθώς και μαθητικών θεμάτων και των δύο βαθμίδων εκπαίδευσης.

Για την ποιότητα της ανάλυσης περιεχομένου μελετήθηκαν τεκμήρια (εγκύκλιοι διοίκησης) που αναζητήθηκαν στα αρχεία των αρμόδιων υπηρεσιών της Κ.Υ. του Υ.ΠΑΙ.Θ. (αυθεντικότητα τεκμηρίων), γεγονός που πιστοποιεί και την αξιοπιστία τους, ενώ καταβλήθηκε προσπάθεια ανάλυσης αντιπροσωπευτικών κειμένων από κάθε θεματική περιοχή. Περαιτέρω, για να εξασφαλιστεί η καταλληλότητα και η επάρκεια του δείγματος, αλλά και η ολοκληρωμένη αντίληψη σχετικά με το υπό διερεύνηση θέμα, χρησιμοποιήθηκαν ως κριτήρια επιλογής των ερευνητικών μας δεδομένων περιεχομένου/λειτουργικά, χρονολογικά, πολιτικού φορέα διακυβέρνησης και διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού κατά το εν λόγω διάστημα. Τα αριθμητικά δεδομένα των εγκυκλίων που μελετήθηκαν έχουν ως εξής:

ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ (Υ. ΠΑΙ. Θ.) ΕΚΔΟΣΗΣ ΤΩΝ ΕΓΚΥΚΛΙΩΝ

ΓΕΝ. Δ/ΝΣΗ ΣΠΟΥΔΩΝ Π.Ε. & Δ.Ε.	28
ΓΕΝ. Δ/ΝΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ Π.Ε. & Δ.Ε.	44
ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ Δ/ΝΣΗ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ	20
ΣΥΝΟΛΟ	92

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΚΟ/ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΚΔΟΣΗΣ ΤΩΝ ΕΓΚΥΚΛΙΩΝ

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΠΑΣΟΚ (2000-2004)	17
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΝΔ (2004-2009)	19
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΠΑΣΟΚ (2009-2012)	18
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΝΔ (2012-2015)	9
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΥΡΙΖΑ (2015-2019)	20
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΝΔ (2019-σήμερα)	9
ΣΥΝΟΛΟ	92

ΘΕΜΑΤΟΛΟΓΙΑ ΕΓΚΥΚΛΙΩΝ

ΓΕΝΙΚΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΔΙΕΥΚΡΙΝΙΣΕΙΣ	32
ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΣΧΟΛΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ	22
ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	38
ΣΥΝΟΛΟ	92

5. Ανάλυση περιεχομένου των εγκύκλιων οδηγιών της κεντρικής διοίκησης (Υ.ΠΑΙ.Θ.) προς τις περιφερειακές υπηρεσίες εκπαίδευσης

Το ποιοτικό υλικό που μελετήθηκε ταξινομήθηκε σε θεματικές κατηγορίες με κριτήριο το περιεχόμενό του σε σχέση με το σκοπό της έρευνας και τους ερευνητικούς στόχους. Οι θεματικές κατηγορίες καθορίστηκαν από τις υποκατηγορίες στις οποίες ομαδοποιήθηκαν οι κωδικοί που προέκυψαν από την ανάλυση του περιεχομένου του ερευνητικού υλικού, συνάπτονται δε, εξαιτίας της σημασιολογικής τους σχέσης με τις διοικητικές λειτουργίες, όπως αυτές προσεγγίστηκαν θεωρητικά από τους πρωτοπόρους της διοικητικής επιστήμης H. Fayol (1916, *στοιχεία διοίκησης*), και L. Gulick (1937, ακρωνύμιο *POSDCOMB*) και τους νεότερους μελετητές του διοικητικού φαινομένου Scanlan (1974), Koontz και O' Donnel (1984).

Για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, από το πλήθος των διαφορετικών προτάσεων για την κατάταξη και τον αριθμό των λειτουργιών διοίκησης που έχουν διατυπωθεί, υιοθετήθηκε η προσέγγιση που ταξινομεί ως λειτουργίες της διοίκησης τον *σχεδιασμό-προγραμματισμό*, την *οργάνωση*, τη *διεύθυνση* και τον *έλεγχο* (Τύπας-Κατσαρός, 2006, 77, Robbins, Coulter, De Cenzo, 2017, 29).

Για την πιστότερη παρουσίαση των δεδομένων στο μέρος της παρουσίασης των αποτελεσμάτων παρατέθηκαν μερικά αυτούσια αποσπάσματα από τα διοικητικά κείμενα που μελετήθηκαν.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΥ ΥΛΙΚΟΥ

	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ	ΟΡΓΑΝΩΣΗ	ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ	ΕΛΕΓΧΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΣΠΟΥΔΩΝ	33 (10 τελ. κωδικοί)	78 (17τελ. κωδ.)	60 (10 τελ. κωδ)	7 (2 τελ. κωδ)	178 (39 τελ. κωδ)
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	39 (8 τελ. κωδικοί)	53 (5 τελ. κωδ.)	167 (16 τελ. κωδ.)	23 (4 τελ. κωδ.)	282 (41 τελ. κωδ.)
ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ	14 (6 τελ. κωδικοί)	11 (5 τελ. κωδ.)	42 (15 τελ. κωδ.)	8 (3 τελ. κωδ.)	75 (29 τελ. κωδ.)
ΣΥΝΟΛΟ	86 (24 τελ. κωδικοί)	142 (27τελ. κωδ.)	269 (41 τελ. κωδ.)	35 (9 τελ. κωδ.)	532 (101 τελ. κωδ.)

5.1. Ο Προγραμματισμός της διοικητικής δράσης των περιφερειακών υπηρεσιών της εκπαίδευσης

Ο σχεδιασμός- προγραμματισμός αποτελεί την πρωταρχική και βασικότερη διοικητική λειτουργία (Koontz Ο' Donnell, 1984, I, 191), όπου καθορίζονται οι τελικοί στόχοι της οργανωτικής δράσης, οι απαιτούμενοι πόροι, τα προγράμματα επίτευξης των στόχων και κατανομής των πόρων, τα χρονοδιαγράμματα, οι εναλλακτικές και οι μέθοδοι αξιοποίησης των διατιθέμενων μέσων. Επιπλέον επιδιώκεται η κατεύθυνση και ο συντονισμός της δράσης, καθώς και ο περιορισμός των ελλείψεων, άσκοπων ενεργειών και επικαλύψεων (Τύπας-Κατσαρός, ό.π., 77) ενώ τίθενται τα πρότυπα για τον έλεγχο των αποτελεσμάτων της διοικητικής δράσης και την ανάληψη διορθωτικών ενεργειών για τη βελτίωση συνολικά του συστήματος (Robbins et al., 2017, 157).

Η λειτουργία του προγραμματισμού της διοικητικής δράσης των περιφερειακών υπηρεσιών εκπαίδευσης καταλαμβάνει μικρή σχετικά έκταση(16%) των συνολικών κωδικών (532) που προέκυψαν από την ποιοτική ανάλυση του ερευνητικού υλικού. Από αυτούς, ένα ποσοστό (17%) αναφέρεται στην επίτευξη γενικά καθοριζόμενων παιδαγωγικών στόχων (“...με γνώμονα το συμφέρον του μαθητικού πληθυσμού και τη διασφάλιση της νομιμότητας στη λειτουργία των σχολείων”), καθώς και την εύρυθμη λειτουργία των σχολείων από την έναρξη της σχολικής χρονιάς (17%). Οι υπόλοιπες αναφορές(8%) παραπέμπουν επιγραμματικά στις ισχύουσες διατάξεις και στην παροχή οδηγιών εφαρμογής τους (σας υπενθυμίζουμε τις διατάξεις που ισχύουν και σας δίνουμε διευκρινιστικές οδηγίες για την εφαρμογή τους...), ή ενημερώνουν για τον προγραμματισμό δράσεων του Υ.ΠΑΙ.Θ. (17%) «...σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις ... σχετικά με την πρόσληψη προσωρινών αναπληρωτών και ωρομισθίων εκπαιδευτικών για κάθε σχολικό έτος ...θα τηρηθεί η διαδικασία που ορίζεται με τις διατάξεις της αριθμ... Υ.Α., ... ». Ένα άλλο σημαντικό θέμα που εντάσσεται σ’ αυτή τη θεματική κατηγορία είναι οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι, μικρής διάρκειας κυρίως προθεσμίες, που τίθενται για ολοκλήρωση ενεργειών στις περιφερειακές υπηρεσίες σε ποσοστό 17% («...προς επίσπευση της

όλης διαδικασίας, σας γνωρίζουμε ότι οι αιτήσεις και τα δικαιολογητικά, ... θα υποβάλλονται στις Διευθύνσεις και τα Γραφεία... Εκπαίδευσης από... έως..., ...», «Οι ημερομηνίες καταχώρισης ορίζονται από... έως..., » «Οι εγγραφές των μαθητών ... πρέπει να ολοκληρωθούν μέχρι...), γεγονός που δεν παραπέμπει σε προγραμματισμό διοικητικής δράσης, αλλά σε σχεδιασμό ενεργειών διαχειριστικής φύσης. Τέλος, ποσοστό 25% της ίδιας θεματικής κατηγορίας αφορά στον καθορισμό εναλλακτικών ενεργειών για ιδιαίζουσες περιπτώσεις, που προβλέπονται περιοριστικά (*“Σε περίπτωση που δεν υπάρχουν ή δεν προσφέρονται υποψήφιοι, ..., μπορεί να προσλαμβάνονται...,”*) «*Τυχόν ενστάσεις κατά του κύρους ... υποβάλλονται από τους ενδιαφερόμενους...*», «*...τροποποιήσεις... δύνανται να πραγματοποιηθούν, ... μόνο έπειτα από...”*).

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι σε κεντρικό επίπεδο (Υ.ΠΑΙ.Θ.) δεν χαράσσονται μόνο οι κατευθυντήριες γραμμές της εκπαιδευτικής πολιτικής, αλλά παρέχονται οδηγίες για τον τρόπο υλοποίησης αυτής σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και ορίζονται χρονοδιαγράμματα για τις απαιτούμενες διοικητικές διαδικασίες, στοιχείο που επισημαίνεται και στα κείμενα διεθνών οργανισμών (PISA, 2015).

Περαιτέρω, επισημαίνεται η απουσία στοχοθεσίας για κάθε βαθμίδα διοίκησης, καθώς από την κεντρική διοίκηση ορίζονται στις περιφερειακές υπηρεσίες χρονοδιαγράμματα, μικρής συνήθως διάρκειας, για την ολοκλήρωση διαχειριστικών κυρίως εργασιών σε καθημερινή ή εβδομαδιαία βάση και παρέχονται οδηγίες για κάθε ιδιαίτερη περίπτωση που ενδέχεται να παρουσιαστεί στην καθημερινότητά τους. Ωστόσο, το στοιχείο αυτό δυσχεραίνει την ενότητα και τη συνέχεια σχεδιασμού του διοικητικού τους έργου για την αποφυγή επικαλύψεων, ώστε να αποφεύγονται οι ρήξεις στην οργανωτική συμπεριφορά (Τύπας-Κατσαρός, ό.π., 220), ενώ επίσης δεν ευνοεί την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης.

5.2. Η οργάνωση της διοικητικής δράσης των περιφερειακών υπηρεσιών της εκπαίδευσης

Με τη λειτουργία της *οργάνωσης* προσδιορίζονται, ομαδοποιούνται και κατανέμονται οι απαραίτητες εργασίες και πόροι, καθώς και το πλέγμα των σχέσεων εξουσίας και ευθύνης των ιεραρχικών επιπέδων στο πλαίσιο λειτουργίας μίας συγκεκριμένης οργανωτικής δομής (Κατσαρός, 2008, 63). Στην οργάνωση εντάσσεται και η *στελέχωση* που συνίσταται στις ενέργειες για την κατανομή των ανθρώπινων πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση των οργανωτικών στόχων.

Η οργάνωση, ως διοικητική λειτουργία, καταλαμβάνει ένα σημαντικό ποσοστό (27%) των συνολικών κωδικών της ποιοτικής ανάλυσης. Στις σχετικές αναφορές ορίζονται τα αρμόδια όργανα διοίκησης σε ποσοστό 11% (*«Οι διαπιστωτικές πράξεις λύσης υπαλληλικής σχέσης εκδίδονται από τον Προϊστάμενο ..., όσον αφορά στους συντονιστές εκπαίδευσης στο εξωτερικό, ... οι διαπιστωτικές πράξεις ... εκδίδονται από τον οικείο Περιφερειακό Διευθυντή Εκπαίδευσης. »*), κατανέμονται οι ενέργειες της διοικητικής δράσης σε ένα μεγάλο ποσοστό (30%) (*« η πρόσληψη των νέων αναπληρωτών θα γίνει με απόφαση του Υπουργού...»*

και η τοποθέτησή τους στις σχολικές μονάδες ... θα γίνει με πράξη του οικείου ΠΥΣΔΕ, ύστερα από κοινή εισήγηση του Προϊσταμένου Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, του Προϊσταμένου Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης και του Προϊσταμένου του Γραφείου Φυσικής Αγωγής, ..., »), καθορίζονται οι ενέργειες για την εύρυθμη λειτουργία των σχολείων (11%) μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης («...για κάθε περίπτωση λειτουργίας.... . υποβάλλεται αιτιολογημένη πρόταση από το Διευθυντή Σχολικής Μονάδας για εισήγηση του Διευθυντή Δ.Ε. προς τον Περιφερειακό Διευθυντή Εκπαίδευσης, ο οποίος με απόφασή του θα εγκρίνει ή όχι...») και υποδεικνύονται οι τρόποι αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού του σχολείου («...το εκπαιδευτικό προσωπικό των σχολικών μονάδων πρέπει να αξιοποιείται , » «... όλοι οι εκπαιδευτικοί εξαντλούν το προβλεπόμενο από το νόμο διδακτικό ωράριο, ... »)ή διάθεσής τους για την κάλυψη γενικότερων εκπαιδευτικών αναγκών. Στα ίδια πλαίσια κατανέμεται το διδακτικό έργο μεταξύ των εκπαιδευτικών του σχολείου και ορίζονται οι ενέργειες στις οποίες θα προβούν “για κάθε πρόβλημα που παρουσιάζεται στα σχολεία και δεν επιλύεται με την προηγούμενη διαδικασία”, για την ομαλή τους λειτουργία.

Επίσης, ένα ποσοστό 30% των κωδικών ανάλυσης αυτής της θεματικής κατηγορίας περιλαμβάνει οδηγίες για ενέργειες των περιφερειακών υπηρεσιών σε ειδικές περιπτώσεις, γεγονός που δυσκολεύει την προσήλωση στους οργανωτικούς στόχους, καθόσον οι σχετικές εντολές προέρχονται από ανώτερο κλιμάκιο της διοικητικής ιεραρχίας, οπότε διακόπτεται η συνέχεια της διοικητικής δράσης για τη συμμόρφωση στα νέα δεδομένα. Την κατάσταση αυτή δυσχεραίνει η στελέχωση, σε μεγάλο ποσοστό, των εν λόγω υπηρεσιών με αποσπασμένους εκπαιδευτικούς διαφόρων ειδικοτήτων, με απόφαση του Υ.ΠΑΙ.Θ. για κάθε σχολικό έτος, στοιχείο που δεν ενισχύει τη συνέχεια του διοικητικού έργου. Με αυτό τον τρόπο η καθημερινότητα των περιφερειακών υπηρεσιών αναλώνεται από την πίεση για εφαρμογή κάθε περίπτωσης που περιλαμβάνεται στις γραπτές εντολές της κεντρικής διοίκησης και επιβαρύνεται από τον καθορισμό των ενεργειών σε ποσοστό 11% για την εύρυθμη λειτουργία των σχολείων, κατά την έναρξη και κατά τη διάρκεια λειτουργίας του σχολικού έτους («οι Διευθυντές/ντριες... σε συνεργασία με τους οικείους δήμους και τους Διευθυντές/ντριες των Δημοτικών Σχολείων και Προϊσταμένες/μένους των Νηπιαγωγείων έχουν ήδη μεριμνήσει για την εξεύρεση αιθουσών, ...»), για τις εκπαιδευτικές δραστηριότητες που πραγματοποιούνται εκτός ωρολογίου προγράμματος («...τα σχολεία Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης μπορούν να πραγματοποιούν σε συνεργασία με τοπικούς φορείς. . . δραστηριότητες που αποσκοπούν στην πνευματική ανάπτυξη, ...») και την ενημέρωση των γονέων των μαθητών για θέματα του σχολείου («Ο διευθυντής της σχολικής μονάδας και ο Σύλλογος Διδασκόντων ενημερώνουν τους γονείς-κηδεμόνες των μαθητών για θέματα που συμβάλλουν στην ομαλή λειτουργία του σχολείου, όπως...»). Τέλος, μικρή έκταση (7%) καταλαμβάνουν οι αναφορές σε διαδικασίες διοικητικής φύσεως, όπως η έγκαιρη υποβολή των αιτημάτων εισόδου τρίτων στα σχολεία, η υποχρέωση τήρησης αρχείου από τις υπηρεσίες κ.ά.

Σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, η λειτουργία της οργάνωσης σχεδόν στο σύνολό της στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα έχει παραμείνει στη ρυθμιστική εξουσία του Υπουργού

Παιδείας, ενώ όσες αρμοδιότητες έχουν αποκεντρωθεί, ασκούνται σύμφωνα με το πλαίσιο που καθορίζεται επίσης κεντρικά. Σε επίπεδο στελέχωσης αποκεντρωμένη είναι μόνο η αρμοδιότητα πρόσληψης ωρομισθίων εκπαιδευτικών (σε επίπεδο Διεύθυνσης Εκπαίδευσης) με λίγες ώρες ανατιθέμενου διδακτικού έργου (πέντε έως οκτώ ώρες), η οποία ωστόσο ελέγχεται κεντρικά βάσει των πιστώσεων που κατανέμονται, καθώς και η διάθεση εκπαιδευτικών που δεν συμπληρώνουν ωράριο για άσκηση διοικητικού έργου με απόφαση του οικείου Περιφερειακού Διευθυντή Εκπαίδευσης. Κατά συνέπεια, το σύστημα εξακολουθεί ακόμη και σήμερα να λειτουργεί βάσει οργανωτικού προτύπου που χαρακτηρίζεται από δύσκαμπτες δομές που δεν ανταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες (Ηλιάδης, 2014, 154).

Στα ίδια συγκεντρωτικά ρυθμιστικά πλαίσια εντάσσεται και η στελέχωση, όσον αφορά στις θέσεις στελεχών του συστήματος (διευθυντών σχολείων, διευθυντών εκπαίδευσης, σχολικών συμβούλων και περιφερειακών διευθυντών). Ο καθορισμός, σε κεντρικό επίπεδο, των προσόντων, όπως εξειδικεύονται στις αντίστοιχες προκηρύξεις, πλήρωσης των θέσεων στις περιφερειακές και τοπικές δομές, εξασφαλίζουν στο Υ.ΠΑΙ.Θ. την άσκηση ενός προκαθορισμένου ελέγχου του αποτελέσματος της εκπαιδευτικής διαδικασίας και του συντονισμού του. Καθόλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που εκτείνεται η παρούσα μελέτη, η τροποποίηση του εν λόγω ρυθμιστικού πλαισίου ακολουθούσε την εναλλαγή των πολιτικών σχηματισμών (κομμάτων) στη διακυβέρνηση της χώρας και τη συνακόλουθη αλλαγή της ηγεσίας του Υ.ΠΑΙ.Θ. Με τη διαδικασία αυτή τυποποιούνται τα προσόντα των υποψηφίων κάθε φορά για τις θέσεις των υπεύθυνων στις διάφορες βαθμίδες διοίκησης και (δί' αυτών) τυποποιούνται οι εκροές του συστήματος που αποτελούν συντονιστικούς μηχανισμούς του συστήματος κατά το εννοιολογικό πλαίσιο του Mintzberg (Μιχόπουλος, 1998, 55).

5.3. Η Διεύθυνση της διοικητικής δράσης των περιφερειακών υπηρεσιών της εκπαίδευσης

Στη λειτουργία της *διεύθυνσης*, συναφούς με την έννοια της *ηγεσίας*, περιλαμβάνεται η καθοδήγηση της δράσης του ανθρώπινου δυναμικού για την αποτελεσματικότερη υλοποίηση των στόχων της οργάνωσης. Για την άσκησή της απαιτούνται ιδιαίτερες ικανότητες και δεξιότητες, επαγγελματική κατάρτιση και αντίληψη και δεξιότητες για τη διαμόρφωση αποτελεσματικής επικοινωνίας στο εσωτερικό της οργάνωσης. Στην ίδια λειτουργία περιλαμβάνεται ο συντονισμός των επιμέρους δράσεων, η εκχώρηση εξουσίας για χειρισμό ζητημάτων προς όφελος της οργάνωσης και η παρακίνηση των μελών της οργάνωσης για πρόθυμη άσκηση του ανατιθέμενου έργου (Κατσαρός, ό.π., 76), στοιχείο που αποτελεί βασική παράμετρο για την αποδοτικότητα κάθε οργανισμού (Παπακωνσταντίνου, Αναστασίου, 2013, 157).

Η κατεύθυνση της διοικητικής δράσης των περιφερειακών υπηρεσιών της εκπαίδευσης καταλαμβάνει μεγάλο ποσοστό (51%) των συνολικών κωδικών ανάλυσης. Από αυτούς, οι υποδείξεις ενεργειών σε καθημερινή βάση καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο ποσοστό (29%) («Οι Διευθύνσεις Εκπαίδευσης διατυπώνουν... και οφείλουν να...», «Θεωρείται σημαντικός ο ρόλος του συντονιστή εκπαιδευτικού έργου και του Διευθυντή της ιδιωτικής

σχολικής μονάδας...», »), περιλαμβανομένων των υποδείξεων για ενέργειες με ισχυρή προτροπή για ρύθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς («επισημαίνουμε ότι... θα πρέπει να...», » «...παρακαλούμε να εφαρμόζονται...», »), ενώ οι υποδείξεις για έγκαιρες ενέργειες σε συγκεκριμένες περιπτώσεις αφορούν ποσοστό 10%, («...για κάθε πρόβλημα που παρουσιάζεται στα σχολεία και δεν επιλύεται, ... θα ενημερώνεται άμεσα ο Περιφερειακός Διευθυντής Εκπαίδευσης...», ο οποίος θα δίνει τις οδηγίες για την αντιμετώπιση των προβλημάτων ... και θα κάνει τη σχετική ενημέρωση στο Υπουργείο Παιδείας, ...»), «...η ανάληψη του ίδιου τμήματος... γίνεται μόνο... μετά από απόφαση του Συλλόγου Διδασκόντων, παιδαγωγικά τεκμηριωμένη και με τη σύμφωνη γνώμη του Σχολικού Συμβούλου...»). Οι κωδικικοί ανάλυσης που αφορούν την καθημερινότητα του σχολείου καταλαμβάνουν ποσοστό 7%, περιλαμβανομένων των περιπτώσεων διαφωνιών μεταξύ εκπαιδευτικών και Διευθυντή σχολικής μονάδας για το όργανο που αποφαινεται τελικά («σε περίπτωση διαφωνίας εκπαιδευτικού και Διευθυντή, ενημερώνεται σχετικά ο αρμόδιος σχολικός σύμβουλος, ο οποίος αποφαινεται τελικά. »). Η παρεχόμενη καθοδήγηση για διοικητικές ενέργειες μπορεί να αφορά υπόδειξη παραγόντων για αποτροπή αρνητικών φαινομένων στη σχολική ζωή («Οι σημαντικότεροι παράγοντες προκειμένου να επιτευχθεί η επιδιωκόμενη...είναι οι ακόλουθοι...», ») ή οδηγίες για ενέργειες στην περίπτωση τροποποίησης του κανονιστικού πλαισίου ή ενδεχόμενης εμφάνισης προβλήματος («επισημαίνεται ότι από το τρέχον διδακτικό έτος...», » «παρακαλούμε να μας ενημερώνετε ανά τρεις μέρες σε περίπτωση που υπάρχουν σχολικές μονάδες ... αρμοδιότητάς σας... στις οποίες έχει διακοπεί η λειτουργία...», »), ενώ σε ποσοστό 22% καθορίζονται οι προϋποθέσεις για τις ενέργειες αυτές («παρακαλούμε να κοινοποιήσετε το παρόν έγγραφο ... προκειμένου να λάβουν γνώση... Τα δικαιολογητικά συγκεντρώνονται με ευθύνη των οικείων Διευθύνσεων Εκπαίδευσης και αποστέλλονται στις ... υπηρεσίες του ΥΠ.Π.Ε Θ. μόνο εφόσον είναι πλήρη»). Περαιτέρω, η παραπομπή σε κείμενα ρυθμιστικού περιεχομένου (νόμοι, υπουργικές αποφάσεις, γνωμοδοτήσεις ΝΣΚ, προηγούμενες εγκυκλίαι) καταλαμβάνει ποσοστό 17%, καθόσον «... κρίνεται αυτονόητη η υποχρέωση της πιστής και χωρίς παρεκκλίσεις εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας από όλους τους εμπλεκόμενους... καθώς και η αποτελεσματική συνεργασία τους». Τέλος, οι αναφορές στη νομότυπη λειτουργία των σχολείων της περιοχής ευθύνης κάθε στελέχους και στη συνεργασία με τα εμπλεκόμενα μέρη επειδή έτσι «...καλλιεργείται η συμμετοχική ευθύνη και ενθαρρύνεται η αυτενέργεια, η κριτική σκέψη και ο δημοκρατικός διάλογος. . . ώστε το σχολείο να συμβάλλει στη διαμόρφωση ανεξάρτητων πολιτών...» κυμαίνονται σε μικρά ποσοστά (10% και 5% αντίστοιχα) σε σχέση με το συνολικό περιεχόμενο των εγκυκλίων της κεντρικής διοίκησης.

Πολύ μεγάλο είναι το ποσοστό (62%) των συνολικών κωδικικών ανάλυσης της θεματικής περιοχής (εκπαιδευτικού) προσωπικού που αφορά στα προσόντα των υποψηφίων εκπαιδευτικών (για μόνιμο διορισμό, για πρόσληψη ως προσωρινοί αναπληρωτές-πλήρους ή μειωμένου ωραρίου-και ως ωρομίσθιοι) με τα οποία η κεντρική διοίκηση τυποποιεί τις εισροές των εκπαιδευτικών/συντελεστών της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Επιπλέον, μέσω των οδηγιών της κεντρικής διοίκησης καθορίζονται με λεπτομέρεια οι ενέργειες και τα στάδια

της κάθε διαδικασίας (όπως έναρξη-λήξη σχολικού έτους, ωράριο διδασκαλίας, ενιαίο πρόγραμμα σπουδών και αναλυτικό πρόγραμμα, τυποποιημένος τρόπος διδασκαλίας, τρόπος αξιολόγησης των μαθητών, εξετάσεις, αυστηρό καθηκοντολόγιο των εκπαιδευτικών), περιχαράκωνοντας, σε καθημερινή βάση, τη διοικητική δράση των υπηρεσιών κάθε βαθμίδας διοίκησης.

Σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, η κατεύθυνση του διοικητικού έργου των περιφερειακών υπηρεσιών εξακολουθεί να ασκείται από την κεντρική διοίκηση μέσω λεπτομερών υποδείξεων και χρονοδιαγραμμάτων. Εξάλλου η ενδοοργανωτική διάχυση της εξουσίας για λήψη των αποφάσεων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δεν ευνοεί τη συμμετοχικού τύπου διαδικασία από τα εμπλεκόμενα μέρη. Ο συντονισμός του έργου επιτυγχάνεται με την τυποποίηση των ενεργειών, μέσω κανόνων και διαδικασιών που υποδεικνύονται από την τεχνοδομή (Mintzberg) –το Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής (Ι.Ε.Π.) για το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, βάσει σχεδίων δράσης που τυποποιούνται από ομάδες ειδικών (Ι.Ε.Π.) που αναλύουν τα δεδομένα του εκπαιδευτικού συστήματος και σχεδιάζουν την προσαρμογή με το περιβάλλον του (Μιχόπουλος, 1998, 58, Παπακωνσταντίνου, 2007).

Οι μηχανισμοί αυτοί που συντονίζουν την εργασία μέσω της εξειδίκευσης και προβλεψιμότητας της αποτελεσματικότητάς της (Μιχόπουλος, ό.π., σελ. 83), οδηγούν στον αυτοματισμό της διοίκησης και προωθούν τη μηχανιστική διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών και ενεργειών, προκαλώντας ανία και διοικητικό άγχος στους εργαζόμενους και χωρίς να συμβάλλουν στη δημιουργία υποστηρικτικού περιβάλλοντος και κινήτρων για την απόδοσή τους. Κατά συνέπεια, ο εν λόγω κεντρικός έλεγχος της λειτουργίας του συστήματος στερεί από τις περιφερειακές υπηρεσίες σημαντικούς παράγοντες αποτελεσματικότητας του διοικητικού έργου, ανάπτυξης των γνώσεων και των ικανοτήτων των εργαζομένων, καθώς και αναγνώρισης του έργου τους. Τέλος, στα πλαίσια αυτά καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη η ανάπτυξη υποκινητικών πρακτικών –για τις οποίες απαιτούνται ιδιαίτερες ηγετικές ικανότητες και δεξιότητες– ώστε να ενισχύεται η αποδοτικότητα των εργαζομένων, οι οποίες καθίστανται απαραίτητες στη σύγχρονη διοίκηση, όπου τα υλικά κίνητρα είναι περιρισμένα.

5.4. Ο Έλεγχος της διοικητικής δράσης των περιφερειακών υπηρεσιών της εκπαίδευσης

Η διοικητική λειτουργία του ελέγχου στοχεύει στην παρακολούθηση της διοικητικής δράσης για την εξασφάλιση της υλοποίησης των στόχων σύμφωνα με τον προγραμματισμό (Robbins et al., 2017, 456), ώστε να διακριβωθεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της οργάνωσης, ενώ περιλαμβάνει τον καθορισμό προτύπων που εκφράζουν τα επιθυμητά αποτελέσματα/τους στόχους που έχουν τεθεί, την αξιολόγηση της πορείας των διοικητικών δράσεων, τον έγκαιρο εντοπισμό των αποκλίσεων και τη διόρθωσή τους μετά από ανάλυση των αιτίων (Μακρυδημήτρη-Πραβίτα, ό.π., II, 225).

Οι οδηγίες για τον έλεγχο της διοικητικής δράσης στις εγκυκλίους του Υ. ΠΑΙ. Θ. καταλαμβάνουν μικρό ποσοστό (7%) των συνολικών κωδικών ανάλυσης. Από τις λιγοστές αυτές αναφορές, μεγάλο ποσοστό (33%) εστιάζει στην τήρηση της κείμενης νομοθεσίας («... παρακαλούμε για τον απαιτούμενο έλεγχο και την άμεση ενημέρωση ... για τη συμμόρφωση ... προς την κείμενη νομοθεσία...», »), ποσοστό 22% αφορά στην τήρηση των φάσεων της καθορισμένης διαδικασίας (...εφιστούμε την προσοχή στους Προϊσταμένους των Διευθύνσεων Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης για αυστηρό και ενδεδειγμένο έλεγχο των αιτήσεων, ...εφιστάται η προσοχή των χειριστών στα εξής:..., »), ενώ οι κυρώσεις για παραβίαση της (τυποποιημένης) διοικητικής συμπεριφοράς καταλαμβάνουν ίδιο ποσοστό (22%) («σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι δεν εξασφαλίζονται. . όλες οι προϋποθέσεις πρόσληψης, δεν θα πρέπει να γίνει τοποθέτηση..., αλλά ενημερώνεται η υπηρεσία μας... για ανάκληση της πρόσληψης και επιβολή κυρώσεων, ...»). Τέλος, ποσοστό 22% των κωδικών αφορά την αποτίμηση της επίτευξης των στόχων κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους («... ώστε με την έναρξη της νέας σχολικής χρονιάς να έχουν διασφαλιστεί οι κατάλληλες συνθήκες... για την εύρυθμη και ασφαλή λειτουργία των σχολικών μονάδων, ...»).

Ο διοικητικός έλεγχος, σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, εξακολουθεί να επικεντρώνεται στην παρακολούθηση του βαθμού τήρησης των οδηγιών που εκδίδονται (*Παρακαλούμε για την πιστή και απαρέγκλιτη τήρηση της ανωτέρω εγκυκλίου. . .*) και όχι στο συνολικό έλεγχο του συστήματος και την αποτίμηση/σύγκριση των πραγματικών αποτελεσμάτων με τους επιθυμητούς στόχους, όπως έχει επισημανθεί στη σχετική βιβλιογραφία (Ανδρέου-Παπακωνσταντίνου, ό.π., 120). Η όλη διαδικασία επικουρείται από ένα σύνθετο και πολυδαίδαλο σύστημα ελεγκτικών διαδικασιών και οργάνων, το ρυθμιστικό πλαίσιο του οποίου καθορίζεται κεντρικά χωρίς να υφίσταται σύστημα ουσιαστικής αξιολόγησης, για την αναγκαία ανατροφοδότηση της λειτουργίας του.

6. Συμπεράσματα από την ποιοτική ανάλυση των εγκυκλίων

Από τα αποτελέσματα της έρευνας διαπιστώνεται ότι η πορεία της αποκέντρωσης του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος έχει παραμείνει ακόμη στο στάδιο της αποσυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων, ήτοι της εξάπλωσης της κεντρικής εξουσίας με τη μορφή εξουσιοδότησης (*delegation*) και όχι μεταβίβασης (*devolution*) σε άλλους φορείς, (Ginn & Welsh, ό.π., 18, Παπακωνσταντίνου, 2012, ό.π., Φάλκα, ό.π., 103). Η παραμονή του συστήματος στα συγκεντρωτικά γραφειοκρατικά πρότυπα οργάνωσης διαπιστώνεται και στις επιμέρους διοικητικές λειτουργίες, όπως αυτές απορρέουν και καθορίζονται από τις εγκυκλίους της κεντρικής διοίκησης (Υ.ΠΑΙ.Θ.):

- 1) Ο *προγραμματισμός* που εκπονεί το Υ.ΠΑΙ.Θ. δεν είναι μόνο στρατηγικός όπως όφειλε να είναι σε κεντρικό επίπεδο, αλλά και λειτουργικός, καθόσον σε κεντρικό επίπεδο εξακολουθούν να λαμβάνονται αποφάσεις για τον τρόπο υλοποίησης της εκπαιδευτικής πολιτικής (τοποθέτηση εκπαιδευτικών, προγράμματα σπουδών, τρόπος αξιολόγησης των

μαθητών, επιλογή διδακτικών βιβλίων, καθορισμός διδακτέας ύλης, μαθητικά θέματα) και να ορίζονται τα σχετικά χρονοδιαγράμματα για ομοιόμορφη εκτέλεσή τους από τις περιφερειακές υπηρεσίες. Συνεπώς δεν αποτελούν αποκεντρωμένες δομές με αυτονομία και σαφείς στόχους προς επίτευξη για τα θέματα χωρικής τους αρμοδιότητας, ενώ δεν υφίσταται διαφοροποιημένη στρατηγική ανά εκπαιδευτική περιφέρεια, σύμφωνα με τις γεωγραφικές και δημογραφικές ιδιαιτερότητες ούτε ενοποιημένος προγραμματικός προϋπολογισμός που θα περιλαμβάνει όλα τα θέματα εκπαίδευσης(ανθρώπινοι πόροι, ετήσιος προϋπολογισμός, σχολικά εγχειρίδια, συντήρηση σχολικών κτηρίων, μεταφορά μαθητών κλπ.) για κάθε βαθμίδα διοίκησης, όπως προτείνεται στις συστάσεις διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ, 2011, 2018). Υπό τις συνθήκες αυτές, οι διάφορες υπηρεσίες εκπαίδευσης έχουν τη δυνατότητα να καταρτίζουν μόνο βραχυχρόνια σχέδια διοικητικής δράσης, στα πλαίσια εκτέλεσης των εντολών και αποφάσεων του Υ.ΠΑΙ.Θ.

Ωστόσο, ουσιαστικό στοιχείο της αποκέντρωσης αποτελεί η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων για όλα τα θέματα που αφορούν τη λειτουργία των σχολικών μονάδων στις περιφερειακές υπηρεσίες και η συμμετοχή των εμπλεκομένων στην εκπαιδευτική διαδικασία μέσα από τη διεύρυνση της δημόσιας συζήτησης και την καλλιέργεια κουλτούρας συνεργασίας (Hanson, M., ό.π., σελ. 123). Από την άλλη πλευρά, ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης στο αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης της εκπαίδευσης αφορά στη χάραξη της εκπαιδευτικής πολιτικής, την παροχή γενικών οδηγιών και τον έλεγχο επίτευξης των στόχων της εκπαιδευτικής διαδικασίας, καθώς «*πέραν από τη λογική της ιεραρχίας στη λογική του συντονιστή*» (Παπακωνσταντίνου, 2007).

- 2) Ως προς τη διοικητική λειτουργία της *οργάνωσης*, το Υ.ΠΑΙ.Θ. εξακολουθεί να προσδιορίζει γενικά και ειδικότερα τα καθήκοντα και τη δέσμη αρμοδιοτήτων των στελεχών κάθε επιπέδου διοίκησης, όπως και των εκπαιδευτικών των σχολικών μονάδων. Εξάλλου, στις εγκυκλίους της κεντρικής διοίκησης εξακολουθεί να διακρίνεται το κανονιστικό, αυθαίρετο και περιοριστικό ύφος των οδηγιών προς τις περιφερειακές υπηρεσίες με λεπτομέρειες και χωρίς ορθολογικές και διαφανείς διαδικασίες σχεδιασμού. Επιπλέον συνεχίζει να ασκείται κεντρικά η ρυθμιστική αρμοδιότητα στα κριτήρια επιλογής και τοποθέτησης των στελεχών εκπαίδευσης, ενώ το Υ.ΠΑΙ.Θ. εξακολουθεί να έχει τον τελικό λόγο για την τοποθέτηση κάθε παράγοντα της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Η ενίσχυση, ωστόσο, της ετοιμότητας των αποκεντρωμένων υπηρεσιών για μεταβίβαση ουσιαστικών εξουσιών, θα δώσει ώθηση στο σύστημα της εκπαίδευσης να λειτουργήσει με αποτελεσματικό τρόπο (Hanson, ό.π., 128), προκειμένου τα στελέχη της εκπαίδευσης να καταστούν «πραγματικοί οργανωτές και καθοδηγητές των υπηρεσιών και των σχολικών δομών τους» (Ανδρέου-Παπακωνσταντίνου, ό.π., 120). Η ετοιμότητα αυτή, που επισημαίνεται στις συστάσεις των διεθνών οργανισμών ως προϋπόθεση για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξουσίας στις περιφερειακές υπηρεσίες διοίκησης, δεν ευνοείται από την απουσία στρατηγικής και συνέχειας γενικότερα στη χάραξη και υλοποίηση της εκπαιδευτικής πολιτικής.

3) Η λειτουργία της *κατεύθυνσης/διεύθυνσης* της διοικητικής δράσης των περιφερειακών υπηρεσιών περιορίζεται σε υποδείξεις προς όλους τους συντελεστές της εκπαιδευτικής διαδικασίας για πιστή τήρηση των διαδικασιών, μέσω των οποίων ανάγεται σε σκοπό η πιστή εφαρμογή του γράμματος των κεντρικών οδηγιών. Η κατάσταση αυτή έχει ως συνέπεια την ανάπτυξη ενός μοντέλου μηχανιστικής γραφειοκρατίας που στηρίζεται στο τεύλορικό (μηχανιστικό) μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης (Παπακωνσταντίνου, 2012). Η εμμονή αυτή σε φορμαλιστικά πλαίσια λειτουργίας, έχει οδηγήσει στη συσσώρευση δυσλειτουργιών, καθυστερήσεων και αδυναμιών στη διαχείριση των ιδιαίτερων αναγκών κάθε εκπαιδευτικής περιφέρειας. Επιπλέον, η τυποποίηση των διαδικασιών οδηγεί σε αυτοματισμό τη διοίκηση, χαμηλή υπευθυνότητα, εργασιακό άγχος και πτώση του ηθικού των εργαζομένων που βαίνει σε βάρος της ποιότητας του παραγόμενου έργου. Η υπερβολή αυτή συνιστά εκφυλισμό του διοικητικού συστήματος², που δεν ταιριάζει στην ανθρώπινη υπόσταση ούτε στη δημοκρατική διακυβέρνηση (Μακρυδημήτρη-Πραβίτα, ό.π., II, 69), καθόσον πρώτηστη αποστολή της δημόσιας διοίκησης σε μία δημοκρατικά ευνομούμενη πολιτεία (πρέπει να) αποτελεί η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και η διαχείριση των προβλημάτων και αναγκών των πολιτών. Άλλωστε η αποστολή αυτή νομιμοποιεί τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, περιλαμβανομένων εκείνων της εκπαίδευσης. Στα προαναφερόμενα πλαίσια λειτουργίας των υπηρεσιών εκπαίδευσης η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα και η ποιότητα της διοικητικής δράσης που συνιστούν τους άξονες του οργανωτικού παραδείγματος της Νέας Δημόσιας Διοίκησης δεν ενισχύονται. Επιπλέον, όπως προκύπτει από τα αποτελέσματα της ποιοτικής ανάλυσης, δεν ενθαρρύνεται η ανάπτυξη μιας ισχυρής ηγεσίας, που χαρακτηρίζεται από πειθώ, εμπιστοσύνη, δημοκρατικές διαδικασίες και διάλογο και αποτελεί προϋπόθεση της ευελιξίας και της διάχυσης των σκοπών της εργασίας που προωθούνται με το αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης. Τα στελέχη εκπαίδευσης στα διάφορα επίπεδα διοίκησης εξακολουθούν να τοποθετούνται σύμφωνα με το σύστημα επιλογής που θεσπίζει η εκάστοτε πολιτική ηγεσία, αποτελώντας πολιτικούς εκπροσώπους που εκτελούν τις αποφάσεις της κεντρικής ηγεσίας, χωρίς βούληση. Ως εκ τούτου, τα κριτήρια επιλογής και τοποθέτησής τους δεν συνδέονται με τα χαρακτηριστικά αποτελεσματικής και αποδοτικής διοίκησης και ηγεσίας του ανθρώπινου δυναμικού στους οργανισμούς, καθόσον το φαινόμενο της ηγεσίας είναι υποβαθμισμένο στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα (Ανδρέου-Παπακωνσταντίνου, ό.π., 156). Εξάλλου, μέχρι σήμερα απουσιάζει ο σχεδιασμός ενός συνολικού προγράμματος επαγγελματικής εκπαίδευσης και επιμόρφωσης για την ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού των δομών διοίκησης της εκπαίδευσης και τη μεγιστοποίηση της συνεισφοράς του. Τέλος, στο σύστημα δεν έχει παγιωθεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα εσωτερικής και εξωτερικής αξιολόγησης του εκπαιδευτικού έργου που θα τεθεί ως βάση για τη λογοδοσία των στελεχών εκπαίδευσης και θα ενισχύσει την εμπιστοσύνη των εμπλεκόμενων, ενδυναμώνοντας ταυτόχρονα τη διαφάνεια και την αξιοπιστία του συστήματος.

4) Ο έλεγχος της διοικητικής λειτουργίας διαπερνά όλα τα επίπεδα του συστήματος, καθώς διενεργείται προκαταβολικά μέσω των οδηγιών της κορυφής της διοικητικής πυραμίδας για τυποποιημένες διαδικασίες κατά την άσκηση του έργου τους. Συνεπώς, το Υ.ΠΑΙ.Θ., μέσω των εγκυκλίων που αποστέλλει, εξακολουθεί να ελέγχει τη συμμόρφωση των περιφερειακών υπηρεσιών προς τους κανόνες και τους τύπους που επιβάλλονται, χωρίς ουσιαστική αποτίμηση των αποτελεσμάτων της δράσης τους και διόρθωση των τυχόν αποκλίσεων.

Συνοψίζοντας, από τη μέχρι τώρα πορεία του εκπαιδευτικού συστήματος προς την αποκέντρωση απουσιάζει ο ενιαίος και μακροπρόθεσμος σχεδιασμός για τη διατήρηση των αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων που επιχειρούνται. Θεσμική ρευστότητα και αποσπασματικότητα χαρακτηρίζει τις μέχρι σήμερα σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες συνδέονται με τις συνεχείς αλλαγές προσώπων στην πολιτική ηγεσία. Το σύστημα έχει παραμείνει σε μία «σχετική αποκέντρωση», καθόσον, όπως φαίνεται και από τον επίσημο λόγο(εγκυκλίου) της κεντρικής διοίκησης, έχουν εκχωρηθεί ορισμένες αρμοδιότητες στις περιφερειακές υπηρεσίες, που εκτελούνται στα αυστηρά πλαίσια των οδηγιών του Υ.ΠΑΙ.Θ. Αυτή η έλλειψη εμπιστοσύνης και ενεργητικής συνεργασίας μεταξύ κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης παραμένει σε μεγάλο βαθμό τροχοπέδη για την ενδυνάμωση της δεύτερης ώστε να ασκήσει αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που θα μεταβιβαστούν στα πλαίσια του αποκεντρωτικού μοντέλου (Hanson, ό.π., 123). Επιπλέον δεν έχει προωθηθεί η εμπλοκή όλων των ενδιαφερομένων μερών στη λήψη των αποφάσεων, σαφής στοχοθεσία για κάθε επίπεδο και κοινωνική λογοδοσία. Η αποτελεσματική αποκέντρωση δεν αποτελεί αυτοσκοπό, καθόσον ενισχύει τη λειτουργία της δημοκρατίας και εξασφαλίζει την ποιοτική παροχή του δημόσιου αγαθού της εκπαίδευσης, συνιστώντας ουσιαστικά μέσο εκδημοκρατισμού του εκπαιδευτικού συστήματος, κοινωνικής ενσωμάτωσης και ορθής διακυβέρνησης (Κοντογιάννη, ό.π., 21).

Σημειώσεις

1. Σε αντίθεση με το Σύνταγμα(άρθρο 101), όπου φαίνεται ότι δίνεται το προβάδισμα στην οριζόντια αποκέντρωση (Χλέπας, Ν-Κ., 1999, 200).
2. Κατά ανάλογο τρόπο με την Αριστοτελική θεωρία εκφυλισμού των πολιτευμάτων από τις παραμορφωτικές εκδοχές τους (Πολιτικά, 1279a22-1279b10), όταν παρεκκλίνουν του σκοπού τους.

Βιβλιογραφία

- Ακαδημία Αθηνών (2000) *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση Διαπιστώσεις-Προτάσεις*, Αθήνα.
- Ανδρέου, Α., Παπακωνσταντίνου, Γ. (1994) *Εξουσία και Οργάνωση-Διοίκηση του Εκπαιδευτικού Συστήματος*, Αθήνα: Λιβάνης.

- Βάμβουκας, Μ. (2007) *Εισαγωγή στην ψυχοπαιδαγωγική έρευνα και μεθοδολογία*, Αθήνα: Γρηγόρης.
- Ηλιάδης, Η. (2014) *Οι Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις μετά την ένταξη την Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, (διπλ. εργασία).
- Κατσαρός, Ι. (2008) *Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης*, Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.
- Κατσαρός, Ι. (2008) (2) Αποκέντρωση και Αποσυγκέντρωση στην εκπαίδευση, κριτική θεώρηση του γενικού πλαισίου και των σχετικών τάσεων στο χώρο της εκπαίδευσης, *Επιστημονικό Βήμα*, τ. 9, σελ. 88-108.
- Ι.Ε.Π. (2017) *Έκθεση αποτελεσμάτων του διεθνούς προγράμματος PISA 2015 για την αξιολόγηση των μαθητών στην Ελλάδα*, Αθήνα.
- Κοντογιάννη, Ε. (2014) *Ο ρόλος του Περιφερειακού Διευθυντή Εκπαίδευσης και η Διοικητική Αποκέντρωση*, (διπλ. Εργασία).
- Κριεμάδη, Θ., Χρηστάκη, Μ. (2009) *Αρχές και Πρότυπα Μάνατζμεντ για τη δημόσια διοίκηση και τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, Διεθνείς τάσεις και Ευρωπαϊκή προσέγγιση*, Αθήνα.
- Λυμπέρης, Λ. (2012) Συγκεντρωτισμός-αποκέντρωση στη διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος: θεωρητικός προβληματισμός-πρακτικές δυτικών χωρών, *ΤΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΑ*: 103-104.
- Μακρουδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ. Η. (2012) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*, Αθήνα: Σάκκουλα.
- Μακρουδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ. Η. (2012) *Διοικητική Επιστήμη II*, Αθήνα: Σάκκουλα.
- Μιχόπουλος, Α. (1998) *Εκπαιδευτική Διοίκηση I, Διαδικασίες δομικής μορφολογίας*, Αθήνα.
- Μπάκας, Θ. (2007) *Το περιφερειακό επίπεδο διοίκησης της εκπαίδευσης. Αδυναμίες-ελλείψεις-προοπτικές* (<https://conf2007.edu.uoi.gr/Praktika/49-97.pdf> (προσπελάστηκε στις 16-1-2021)).
- Μπουζάκης, Σ. (2002) *Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Γενική και Τεχνικοεπαγγελματική εκπαίδευση*.
- Μαυρικάκης, Ευ., Πυργιωτάκης, Ι. (2016) Η διοίκηση της εκπαίδευσης μεταξύ κράτους και αγοράς, σελ. 112 στο *Παιδαγωγική Επιθεώρηση*, τ. 62: 104-119.
- Παπαδόπουλος, Α. (2019) Ανώτερα στελέχη της Πρωτοβάθμιας και της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Ο ρόλος τους στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα διοίκησης, *Θεωρία και Πράξη στις επιστήμες της αγωγής*, 43: 35-58.
- Παπακωνσταντίνου, Γ. (2012) Κράτος-Αποκέντρωση-Αυτοτέλεια: Σκοπούμενες αλλαγές, *Νέα Παιδεία*, τ. 141: 25-50
- Ροβάτσου, Μ. (2018) *Ο λόγος του ΟΟΣΑ, οι συστάσεις πολιτικής για την αποκέντρωση και αυτονομία στην Προσχολική Αγωγή και οι επιρροές τους στην εκπαιδευτική πολιτική στην Ελλάδα από το 2011 έως το 2018*, (διπλ. Εργασία), Ε.Α.Π., Πάτρα.

- Τύπας, Γ., Κατσαρός, Ι. (2008) *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, Από τη Γραφειοκρατία και την Επιστημονική Διοίκηση στη Σύγχρονη Οργανωτική Θεωρία*, Αθήνα: Gutenberg.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2003) *Κανονισμός Επικοινωνίας Δημοσίων Υπηρεσιών (Κ.Ε.Δ.Υ.)*.
- Φάλακ, Δ. (2017) *Η εκπαιδευτική αποκέντρωση στο λόγο των διεθνών οργανισμών και εκπονητών πολιτικής: η περίπτωση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος* (διπλ. Εργασία).
- Bryman, A. (2017) *Μέθοδοι Κοινωνικής Έρευνας* (μτφρ. Σακελλαρίου, Π.), Αθήνα: Gutenberg.
- Candwell, B. I. (2005) *School-based management-Educational Policy Series* The international Institute for Educational Planning (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pdf0000141025> (προσπελάστηκε στις 20-3-2021)).
- Eurydice (2010) *Οργάνωση του Εκπαιδευτικού Συστήματος και της Δομής του* (https://kesyp-ampel.att.sch.gr/greek_ed_syst_eurydice_910.pdf (προσπελάστηκε στις 20-3-2021)).
- Hanson, E. M. (1998) Strategies of educational decentralization: key questions and core issues. *Journal of educational administration*, 36(2), 111-128.
- World Bank (2015) *What matters most for school autonomy and accountability: a frame workpaper Systems Approach for Better Education Results (SABER) working paper*; (No. 9). D.C.: World Bank Group (Ανακτήθηκε από https://olc.worldbank.org/sites/default/files/Whatmatters_SAA_framework_paper_Demas_2014_4_0.pdf
- Marlow-Ferguson, R. (2002) *A survey of educational systems worldwide* (Vol. I) Farmington Hills, MI: GaleGroup.
- Robbins, St., Coulter, M., De Cenzo, D. (2017) *Διοίκηση Επιχειρήσεων*, (μτφρ. Νικολάου, Η.) Αθήνα: Κριτική.
- McGinn, N., Welsh, T. (1999) *Decentralisation of education, why, when, what and how*, U.N.E.S.C.O.
- ΟΟΣΑ (2011) *Καλύτερες επιδόσεις και Επιτυχείς μεταρρυθμίσεις στην Εκπαίδευση. Συστάσεις για την εκπαιδευτική πολιτική στην Ελλάδα*.
- OECD (2018) *Education for a Bright Future in Greece, Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing (2018) (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264298750-en>)
- Tolofari, S. (2005) New Public Management Education, *Policy Futures in Education*, 3, Number 1: 75-89.