

ΘΑΝΑΣΗΣ ΛΑΪΝΑΣ

**ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ:**

**Η ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ¹
ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΥΡΥΤΕΡΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ¹**

**I) Εννοιολογικές διακρίσεις και το αίτημα για αποκέντρωση
και συμμετοχή**

**1) Οι έννοιες της Διοικητικής και Πολιτικής
Αποκέντρωσης**

Κάθε συζήτηση για τη σχέση ανάμεσα στις διοικητικές δομές του εκπαιδευτικού συστήματος και στη διαδικασία διαμόρφωσης των αναλυτικών προγραμμάτων της σχολικής εκπαίδευσης κάνει αναπόφευκτη την αναφορά στο συγκεντρωτικό ή αποκεντρωτικό χαρακτήρα οργάνωσης του υπό συζήτηση εκπαιδευτικού συστήματος. Και αντίστροφα, ένα από τα κύρια θέματα τα οποία ανακύπτουν σε κάθε συζήτηση για τον αποκεντρωτικό ή συγκεντρωτικό χαρακτήρα του εκπαιδευτικού συστήματος είναι η κατανομή των αρμοδιοτήτων για τα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και στους φορείς της εκπαιδευτικής κοινότητας.

Η διάκριση των εκπαιδευτικών συστημάτων με βάση το βαθμό αποκέντρωσης που χαρακτηρίζει τη διοικητική τους δομή και την κατανομή των εξουσιών στο εσωτερικό τους είναι παλαιά. Οι ειδικοί στη συγκριτική μελέτη των εκπαιδευτικών συστημάτων προτείνουν διάφορες ταξινομήσεις των εκπαιδευτικών συστημάτων ανάμεσα στις οποίες και εκείνη που έχει ως κριτήριο το βαθμό αποκέντρωσης που απαντάται σε κάθε εκπαιδευτικό σύστημα. Οι όροι όμως "συγκεντρωτικός" και "αποκεντρωτικός" δε χρησιμο-

1. αφορμή για τη συγγραφή της μελέτης αυτής αποτέλεσε το 6ο Εκπαιδευτικό Συνέδριο της ΟΛΜΕ για το περιεχόμενο της εκπαίδευσης (Καλαμπάκα, Μάιος 1993), ένα μικρό δε τμήμα της έχει δημοσιευθεί στο Δελτίο της ΟΛΜΕ (τεύχος 636, Γενάρης-Φλεβάρης 1993) μέσα στα πλαίσια του αντιστοίχου προσυνεδριακού διαλόγου.

ποιούνται αποκλειστικά από τους ειδικούς σε θέματα Συγκριτικής Παιδαγωγικής ή Διοίκησης Εκπαίδευσης αλλά χρησιμοποιούνται ευρύτατα από τους ειδικούς σε θέματα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης στην προσπάθειά τους να περιγράψουν και να ταξινομήσουν τους διαφορετικούς τρόπους πολιτειακής οργάνωσης και ιδιαίτερα της οργάνωσης της κρατικής διοίκησης. Άλλωστε σ' όλες τις χώρες τα εκπαιδευτικά συστήματα, κατά το μέρος που αφορούν στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, αποτελούν τμήμα της δομής της αντίστοιχης κρατικής διοίκησης. Παρά την ευρεία χρήση των όρων "συγκεντρωτικός" και "αποκεντρωτικός", κυρίως στην καθημερινή χρήση από τους απλούς ανθρώπους και τον τύπο, δε φαίνεται να είναι πάντοτε σαφές το περιεχόμενο που αποδίδεται σ' αυτούς και γι' αυτό είναι απαραίτητη η αποσαφήνιση¹ των όρων αυτών.

Κανένα κράτος (ή εκπαιδευτικό σύστημα) δεν υπάρχει που να έχει όλα τα όργανα διοίκησης συγκεντρωμένα στο κέντρο (στην πρωτεύουσα) και που να μην έχει περιφερειακά (σε διάφορα επίπεδα) όργανα στα οποία να έχει εκχωρήσει κάποιες, έστω και επουσιώδεις, αρμοδιότητες. Ανάλογα με τη φύση και το χαρακτήρα τον οποίο έχουν οι αρμοδιότητες αυτές και συνακόλουθα το περιεχόμενο των εξουσιών που ασκούνται από τα περιφερειακά όργανα, τα διάφορα συστήματα κρατικής διοίκησης (ή εκπαίδευσης) διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες. Για λόγους καθαρά θεωρητικούς θα μπορούσαμε να ορίσουμε ένα κράτος (ή εκπαιδευτικό σύστημα) ως απόλυτα συγκεντρωτικό, όταν τόσο η χάραξη και διαμόρφωση της δημόσιας (ή εκπαιδευτικής) πολιτικής όσο και η υλοποίηση και εφαρμογή της στις συγκεκριμένες περιπτώσεις γίνεται εξ ολοκλήρου και αποκλειστικά από τα κεντρικά όργανα, τα οποία εδρεύουν στην πρωτεύουσα. Αντίθετα, ένα κράτος (ή εκπαιδευτικό σύστημα) θεωρείται ως διοικητικά αποκεντρωμένο, όταν η δημόσια (ή εκπαιδευτική) πολιτική χαράσσεται και διαμορφώνεται από τα κεντρικά όργανα, η υλοποίησή της όμως και η εφαρμογή της στις συγκεκριμένες περιπτώσεις επαφίεται, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, στα περιφερειακά όργανα. Τέλος, ένα κράτος (ή εκπαιδευτικό σύστημα) θεωρείται ως πολιτικά αποκεντρωμένο, όταν τόσο η χάραξη και η διαμόρφωση δημόσιας (ή εκπαιδευτικής) πολιτικής σε ουσιαστικούς τομείς όσο και η υλοποίηση και εφαρμογή της στην πράξη γίνεται από περιφερειακά όργανα. Με δεδομένη τη διαφορετική αποστολή των περιφερειακών οργάνων μέσα στα διάφορα συστήματα κρατικής διοίκησης (ή δημόσιας εκπαίδευσης) ανάλογες διαφοροποιήσεις έχουμε στο χαρακτήρα και στον τρόπο λειτουργίας των περιφε-

1. βλ. και B. Smith (1985), σσ. 1-17.

ρειακών οργάνων¹ Στην περίπτωση των συστημάτων με διοικητική αποκέντρωση τα περιφερειακά όργανα είναι αξιωματούχοι (π.χ. Νομάρχες, Επιθεωρητές, Προϊστάμενοι, Διευθυντές κλπ.) διορισμένοι από τα κεντρικά όργανα, την πολιτική των οποίων έχουν ως αποστολή να υλοποιήσουν. Στην περίπτωση των συστημάτων με πολιτική αποκέντρωση τα περιφερειακά όργανα είναι δημοκρατικά εκλεγμένα συλλογικά όργανα (συμβούλια), τα οποία χαράσσουν και διαμορφώνουν την (εκπαιδευτική) πολιτική σύμφωνα με τις προτιμήσεις της τοπικής κοινότητας που τα εξέλεξε. Ουσιαστικό χαρακτηριστικό στην περίπτωση της πολιτικής αποκέντρωσης είναι η δυνατότητα που έχουν τα περιφερειακά όργανα ν' αντλούν έσοδα μέσα από κάποια μορφή τοπικής φορολογίας. Είναι περιττό να σημειωθεί ότι στην πραγματικότητα όλα τα εκπαιδευτικά συστήματα έχουν στοιχεία διοικητικής και πολιτικής αποκέντρωσης και γ. κατάτάξή τους στη μία κατηγορία ή την άλλη εξαρτάται από τη φύση των εξουσιών που διαθέτουν (διαμόρφωση ή υλοποίηση της εκπαιδευτικής πολιτικής) και την έκταση των θεμάτων στα οποία τα περιφερειακά όργανα έχουν αρμοδιότητα.

Οι διακρίσεις που έγιναν μέχρι εδώ αναφέρονται στην κατακόρυφη διάσταση της έννοιας της αποκέντρωσης που προϋποθέτει τη θεσμοθέτηση επαλλήλων και ιεραρχικά διαορθωμένων επιπέδων διοίκησης (π.χ. περιφέρεια, νομός, επαρχία, δήμος κλπ.), καθένα από τα οποία περιλαμβάνει πολλές παράλληλες και ανεξάρτητες μεταξύ τους διοικητικές μονάδες. Ο όρος όμως αποκέντρωση χρησιμοποιείται και με μια άλλη διάσταση, την οριζόντια². Στην περίπτωση αυτή η αποκέντρωση αναφέρεται στη σύνθεση των οργάνων που λαμβάνουν τις αποφάσεις στα διάφορα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης της εκπαίδευσης και ειδικότερα στο κατά πόσο στη λήψη των αποφάσεων συμμετέχουν εκπρόσωποι των αμέσως ενδιαφερομένων για τις αποφάσεις αυτές καθώς επίσης εκπρόσωποι άλλων κοινωνικών φορέων (συμμετοχική δημοκρατία ή δημοκρατικός προγραμματισμός). Αν και γίνεται δεκτό ότι στη συμμετοχική αυτή διαδικασία πρέπει να παίρνουν μέρος τόσο μέλη της εκπαιδευτικής κοινότητας όσο και εκπρόσωποι της τοπικής κοινότητας, δεν υπάρχει σύγκλιση απόψεων όσο αφορά στην ευθύτητα της συμμετοχής αυτής.³ Στις περισσότερες περιπτώσεις στους εκπροσωπούμενους πε-

1. πρβλ. B. Smith (1985), σσ. 122-132.

2. για μια επισκόπηση των διαφόρων ορισμών (και των διαστάσεων) της έννοιας της αποκέντρωσης βλ. D. Brown (1990), σσ. 33-40. Βλ. επίσης D.F. Wissler and F.I. Ortiz (1986), σσ. 281 κτ.

3. πρβλ. D.F. Wissler and F.I. Ortiz (1986), σσ. 282.

ριλαμβάνονται οι εκπαιδευτικοί και οι γονείς των μαθητών, ενώ σ' άλλες περιπτώσεις περιλαμβάνονται και εκπρόσωποι των διαφόρων κοινωνικών φορέων και μέλη της τοπικής κοινότητας, έστω και αν δεν έχουν παιδιά στο σχολείο. Ομοίως, δεν υπάρχει ομοφωνία όσο αφορά στο επίπεδο διοικητικής οργάνωσης (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό, σχολικό) στο οποίο οι συμμετοχικές αυτές διαδικασίες πρέπει να θεσμοθετηθούν. Τέλος, δεν υπάρχει σύγκλιση απόψεων για τα θέματα για τα οποία πρέπει να λαμβάνονται αποφάσεις ή να διατυπώνονται απλές προτάσεις μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες (χάραξη γενικών κατευθυντηρίων γραμμών ή λήψη αποφάσεων για συγκεκριμένα θέματα, όπως το πρόγραμμα σπουδών, το εκπαιδευτικό προσωπικό, τα οικονομικά κλπ.).

2) Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα και τα αναλυτικά προγράμματα

Με βάση τις εννοιολογικές διακρίσεις που έγιναν στα προηγούμενα είναι προφανές ότι το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα έχει τα χαρακτηριστικά ενός πολιτικά συγκεντρωτικού συστήματος με σημαντικό βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης (διοικητικά αποκεντρωμένου συστήματος). Οι πιο σημαντικές αποφάσεις εκπαιδευτικής πολιτικής λαμβάνονται στο κέντρο, ενώ τα περιφερειακά όργανα έχουν την ευθύνη για την υλοποίηση και εφαρμογή των αποφάσεων αυτών. Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας οργάνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος αντανακλά τα κεντροευρωπαϊκά πρότυπα οργάνωσης της κρατικής διοίκησης (του "Ναπολεοντείου κράτους"), στα οποία άλλωστε βασίστηκε η οργάνωση του νεοελληνικού κράτους υπό την επίδραση των Βαυαρών της αντιβασιλείας του Όθωνος. Οι προσπάθειες για μεγαλύτερη αποκέντρωση που έγιναν τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερα στη δεκαετία του 1980, ήταν βήματα προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της διοικητικής αποκέντρωσης. Η αρμοδιότητα για όλες τις σημαντικές αποφάσεις εκπαιδευτικής πολιτικής διατηρήθηκε από τα κεντρικά όργανα, ενώ σχεδόν όλα τα συλλογικά όργανα ("όργανα λαϊκής συμμετοχής") που θεσμοθετήθηκαν πρόσφατα σε διάφορα επίπεδα του εκπαιδευτικού συστήματος έχουν συμβουλευτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες σε περιορισμένο αριθμό θεμάτων.

Μέσα σ' ένα τέτοιο πολιτικά συγκεντρωτικό εκπαιδευτικό σύστημα, έστω και με σημαντικό βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης, είναι αναμενόμενο οι αποφάσεις εκπαιδευτικής πολιτικής που αφορούν στο περιεχόμενο της εκπαίδευσης, δηλαδή στον ουσιαστικό πυρήνα της εκπαίδευσης, να λαμβάνο-

νται από τα κεντρικά όργανα¹. Ο νόμος-πλαίσιο για τη δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (Ν. 1566/85, άρθρα 3-9) δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις που να προσδιορίζουν το περιεχόμενο της εκπαίδευσης και τα αναλυτικά προγράμματα, αλλά παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εθν. Παιδείας και Θρητών για την πρόταση έκδοσης σχετικών Προεδρικών Διαταγμάτων. Θα μπορούσε να παρατηρήσει κάποιος ότι μόνο έμμεσα ο νόμος-πλαίσιο, μέσα από τον προσδιορισμό των σκοπών της εκπαίδευσης κατά βαθμίδα εκπαίδευσης και του χαρακτήρα των διαφόρων τύπων σχολείων, υπαινίσσεται κάποια βασικά μαθήματα που πρέπει να περιλαμβάνονται στα προγράμματα των σχολείων σ' αντίθεση με τον προϊσχύσαντα νόμο πλαίσιο για τη γενική εκπαίδευση (Ν. 309/76, άρθρα 13, 28 και 31) που όριζε βασικούς επιστημονικούς κύκλους (θεολογικό, φιλολογικό, φυσικομαθηματικό κλπ.) που θα έπρεπε να καλύπτονται από τα αναλυτικά προγράμματα ή ακόμα και συγκεκριμένα μαθήματα (π.χ. Στοιχεία Δημοκρατικού Πολιτεύματος). Κατά την προετοιμασία των αναλυτικών προγραμμάτων ο Υπουργός Παιδείας έχει ως κύριο σύμβουλό του το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, που αποτελεί "ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία, εδρεύει στην Αθήνα και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων" (παρ. 1, άρθ. 24 του Ν. 1566/85), την ηγεσία του οποίου διορίζει και το οποίο στελεχώνεται από έμπειρους εκπαιδευτικούς με υψηλά τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, συνήθως μέσα από τη συγκρότηση ειδικών επιτροπών στις οποίες συμμετέχουν και πανεπιστημιακοί καθηγητές, σχολικοί σύμβουλοι και εκπαιδευτικοί, "καταρτίζει και προτείνει" στον Υπουργό Παιδείας τα ωρολόγια και αναλυτικά προγράμματα για τα σχολεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (παρ. 2, άρθ. 24 του Ν. 1566/85). Πάντως, δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις που το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο ουσιαστικά παρακάμπτεται και συγκροτούνται *ad hoc* επιτροπές, έξω από το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, για τα θέματα αυτά. Τα αναλυτικά προγράμματα που καταρτίζονται κατ' αυτόν τον τρόπο συμπληρώνονται από το μοναδικό σχολικό βιβλίο που, μετά από την επιλογή του ή την έγκρισή του από το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, εκδίδεται από το ΟΕΔΒ ενώ μέσα από εγκυκλίους, οδηγίες, διευκρινίσεις, ακόμα και με το "βιβλίο του δασκάλου" για ορισμένα μαθήματα παρέχονται, με μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό συστηρότητας, οι κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των αναλυτικών

1. για το ισχύον θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης και εφαρμογής των αναλυτικών προγραμμάτων στην Ελλάδα βλ. Α. Λαίνας (1989), σσ. 110-111 και 132-135. Βλ. επίσης Γ. Φλουρής (1983), σσ. 132-141. Ανάλογες πληροφορίες για την περίοδο 1931-1973 παραθέτει ο Χ. Νούτσος (1979), σσ. 162 κτ.

προγραμμάτων από τους εκπαιδευτικούς και προσδιορίζονται θέματα όπως η σειρά με την οποία θα διδαχθούν τα διάφορα κεφάλαια, τα τμήματα της διδακτέας ύλης που τυχόν θα παραλειφθούν, ο χρόνος που θα διατεθεί για τη διδασκαλία διαφόρων εννοιών, τα σημεία στα οποία θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση κλπ. Στο όλο σύστημα εμπλέκονται και οι Σχολικοί Σύμβουλοι οι οποίοι θεωρούνται ως οι "διάμεσοι" ανάμεσα στο Παιδαγωγικό Ινστιτούτο και τους εκπαιδευτικούς που υπηρετούν στις σχολικές μονάδες. Μέσα στο θεσμικό αυτό πλαίσιο ο ρόλος των περιφερειακών εκπαιδευτικών αρχών (Προϊσταμένων Εκπαίδευσης και Σχολικών Συμβούλων), των Διευθυντών των Σχολικών Μονάδων και των εκπαιδευτικών¹ είναι σαφώς προδιαγεγραμμένος και ασφυκτικά προσδιορισμένος. Οι εκπαιδευτικοί έχουν υποχρέωση να υλοποιήσουν τα επίσημα αναλυτικά προγράμματα και οι περιφερειακές εκπαιδευτικές αρχές (Σχολικοί Σύμβουλοι και Προϊστάμενοι Εκπαίδευσης) και οι Διευθυντές των σχολικών μονάδων έχουν υποχρέωση να υποβοηθήσουν και να επιβλέψουν στην εφαρμογή αυτή. Ανάλογα δε με την προσωπικότητα των τελευταίων και τις αντιλήψεις τους για την παιδαγωγική και επιστημονική καθοδήγηση των εκπαιδευτικών (Ν. 1304/82) και την παρακολούθηση του έργου τους, το πλαίσιο μέσα στο οποίο μπορούν να κινηθούν οι εκπαιδευτικοί καθίσταται περισσότερο ελαστικό ή περισσότερο δεσμευτικό. Οι μόνες πρωτοβουλίες που μπορούν να αναλάβουν οι περιφερειακές εκπαιδευτικές αρχές είναι η αναπροσαρμογή του ωρολογίου προγράμματος στις περιπτώσεις που η κάλυψη της διδακτέας ύλης κάποιου από τα μαθήματα των γενικών εξετάσεων για τα Πανεπιστήμια εμφανίζει υστέρηση, έτσι ώστε να προχωρήσει με ταχύτερο ρυθμό η διδασκαλία του, καθώς επίσης η διαμόρφωση προγραμμάτων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης. Από τα θεσμοθετημένα όργανα λαϊκής συμμετοχής το μόνο το οποίο έχει, συμβουλευτικές πάντοτε, αρμοδιότητες σε θέματα περιεχομένου της εκπαίδευσης και, κατά συνέπεια, σε θέματα αναλυτικών προγραμμάτων είναι το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας, αν και οι αρμοδιότητες αυτές δε φαίνεται να έχουν ασκηθεί ουσιαστικά ποτέ μέχρι σήμερα. Το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας, ανάμεσα στα άλλα, "εισηγείται" στην κυβέρνηση "για την προσαρμογή του περιεχομένου της εκπαίδευσης στους στόχους και το πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας" (παρ. 1, άρθ. 48 του Ν. 1566/85). Τα όργανα λαϊκής συμμετοχής που έχουν θεσμοθετηθεί στα κατώτερα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης δεν έχουν καμμία αρμοδιότητα στα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης.

1. για τις περιορισμένες δυνατότητες των διδασκόντων στην εκλογή και οργάνωση του περιεχομένου της σχολικής γνώσης βλ. Χ. Νούτσος (1979), σσ. 132-134.

3) Το αίτημα για αποκέντρωση και συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων

Με δεδομένο το έντονα συγκεντρωτικό σύστημα εκπόνησης των αναλυτικών προγραμμάτων και τον περιορισμένο ρόλο που επιφυλάσσεται από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για τους εκπαιδευτικούς και τους λοιπούς φορείς της εκπαιδευτικής κοινότητας, είναι φυσικό να προβάλλονται αιτήματα για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ευρύτερη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων που αφορούν στο περιεχόμενο της εκπαίδευσης και την κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων. Στην απόφαση της τακτικής γενικής συνέλευσης ("Οργανωτικής Ι") της ΟΛΜΕ στις 17 Οκτωβρίου 1992 σημειώνεται: "Απαιτούμε τη συμμετοχή της ΟΛΜΕ και των επιστημονικών ενώσεων στις διαδικασίες αναμόρφωσης των αναλυτικών προγραμμάτων"¹. Ομοίως σε πρόσφατη εισήγηση, ενόψει του δού εκπαιδευτικού συνεδρίου, μιας ομάδας εργασίας της ΟΛΜΕ τονίζεται: "Εκπαιδευτικοί, γονείς, μαθητές και κοινωνικοί φορείς πρέπει να συμμετέχουν στην οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος σε όλα τα επίπεδα"². Το αίτημα για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ευρύτερη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων για την εκπαίδευση³ προβάλλεται έντονα στη δεκαετία του 1980⁴, κατά την οποία βρισκόταν σε αντιστοιχία με την πολιτική φιλοσοφία την οποία εξέφραζε το κυβερνών τότε πολιτικό κόμμα⁵. Σ' ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις η αποκέντρωση και η συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων προβάλλονται κατά κάποιον τρόπο ως πανάκεια⁶ για όλα τα δεινά του εκπαιδευτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης. Ενώ όμως με τόση έμφαση προβάλλεται το αίτημα για αποκέντρωση, δεν είναι πάντοτε σαφές και προσδιορισμένο τι ακριβώς εννοείται και επιζητείται με τους όρους "αποκέντρωση" και "συμμετοχή".

Για να είναι όμως δυνατή και να έχει νόημα η συζήτηση του αιτήματος

1. Δελτίο ΟΛΜΕ, τεύχος 634 (Σεπτ.-Νοέμ. 1992), σ. 6.

2. Δελτίο ΟΛΜΕ, τεύχος 636 (Γεν.-Φλεβ. 1992), σ. 13. Ανάλογα αιτήματα διατυπώθηκαν και στο Α' Εκπαιδευτικό Συνέδριο της ΟΛΜΕ. Βλ. ΟΛΜΕ (1982), σσ. 157 και 159.

3. για τον αντίστοιχο προβληματισμό στη Γερμανία βλ. K. Westphalen (1982), σσ. 45-46.

4. πρβλ. Μ. Κασσωτάκης (1985), σ. 66.

5. βλ. τα σχετικά με τον εκδημοκρατισμό και τη λαϊκή συμμετοχή που αναφέρονται στο πενταετές πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης 1983-1987, ΥΠΕΘΟ/ΚΕΠΕ (1985), σσ. 70-71.

6. το φαινόμενο δεν είναι μόνο ελληνικό. Πρβλ. P. Hurst (1985), σ. 79. Ομοίως, A. Renon (1977), σ. 83.

για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ευρύτερη συμμετοχή στη διοίκηση της εκπαίδευσης γενικά και ειδικότερα στην κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων, θα πρέπει να τεθούν και ν' απαντηθούν κατά τρόπο σαφή ορισμένα βασικά ερωτήματα και συγκεκριμένα:

α) πόσα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος πρέπει να θεσμοθετηθούν (εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό, επαρχιακό, δημοτικό/κοινοτικό, σχολικό)

β) ποια από τα επίπεδα αυτά πρέπει να εμπλέκονται στη διαδικασία κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων; Για παράδειγμα, πρέπει τα αναλυτικά προγράμματα να είναι αποκλειστική αρμοδιότητα των σχολικών μονάδων ή των τοπικών (νομαρχιακών ή δημοτικών) οργάνων διοίκησης της εκπαίδευσης ή μήπως και τα ανώτερα επίπεδα διοίκησης της εκπαίδευσης πρέπει να εμπλέκονται στην όλη διαδικασία; Στην τελευταία αυτή περίπτωση ποιες αρμοδιότητες πρέπει ν' ασκούνται από κάθε επίπεδο διοίκησης της εκπαίδευσης σε σχέση με τα αναλυτικά προγράμματα (χάραξη εκπαιδευτικής πολιτικής και διαμόρφωση των αναλυτικών προγραμμάτων, εφαρμογή ή επίβλεψη της εφαρμογής των αναλυτικών προγραμμάτων, διαμόρφωση του ευρύτερου πλαισίου και των βασικών χαρακτηριστικών των αναλυτικών προγραμμάτων, εξειδίκευση των γενικών θέσεων και προσθήκη στοιχείων στο βασικό πλαίσιο κλπ.);¹

γ) Ποια πρέπει να είναι τα όργανα, κατά επίπεδο διοικητικής οργάνωσης, τα αρμόδια για τα αναλυτικά προγράμματα και ειδικότερα ποια για τη χάραξη του ευρύτερου πλαισίου της πολιτικής και ποια για την κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων; Ποια όργανα πρέπει να έχουν αποφασιστικές και ποια συμβουλευτικές αρμοδιότητες και σε ποια επί μέρους θέματα; Σχετικά με τη σύνθεση των οργάνων αυτών, πρέπει αυτά να συγκροτούνται αποκλειστικά από διοικητικούς παράγοντες και ανώτερα στελέχη της εκπαίδευσης διορισμένα από την πολιτεία, από ειδικούς επιστήμονες και τεχνοκράτες ή μήπως πρέπει να υπάρχουν εκπρόσωποι των εκπαιδευτικών, των μαθητών ή ακόμα και των παραγωγικών τάξεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης;

Χωρίς αποσαφήνιση των σημείων αυτών δεν είναι δυνατή καμιά συζήτηση του αιτήματος για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ευρύτερη συμμετοχή στα

1. η λήψη αποφάσεων για τις διάφορες πτυχές των αναλυτικών προγραμμάτων είναι δυνατό ν' ανατεθεί σε διάφορα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης. Πρβλ. M. McLean and J. Lauglo (1985), σσ. 7-8.

θέματα των αναλυτικών προγραμμάτων. Η απάντηση όμως στα βασικά αυτά ερωτήματα προϋποθέτει τη γνώση και τη στάθμιση των θετικών και αρνητικών συνεπειών, των πλεονεκτημάτων ή των μειονεκτημάτων που έχουν οι διαφορετικές επιλογές για το βαθμό αποκέντρωσης και συμμετοχής που πρέπει να χαρακτηρίζει το σύστημα εκπόνησης και εφαρμογής των αναλυτικών προγραμμάτων. Γι' αυτό και, πριν από τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για τη θεσμοθέτηση της συμμετοχής των φορέων της εκπαιδευτικής κοινότητας στις διαδικασίες αυτές, είναι απαραίτητη η συνοπτική παρουσίαση των επιχειρημάτων και των επιφυλάξεων που εκφράζονται για την αποκέντρωση και τη συμμετοχή.

II) Επιχειρήματα και επιφυλάξεις για την αποκέντρωση και τη συμμετοχή

1) Αντιστοιχία πολιτικής αποκέντρωσης και δημοκρατίας¹

Επιχειρήματα

Η πολιτική αποκέντρωση θεωρείται ότι ανταποκρίνεται περισσότερο στην έννοια της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Στο παρελθόν μάλιστα είχε εκφραστεί² η άποψη ότι τα εκπαιδευτικά συστήματα τα οποία δε διέθεταν θεσμούς πολιτικής αποκέντρωσης στην οργανωτική τους δομή δεν μπορούσαν να χαρακτηρησθούν ως δημοκρατικά. Το σκεπτικό στο οποίο στηρίζεται η άποψη αυτή είναι ότι τα συστήματα που διαθέτουν πολιτική αποκέντρωση και τοπικές κυβερνήσεις βρίσκονται εγγύτερα προς την άμεση δημοκρατία, όπως αυτή διαμορφώθηκε στην αρχαία Ελλάδα και ως εκ τούτου αποτελούν μια γνησιότερη και αυθεντικότερη μορφή δημοκρατίας. Επιπρόσθετα υποστηρίζεται ότι με τη διασπορά της εξουσίας σε πολλά περιφερειακά όργανα περιορίζεται η συγκέντρωση υπερβολικής εξουσίας στα κεντρικά όργανα και έτσι προστατεύεται το κοινωνικό σύνολο από ενδεχόμενες κυβερνητικές αυθαιρεσίες ή ακόμα και απολυταρχικές καταστάσεις. Αντίθετα, ο περιορισμός της συμμετοχής των πολιτών μόνο στη διαδικασία της ψηφοφορίας για την ανάδειξη των μελών του εθνικού κοινοβουλίου ή του προέδρου της εκτελεστικής εξουσίας δημιουργεί εννοϊκές προϋποθέσεις για κα-

1. *πρβλ. B. Smith (1985), σσ. 19-30.*

2. *βλ. I.L. Kandel (1933), σσ. 208-228.*

τάχρηση εξουσίας από την πλευρά της κεντρικής εξουσίας¹. Γι' αυτό και απαιτείται η εισαγωγή θεσμών πολιτικής αποκέντρωσης που να εξασφαλίζουν την ισορροπία και την άσκηση ελέγχου. Τέλος, εκφράζεται η άποψη ότι οι θεσμοί της πολιτικής αποκέντρωσης, οι οποίοι διευκολύνουν και προϋποθέτουν ευρύτερη συμμετοχή στα κοινά, λειτουργούν και ως θεσμοί πολιτικής διαπαιδαγώγησης για το ευρύτερο κοινό και ως φυτώριο για την ανάδειξη στελεχών για την εθνική πολιτική σκηνή.

Επιφυλάξεις

Η άποψη η οποία ταυτίζει την πολιτική αποκέντρωση με την έννοια της φιλελεύθερης δημοκρατίας δε γίνεται δεκτή από κανένα σήμερα. Πώς, για παράδειγμα, είναι δυνατό να θεωρηθεί η Γαλλία ως λιγότερο δημοκρατική χώρα, επειδή δεν έχει θεσμούς πολιτικής αποκέντρωσης, και να θεωρηθούν ορισμένες χώρες της Αφρικής και της Ασίας ως περισσότερο δημοκρατικές μόνο και μόνο επειδή διαθέτουν κάποιους θεσμούς πολιτικής αποκέντρωσης, τους οποίους κληρονόμησαν από την περίοδο της αγγλικής αποικιοκρατίας ή αντέγραψαν από άλλες χώρες; Η δημοκρατικότητα μιας χώρας εξαρτάται από τον τρόπο λειτουργίας των πολιτικών της θεσμών και την αντιπροσωπευτικότητα που εξασφαλίζεται μέσα από το σύστημα αυτό. Επιπρόσθετα, το ερώτημα που παραμένει αναπάντητο είναι πώς συμβιβάζεται με την έννοια της δημοκρατίας το εθνικό κοινοβούλιο και η κεντρική κυβέρνηση μιας χώρας, που εκλέγονται μ' άμεση και καθολική ψηφοφορία από το σύνολο των πολιτών, να μην έχουν τη δυνατότητα ν' ασκήσουν καμιά επιρροή και να χαράξουν ένα πλαίσιο έστω εθνικής πολιτικής σε τόσο ζωτικούς τομείς όπως η εκπαίδευση και το περιεχόμενό της²; Μήπως μάλιστα ένα τέτοιο σύστημα τελικά ενθαρρύνει διαιρετικές και αποσχιστικές τάσεις μέσα στο κοινωνικό σύνολο, αφού ενδέχεται ν' αντιστρατεύεται και να εξουδετερώνει κάθε προσπάθεια για την προώθηση κάποιων κοινών πολιτιστικών προτύπων και την οικοδόμηση εθνικής ταυτότητας³ μέσα στο σύνολο του πληθυσμού μιας χώρας; Πέρα απ' αυτή τη γενική παρατήρηση πρέπει να σημειωθεί ότι η άποψη ότι η πολιτική αποκέντρωση είναι μια γνησιότερη μορφή δημοκρατίας αντανακλά μια εξιδανικευμένη εικόνα⁴ για τις τοπικές κοινότητες, που απο-

1. *πρβλ. Χ. Σοφριανός (1985), σ. 85.*

2. *πρβλ. Κ. Westphalen (1982), σ. 59.*

3. *πρβλ. R. Lyons (1985), σ. 87.*

4. *M. McLeam and J. Lauglo (1985), σσ. 3 και 9.*

τελούν τη βάση λειτουργίας ενός πολιτικά αποκεντρωμένου συστήματος, και που τις ταυτίζει είτε με την αρχαία αθηναϊκή κοινωνία είτε με τις προβιομηχανικές αγροτικές κοινότητες. Μια τέτοια όμως αντίληψη δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα γιατί η ταξική διαστρωμάτωση της κοινωνίας και η άνιση κατανομή του πλούτου και της ισχύος μέσα στην κοινωνία, που έχουν άμεσες επιπτώσεις στο σύστημα λήψης αποφάσεων, δεν προσδιορίζουν μόνο την πολιτική στην εθνική σκηνή, αλλά εξίσου και την πολιτική στο τοπικό επίπεδο, ανεξάρτητα από τον τρόπο που ορίζει κάποιος το τοπικό επίπεδο.

2) Ευελιξία και προσαρμοστικότητα του συστήματος¹

Επιχειρήματα

Ένα εκπαιδευτικό σύστημα με πολιτική αποκέντρωση είναι περισσότερο ευέλικτο μ' απετέλεσμα να μπορεί να προσαρμόζεται πολύ πιο εύκολα στις τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες. Όταν τα αναλυτικά προγράμματα καταρτίζονται στο τοπικό επίπεδο, οι τοπικοί παράγοντες που εμπλέκονται στη διαδικασία αυτή είναι φυσικό να είναι περισσότερο ευαίσθητοι στις τοπικές ιδιαιτερότητες, ανάγκες και προτιμήσεις, τη στιγμή μάλιστα που είναι υπόλογοι απέναντι στους κατοίκους της περιοχής οι οποίοι τους εξέλεξαν. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για χώρες που έχουν μεγάλη έκταση και πληθυσμό. Κάθε επί μέρους περιοχή και κοινότητα έχει τη δική της παράδοση και ιστορία, τη δική της πολιτιστική ταυτότητα και κληρονομιά και μέσα από ένα σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης στην εκπαίδευση οι ιδιαιτερότητες αυτές είναι δυνατό να εκφραστούν και να διατηρηθούν μέσα από το περιεχόμενο της εκπαίδευσης. Επιπρόσθετα, το τοπικό εκπαιδευτικό σύστημα μπορεί να σχεδιασθεί και να οργανωθεί κατά τέτοιο τρόπο που να "παράγει" ειδικευμένο εργατικό δυναμικό με τις ειδικότητες εκείνες που έχει ανάγκη και μπορεί ν' απορροφήσει η τοπική οικονομία.

Επιφυλάξεις

Και στις περιπτώσεις που έχουμε θεσμούς πολιτικής αποκέντρωσης στο χώρο της εκπαίδευσης και η ευθύνη για το περιεχόμενο της εκπαίδευσης και τα αναλυτικά προγράμματα ανατίθεται στα περιφερειακά όργανα, και πάλι υπάρχουν εξωτερικοί παράγοντες που λειτουργούν περιοριστικά για τις

1. πρβλ. D. Brown (1990), σσ. 40-42.

επιλογές των τοπικών εκπαιδευτικών αρχών. Για παράδειγμα, τα εθνικής κλίμακας συστήματα απολυτηρίων εξετάσεων στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση ή εισιτηρίων εξετάσεων για την ανώτατη εκπαίδευση ασκούν καθοριστική επίδραση στη διαμόρφωση του περιεχομένου της εκπαίδευσης στις ανώτερες τάξεις των σχολείων της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ανεξάρτητα από τοπικές ιδιαιτερότητες και προτιμήσεις των τοπικών εκπαιδευτικών αρχών¹. Κατά τον ίδιο τρόπο λειτουργούν περιοριστικά για το περιεχόμενο της εκπαίδευσης στις κατώτερες τάξεις οι προσδοκίες των γονέων αναφορικά με τις βασικές γνώσεις που πρέπει να προσφέρει το σχολείο. Εκτός από τους αντικειμενικούς αυτούς περιορισμούς, η πολυμορφία και η διαφοροποίηση του εκπαιδευτικού συστήματος και του περιεχομένου της εκπαίδευσης από περιοχή σε περιοχή δημιουργεί σημαντικά πρακτικά προβλήματα στη μετακίνηση των μαθητών από μια περιοχή σε άλλη, αφού καθιστά δύσκολη την ένταξή τους στο σχολικό σύστημα μιας άλλης περιοχής. Τέλος, με τη διαφοροποίηση του εκπαιδευτικού συστήματος (βαθμίδες εκπαίδευσης, τύποι σχολείων, περιεχόμενο κλπ.) από περιοχή σε περιοχή δημιουργούνται προβλήματα αντιστοιχίας ή ακόμα και ισοτιμίας ανάμεσα στους τίτλους σπουδών των διαφόρων περιοχών μ' άμεσες επιπτώσεις κατά τη μετάβαση των μαθητών σ' ανώτερες βαθμίδες εκπαίδευσης και κυρίως κατά την έξοδο των αποφοίτων στην αγορά εργασίας, αφού οι τίτλοι σπουδών τους δε θα έχουν το ίδιο αντίκρουσμα.

3) Διευκόλυνση δημιουργικών πρωτοβουλιών και καινοτομιών

Επιχειρήματα

Ένα σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης στην εκπαίδευση ενθαρρύνει και διευκολύνει την ανάληψη δημιουργικών πρωτοβουλιών και καινοτομιών στα θέματα της εκπαίδευσης και ιδιαίτερα του περιεχομένου της. Και τούτο, διότι μ' ένα σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης όλη η χώρα μετατρέπεται, κατά κάποιο τρόπο, σ' ένα μεγάλο εργαστήριο όπου πολλές ομάδες, οι τοπικές κοινότητες, επιδίδονται σε σχεδιασμούς και πειραματισμούς όσον αφορά στο εκπαιδευτικό σύστημα και το περιεχόμενο της εκπαίδευσης. Μέσα από τέτοιες διαδικασίες υπάρχουν αυξημένες πιθανότητες να διατυπωθούν και να δοκιμασθούν στην πράξη διάφορες ιδέες και πρωτοβουλίες, κάποιες από τις οποίες είναι πιθανό ν' αποδειχθούν πρωτοποριακές.

1. πρβλ. G. Gay (1985), σ. 1175.

Επιφυλάξεις

Ένα εκπαιδευτικό σύστημα πολιτικά αποκεντρωμένο απλά παρέχει τη δυνατότητα¹ για εμψάνιση δημιουργικών πρωτοβουλιών και καινοτομιών χωρίς να εγγυάται ότι τέτοιες πρωτοβουλίες θ' αναληφθούν και πολύ περισσότερο ότι θα είναι αποτελεσματικές και θα ευδοκιμήσουν. Και τούτο, διότι μεμονωμένες πρωτοβουλίες για να καρποφορήσουν, και πολύ περισσότερο για να διαδοθούν ευρύτερα, χρειάζονται παντοειδή υποστήριξη, κάτι το οποίο δεν μπορεί να θεωρείται ως δεδομένο. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι, ενώ ένα πολιτικά αποκεντρωμένο εκπαιδευτικό σύστημα διευκολύνει την ανάληψη δημιουργικών πρωτοβουλιών και καινοτομιών, κυρίως σε θέματα παιδαγωγικής-διδασκικής πράξης, ένα πολιτικά συγκεντρωτικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι περισσότερο αποτελεσματικό στην εισαγωγή και καθιέρωση εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων (δομικών αλλαγών)². Ως παράδειγμα θα μπορούσε ν' αναφερθεί η εισαγωγή του ενιαίου ("πολυκλαδικού") μη επιλεκτικού σχολείου δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην Αγγλία και την Σουηδία. Στην Αγγλία, μια χώρα με σημαντικό βαθμό πολιτικής αποκεντρώσεως, για να καθιερωθεί ο τύπος αυτός σχολείου σ' όλη την επικράτεια, χρειάστηκε μια δεκαπενταετία περίπου αφού η υιοθέτησή του ή μτ' ήταν συνάρτηση του πολιτικού προσανατολισμού των εκλεγμένων τοπικών αρχών, στην αμοδιότητα των οποίων ανήκε η εκπαίδευση. Αντίθετα, στη Σουηδία, σ' ένα κεντρικά ελεγχόμενο εκπαιδευτικό σύστημα, η αντίστοιχη μεταρρύθμιση καθιερώθηκε μέσα σε πολύ συντομότερο χρόνο. Ανεξάρτητα όμως από τη συζήτηση για το ποιο σύστημα διευκολύνει ή κάνει περισσότερο αποτελεσματική την εισαγωγή καινοτομιών και μεταρρυθμίσεων στην εκπαίδευση, το πιο σημαντικό ερώτημα που παραμένει αναπάντητο από όσους σχετίζονται την αποκέντρωση με την εισαγωγή καινοτομιών είναι το κατά πόσο οι τοπικοί παράγοντες και κύρια οι εκπαιδευτικοί είναι διατεθειμένοι ν' αναμειχθούν σοβαρά σε τέτοιες πρωτοβουλίες. Η εκπόνηση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων στο τοπικό ή το σχολικό επίπεδο απαιτεί πολλές θυσίες σε χρόνο και προσπάθειες και μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα απογοητεύσεις στις οποίες πολλοί εκπαιδευτικοί δεν είναι διατεθειμένοι να υποβληθούν³.

1. η σχέση ανάμεσα στην αποκέντρωση και στην ανάληψη πρωτοβουλιών για καινοτομίες δεν είναι δεδομένη και αδιαμφισβήτητη. Πρβλ. P. Hurst (1985), σσ. 83-84. Ομοίως, M. McLean and J. Lauglo (1985), σσ. 20 κε.

2. πρβλ. τη σχετική ανάλυση του J. Lauglo (1985) σσ. 136-138, με βάση την εμπειρία των Σκανδιναβικών χωρών.

3. σχετικές έρευνες σ' άλλες χώρες έχουν τεκμηριώσει την απροθυμία αυτή των εκπαιδευτικών. Βλ. P. Hurst (1985), σ. 82, D. Cohen (1985), σ. 1159 και T. Rulcker

4) Ενίσχυση της επαγγελματικής και παιδαγωγικής αυτονομίας των εκπαιδευτικών

Επιχειρήματα

Μέσα σ' ένα εκπαιδευτικό σύστημα με πολιτική αποκέντρωση, και με την προϋπόθεση ότι η ρύθμιση των θεμάτων που αναφέρονται στο περιεχόμενο της εκπαίδευσης και τη διδακτική πράξη ανατίθεται στη σχολική μονάδα, ενισχύεται η επαγγελματική και παιδαγωγική αυτονομία των εκπαιδευτικών¹. Και τούτο, διότι οι εκπαιδευτικοί έχουν τη δυνατότητα να προσδιορίζουν μόνοι τους τα μέσα (πρόγραμμα σπουδών κλπ.) και τη μέθοδο με την οποία θα επιτελέσουν το έργο της μόρφωσης και διαπαιδαγώγησης των νέων που τους ανατίθεται, όπως οι ιατροί ή οι δικηγόροι καθορίζουν τα μέσα και τη μέθοδο που θα εφαρμόσουν για τη θεραπεία ή την υπεράσπιση των πελατών τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο οι εκπαιδευτικοί παύουν να είναι απλοί αποδέκτες και εκτελεστές προγραμμάτων και εντολών που έρχονται έτοιμα από τα ανώτερα κλιμάκια και έχουν τη δυνατότητα να διαμορφώσουν τα προγράμματα ανάλογα με τις ιδιαίτερες ικανότητές τους και να τα προσαρμόσουν στις ανάγκες και στις εμπειρίες των μαθητών τους². Αυτή η άμεση ενασχόληση των εκπαιδευτικών με τα αναλυτικά προγράμματα έχει ως αποτέλεσμα την ταύτισή τους με τα προγράμματα που διαμορφώνουν και τη μεγαλύτερη αφοσίωσή³ στην προσπάθεια για επιτυχή και αποτελεσματική εφαρμογή τους. Τέλος, ένα σύστημα που παρέχει επαγγελματική και παιδαγωγική αυτονομία στους εκπαιδευτικούς διευκολύνει και συμβάλλει στην προσέλκυση δυναμικών ανθρώπων στην εκπαίδευση, οι οποίοι δεν αρέσκονται να περιορίζονται σε εκτελεστικούς ρόλους αλλ' επιθυμούν να έχουν τη δυνατότητα αυτοπροσδιορισμού και ανάληψης πρωτοβουλιών κατά την επιτέλεση του έργου τους⁴.

Επιφυλάξεις

Για πολλούς εκπαιδευτικούς η επαγγελματική και παιδαγωγική αυτονομία δεν αποτελεί πρώτη προτεραιότητα και πολλοί εκπαιδευτικοί επιθυμούν

(1985), σ. 1254.

1. *πρβλ. Z. Bathory (1986), σσ. 41-43.*

2. *πρβλ. M. McLean and J. Lauglo (1985), σσ. 16-18.*

3. *πρβλ. J. Frymier (1986), σ. 648.*

4. *πρβλ. P. White (1989), σσ. 3-4.*

την παιδαγωγική και επιστημονική καθοδήγηση. Πέρα απ' αυτό, η παιδαγωγική αυτονομία, η εργασιακή ικανοποίηση που σχετίζεται μ' αυτή και η συνακόλουθη μεγαλύτερη αφοσίωση των εκπαιδευτικών στα προγράμματα σπουδών που διαμορφώνονται από τους ίδιους προϋποθέτουν την ανάθεση της λήψης όλων των σχετικών αποφάσεων σε καθένα εκπαιδευτικό προσωπικά, πράγμα το οποίο δεν γίνεται σε καμιά χώρα, επειδή είναι πρακτικά αδύνατο. Στην καλύτερη περίπτωση οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται στο επίπεδο της σχολικής μονάδας αλλά στην περίπτωση αυτή οι σχετικές αποφάσεις λαμβάνονται με κοινές αποφάσεις των διδασκόντων μ' αποτέλεσμα μερικοί απ' αυτούς να μην έχουν την ευκαιρία να εφαρμόσουν τις προτάσεις τους αλλά να είναι υποχρεωμένοι να εφαρμόσουν ιδέες άλλων. Το ίδιο συμβαίνει και εξαιτίας της μεγάλης κινητικότητας των εκπαιδευτικών από μια σχολική μονάδα σ' άλλη. Ένας μεγάλος αριθμός εκπαιδευτικών που μετακινείται σ' άλλα σχολεία είναι υποχρεωμένος να εφαρμόσει τα προγράμματα που έχουν εκπονηθεί στο παρελθόν και βρίσκονται ήδη σ' εφαρμογή αφού δεν είναι δυνατή η εκπόνηση νέων σχολικών προγραμμάτων κάθε χρόνο¹.

5) Ευρύτερη υποστήριξη των αποφάσεων που λαμβάνονται με συμμετοχικές διαδικασίες

Επιχειρήματα

Η πολιτική αποκέντρωση του εκπαιδευτικού συστήματος διευκολύνει την ευρύτερη συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερομένων και άλλων κοινωνικών φορέων στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν το εκπαιδευτικό σύστημα και το περιεχόμενο της εκπαίδευσης. Η ευρύτερη αυτή συμμετοχή εξασφαλίζει την ευρύτερη συναίνεση και υποστήριξη των αποφάσεων για τα θέματα της εκπαίδευσης. Μπορεί μάλιστα να συμβάλει στη δραστηριοποίηση των τοπικών παραγόντων προς την κατεύθυνση της εξεύρεσης πόρων για την υλοποίηση των αποφάσεων αυτών και τη γενικότερη υποστήριξη του τοπικού εκπαιδευτικού συστήματος.

Επιφυλάξεις

Δεν υπάρχει ομοφωνία όσο αφορά στους φορείς (διοικητικούς παράγοντες της εκπαίδευσης, εκπαιδευτικούς, γονείς, ενώσεις εργαζομένων, εργο-

1. *πρβλ. D. Cohen (1985), σ. 1159.*

δοτικές οργανώσεις κλπ.) που θα πρέπει να μετέχουν στη λήψη των αποφάσεων για εκπαιδευτικά θέματα, σε κάθε δε περίπτωση οι διάφορες ομάδες οι οποίες ενδέχεται να μετέχουν στη λήψη αποφάσεων για το περιεχόμενο της εκπαίδευσης δεν έχουν κοινές αξίες και συμφέροντα¹. Συνεπώς, η συναίνεση και κατ' ακολουθία η ευρύτερη υποστήριξη των σχετικών αποφάσεων δεν πρέπει να θεωρούνται δεδομένες. Για παράδειγμα, και για να περιορισθούμε στις ομάδες που σχεδόν πάντοτε εκπροσωπούνται σε συμμετοχικές διαδικασίες στην εκπαίδευση (διοικητικά στελέχη, εκπαιδευτικοί, γονείς), τα διοικητικά στελέχη της εκπαίδευσης ενδιαφέρονται για ομοιομορφία και τυποποίηση στην εκπαίδευση, οι εκπαιδευτικοί για μεγαλύτερη αυτονομία, ενώ οι γονείς διεκδικούν μεγαλύτερα περιθώρια για την προώθηση των δικών τους απόψεων και συμφερόντων. Αυτές οι αντιτιθέμενες φιλοσοφίες και προσεγγίσεις έρχονται στην επιφάνεια μέσα από τις συμμετοχικές διαδικασίες και στην πράξη οι εκπαιδευτικοί και οι διοικητικοί παράγοντες της εκπαίδευσης αντιλαμβάνονται ότι είναι αντίθετο προς τα συμφέροντά τους να μετέχουν σε τέτοιες διαδικασίες. Η έκδηλη ή συγκαλυμμένη αυτή αντίθεση είναι δυνατό να οδηγήσει ακόμα και σε υπονόμηση της ουσιαστικής συμμετοχής των λοιπών μη εκπαιδευτικών φορέων στη λήψη αποφάσεων για τα θέματα της εκπαίδευσης και ιδιαίτερα για τα πιο επίμαχα απ' αυτά που αφορούν στο εκπαιδευτικό προσωπικό, στα προγράμματα σπουδών και στη διαχείριση των οικονομικών. Για κάποιους, η ευρύτερη υποστήριξη, που τα μέλη της τοπικής κοινότητας παρέχουν στο τοπικό εκπαιδευτικό σύστημα δεν είναι παρά αποτέλεσμα του γεγονότος ότι μέσα από διαδικασίες συμμετοχής οι εκπρόσωποι της τοπικής κοινότητας διαπιστώνουν άμεσα τις δυσκολίες λειτουργίας των σχολικών μονάδων μ' αποτέλεσμα να αντιμετωπίζουν με μεγαλύτερη συμπάθεια και να υποστηρίζουν τις επιλογές που κάνουν οι εκπαιδευτικοί. Μια τέτοια όμως συμμετοχική διαδικασία, η οποία είναι δυνατό να τυγχάνει εκμετάλλευσης από τους εκπαιδευτικούς για τη νομιμοποίηση των επιλογών τους², δε συνιστά ουσιαστική συμμετοχή³ και δεν έχει καμιά σχέση με την έννοια της αποκέντρωσης και της συμμετοχικής δημοκρατίας.

1. *πρβλ. P. Hurst (1985), σ. 83 και P. White (1989), σ. 4.*

2. *πρβλ. X. Σοφινός (1985), σ. 84.*

3. *πρβλ. D.F. Wissler and F.I. Ortiz (1986), σ. 284.*

6) Άμβλυνση κοινωνικών ανισοτήτων και ενίσχυση της θέσης μειονεκτούντων κοινωνικών ομάδων

Επιχειρήματα

Με την πολιτική αποκέντρωση και την ευρύτερη συμμετοχή των αμέσως ενδιαφερομένων και των κοινωνικών φορέων στη λήψη αποφάσεων επιτυγχάνεται ο περιορισμός της ισχύος των ομάδων εκείνων που ασχολούνται κατ' επάγγελμα με την εκπαίδευση και των οποίων οι επιλογές σ' ορισμένες περιπτώσεις είναι πιθανό ν' αποβλέπουν σε ιδιοτελείς σκοπούς και να εξυπηρετούν κλαδικά και συντεχνιακά συμφέροντα. Επιπρόσθετα, με την ευρύτερη συμμετοχή και αποκέντρωση είναι δυνατό να εξουδετερωθούν τυχόν μεροληπτικές τάσεις που χαρακτηρίζουν το περιεχόμενο της εκπαίδευσης και που ευνοούν τους μαθητές από τ' ανώτερα κοινωνικά στρώματα ή τις αστικές περιοχές, αφού απηχούν τα πολιτιστικά τους πρότυπα. Κάθε αναλυτικό πρόγραμμα αντανάκλα ένα συγκεκριμένο πολιτιστικό πρότυπο¹. Το πολιτιστικό αυτό πρότυπο δεν είναι κοινό για όλα τα κοινωνικά στρώματα και για όλες τις περιοχές μιας χώρας. Ένα πρόγραμμα λοιπόν που στηρίζεται στα πολιτιστικά πρότυπα της πνευματικής αριστοκρατίας ή είναι προσανατολισμένο στα πολιτιστικά πρότυπα των αστικών περιοχών είναι πολύ πιθανό να δημιουργεί δυσκολίες στα παιδιά των κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων ή των αγροτικών περιοχών² που δεν είναι εξοικειωμένα με το πρότυπο αυτό³ (δε διαθέτουν το αντίστοιχο "μορφωτικό/πολιτιστικό κεφάλαιο"). Μέσα από τις συμμετοχικές διαδικασίες παρέχεται η δυνατότητα να προσαρμοσθεί το περιεχόμενο της εκπαίδευσης προς τα πολιτιστικά πρότυπα των κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων ή των μη αστικών περιοχών και, κατ' αυτό τον τρόπο, να μειωθεί ο δείκτης σχολικής αποτυχίας ανάμεσα στους μαθητές που προέρχονται από τα στρώματα ή τις περιοχές αυτές.

Επιφυλάξεις

Οι επιφυλάξεις που εκφράζονται στο κρίσιμο ζήτημα της σχέσης της πολιτικής αποκέντρωσης και της ευρύτερης συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων με την άμβλυνση των ανισοτήτων στην εκπαίδευση είναι πολύ σοβαρές. Η πολιτική αποκέντρωση (ανάθεση της διαμόρφωσης και υλοποίησης της

1. για μια κοινωνιολογική θεώρηση του αναλυτικού προγράμματος βλ. I. Μορμαρινός (1977).

2. πρβλ. R. Lyons (1985), σ. 89.

3. πρβλ. M. Κασσωτάκης (1985), σ. 72.

εκπαιδευτικής πολιτικής στις τοπικές κοινότητες) είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα οδηγήσει σε διεύρυνση των κοινωνικών ανισοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο¹. Κάθε εκπαιδευτική πολιτική σχεδόν πάντα απαιτεί πόρους για την υλοποίησή της. Η πραγματική και ουσιαστική (πολιτική) αποκέντρωση στα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης απαιτεί και προϋποθέτει ότι οι περιφερειακές εκπαιδευτικές αρχές ή οι σχολικές μονάδες θα έχουν όχι μόνο την αυτονομία για τη λήψη των σχετικών αποφάσεων αλλά και τους απαραίτητους πόρους (χρήματα, προσωπικό, εγκαταστάσεις, χρόνο κλπ.) για την υλοποίησή τους². Χωρίς οικονομική αυτόνομη του φορέα, ο οποίος σχεδιάζει και επιθυμεί να εφαρμόσει στην πράξη ένα νέο εκπαιδευτικό πρόγραμμα, η χρηματοδότηση του προγράμματος εξαρτάται από άλλα ανώτερα (κεντρικά) όργανα, τα οποία σχεδόν πάντοτε εμμέσως θα παρεμβάλουν δυσκολίες ή θα παρεμβούν αμέσως στην περίπτωση προγραμμάτων τα οποία δεν τυγχάνουν της έγκρισής τους, ιδιαίτερα δε σε περιόδους οικονομικής κρίσης³. Η χρηματοδότηση όμως νέων προγραμμάτων αποκλειστικά από τους πόρους που τα περιφερειακά όργανα μπορούν ν' αντλήσουν (μέσω κάποιας μορφής τοπικής φορολογίας) από τους κατοίκους της περιοχής τους οδηγεί ευθέως σε όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων. Οι οικονομικά εύρωστες περιοχές μπορούν εύκολα να έχουν υψηλότερα έσοδα και, κατ' ακολουθία, να προωθήσουν καλύτερα εκπαιδευτικά προγράμματα, που συνήθως είναι πιο δαπανηρά, να προσλάβουν έμπειρους εκπαιδευτικούς, να αποκτήσουν καλύτερες εγκαταστάσεις και εξοπλισμό κλπ.⁴ Κατ' αυτόν τον τρόπο αναπαράγονται και οξύνονται οι περιφερειακές και κοινωνικές ανισότητες. Η προσπάθεια άλλωστε για περιορισμό των ανισοτήτων στην εκπαίδευση υπήρξε και ο βασικός λόγος για την ενίσχυση του ρόλου των κεντρικών αρχών (ομοσπονδιακών, πολιτειακών κλπ.) στα θέματα της εκπαίδευσης στις ΗΠΑ, που διαθέτουν ένα πολιτικά αποκεντρωμένο σύστημα και όπου κατά παράδοση η εκπαίδευση αποτελούσε αρμοδιότητα των τοπικών κοινοτήτων⁵.

Πέρα από το πρόβλημα της χρηματοδότησης, έχει διαπιστωθεί κοινωνιο-

1. *πρβλ. J. Watt (1989), σσ. 21-22.*

2. *για το θέμα της χρηματοδότησης των τοπικών κυβερνήσεων σε συστήματα με πολιτική αποκέντρωση και ιδιαίτερα για τη σχέση οικονομικής εξάρτησης και αυτονομίας βλ. B. Smith (1985), σσ. 99-121 και ιδιαίτερα σσ. 114-120. Πρβλ. M. McLean and J. Lauglo (1985), σ. 6.*

3. *πρβλ. D. Cohen (1985), σ. 1159.*

4. *πρβλ. N. Chau (1985), σ. 99.*

5. *βλ. M. McLean and J. Lauglo (1985), σ. 6. Πρβλ. R. Lyons (1985), σ. 87.*

λογικά ότι οι κοινωνικές ομάδες που μειονεκτούν και χάριν των οποίων θεσπίζονται συμμετοχικές διαδικασίες δεν είναι εκείνες οι οποίες αξιοποιούν τις ευκαιρίες αυτές¹. Αντίθετα μάλιστα, όπως επιβεβαιώνεται και από την πείρα όλων μας σχετικά με τα πρόσωπα που δραστηριοποιούνται στους συλλόγους γονέων και κηδεμόνων στην Ελλάδα, τα πρόσωπα που συνήθως εκμεταλλεύονται τις ευκαιρίες αυτές προέρχονται από τα μεσαία και ανώτερα στρώματα που διαθέτουν χρήμα, χρόνο και μόρφωση και τα οποία δεν είναι τα πιο αδικημένα από το εκπαιδευτικό σύστημα και τα προγράμματα που προσφέρει². Η συμμετοχή σε τέτοιες διαδικασίες προϋποθέτει συγκεκριμένες στάσεις και μορφές συμπεριφοράς που δεν απαντώνται συχνά στα κατώτερα κοινωνικά στρώματα και στις ομάδες που μειονεκτούν. Τέλος, και σ' αναφορά με την πολιτική αποκέντρωση, όσο πιο χαμηλά στην οργανωτική δομή του εκπαιδευτικού συστήματος λαμβάνει χώρα η συμμετοχή των μη εκπαιδευτικών φορέων στα θέματα της εκπαίδευσης, τόσο μεγαλύτερος είναι ο κίνδυνος η συμμετοχή τους να εκφυλισθεί και να καταστεί διακοσμητική, αφού δεν διαθέτουν τις ειδικές γνώσεις για να αντιπαρατεθούν στους επαγγελματίες της εκπαίδευσης (διοικητικούς παράγοντες και διδάσκοντες). Αντίθετα, όταν αυτές οι συμμετοχικές διαδικασίες θεσμοθετούνται στο εθνικό επίπεδο, τα κεντρικά όργανα εκπροσώπησης των μη εκπαιδευτικών φορέων (π.χ. των γονέων) είναι ευκολότερο να διαμορφώσουν τη δική τους πρόταση για τα θέματα της εκπαίδευσης και να την αντιπαραθέσουν σε αυτή των εκπαιδευτικών³.

7) Πρακτικά προβλήματα στην πολιτική αποκέντρωση και συμμετοχή

Πέρα από τα όσα αναφέρθηκαν μέχρι τώρα, επιφυλάξεις εκφράζονται αναφορικά με την εφαρμογή στην πράξη της πολιτικής αποκέντρωσης και της συμμετοχικής δημοκρατίας στην εκπαίδευση. Κατ' αρχήν δεν είναι βέβαιο ότι σ' όλες τις περιφέρειες υπάρχει το εξειδικευμένο εκείνο προσωπικό⁴ που είναι απαραίτητο για να διαμορφώσει ένα λειτουργικό και εφαρμόσιμο εκπαιδευτικό πρόγραμμα. Κατ' ακολουθία, θα καθίσταται αναπόφευκτη η

1. βλ. N.P. Stromquist (1985), σ. 3792.

2. πρβλ. J. Watt (1989), σ. 24.

3. πρβλ. P. Hurst (1985), σ. 80.

4. πρβλ. F. Elbaz (1989), σσ. 206-207.

προσφυγή στις υπηρεσίες ειδικών επιστημόνων και συμβούλων εκτός των ορίων των μικρών περιφερειών μέσα στις οποίες θα λειτουργούν τα περιφερειακά όργανα, διαδικασία που συνεπάγεται αυξημένες δαπάνες και εξάρτηση από τρίτους. Επίσης, η επανάληψη της ίδιας διαδικασίας σε πολλές περιοχές (π.χ. της εκπόνησης αναλυτικού προγράμματος για συγκεκριμένο μάθημα) συνεπάγεται πολλαπλές δαπάνες που θα μπορούσαν να περιορισθούν, εάν το έργο αυτό ανετίθετο σ' ένα κεντρικό επιτελικό όργανο. Επιπρόσθετα, πολλές φορές οι ρυθμίσεις για συμμετοχικές διαδικασίες απλά επικολλώνται στις υπάρχουσες διοικητικές δομές χωρίς καμία ουσιαστική αλλαγή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου μ' αποτέλεσμα να είναι μη λειτουργικές και αναποτελεσματικές. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι τόσο στις αναπτυγμένες όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες διαπιστώνεται περιορισμένη ανταπόκριση στις συμμετοχικές διαδικασίες που οφείλεται στην μεν πρώτη περίπτωση στις δυσκολίες ή την αδυναμία ουσιαστικής συμμετοχής, στη δε δεύτερη περίπτωση στη γενικότερη απάθεια του πληθυσμού για συμμετοχή στα κοινά.

III) Η θεσμοθέτηση της αποκέντρωσης και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων για τα αναλυτικά προγράμματα

Η παρουσίαση των επιχειρημάτων υπέρ και κατά της (πολιτικής) αποκέντρωσης και της ευρύτερης συμμετοχής που προηγήθηκε δεν έγινε για να προκαλέσει σύγχυση και να λειτουργήσει τελικά υπέρ του σημερινού status quo στο σύστημα κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων. Αντίθετα, ο στόχος ήταν να καταδειχθεί η πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει το γενικότερο ζήτημα της πολιτικής αποκέντρωσης και ευρύτερης συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων για την εκπαίδευση και ειδικότερα στις διαδικασίες κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων, ζήτημα το οποίο πολλές φορές αντιμετωπίζεται κατά τρόπο επιφανειακό και απλοϊκό. Και μετά την παρουσίαση των επιχειρημάτων υπέρ και κατά της πολιτικής αποκέντρωσης και συμμετοχής παραμένει το ερώτημα ποιο πρέπει να είναι το θεσμικό πλαίσιο μέσα από το οποίο πρέπει να λαμβάνει χώρα η κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων. Η πρόταση που ακολουθεί αποτελεί μια προσπάθεια χάραξης μιας χρυσής τομής και εξεύρεσης ενός σημείου ισορροπίας στο θέμα αυτό με βάση τα **σημερινά δεδομένα** και τις **ιδιαιτερότητες** του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Πρέπει δε να επισημανθεί ότι τα όργανα, η θεσμοθέτηση των οποίων προτείνεται, είναι δυνατό ν' αποτελέσουν τους **υποδοχείς** για ενδεχόμενη μελλοντική μεταβίβαση περισσότερων αρμο-

διοτήτων στην περιφέρεια και ενίσχυση του ρόλου των κοινωνικών φορέων, εκπαιδευτικών και μη, ανάλογα με το βαθμό ανταπόκρισης και ενδιαφέροντος που θα επιδειχθεί.

Η πρόταση η οποία αναπτύσσεται στη συνέχεια αποτελεί εξειδίκευση της βασικής θέσης ότι με δεδομένα τα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά και τις περιφερειακές ανισότητες του ελλαδικού χώρου που κάνουν αναπόφευκτη την λειτουργία πολλών μικρών σχολικών μονάδων διάσπαρτων σ' απομακρυσμένες ορεινές και νησιώτικες περιοχές, με δεδομένο το μικρό μέγεθος και τη μεγάλη πολιτισμική και γλωσσική ομοιογένεια του ελληνικού πληθυσμού, με δεδομένη την παράδοση πολλών δεκαετιών κατά τη διάρκεια των οποίων τ' αναλυτικά προγράμματα διαμορφώνονταν σ' εθνικό επίπεδο και η συμμετοχή των εκπαιδευτικών και των λοιπών φορέων ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτη, με δεδομένα τα συστήματα διορισμού και μεταθέσεων των εκπαιδευτικών και τη συνακόλουθη μεγάλη κινητικότητα των εκπαιδευτικών από σχολική μονάδα σε σχολική μονάδα, η εκπαιδευτική πολιτική στην Ελλάδα πρέπει να βασίζεται στο τρίπτυχο: (1) **εθνική εκπαιδευτική πολιτική με περιορισμένες δυνατότητες προσαρμογής**¹ στις τοπικές ιδιαιτερότητες και προτιμήσεις, (2) **μέγιστη δυνατή συμμετοχή** όλων των ενδιαφερομένων φορέων στη χάραξη της εκπαιδευτικής πολιτικής και τη λήψη των σχετικών αποφάσεων και (3) **μέγιστη δυνατή διοικητική αποκέντρωση** κατά την εφαρμογή της εθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής και την καθημερινή λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος.

1) Επίπεδα διοικητικής οργάνωσης

Το πρώτο ερώτημα, στο οποίο οφείλει να δώσει απάντηση κάποιος που προβληματίζεται για τις διοικητικές δομές μέσα από τις οποίες πρέπει να λαμβάνει χώρα η εκπόνηση των αναλυτικών προγραμμάτων και για τη θεσμοθέτηση της συμμετοχής των φορέων της εκπαιδευτικής κοινότητας στις διαδικασίες αυτές, αφορά στα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος. Σχετικά με το θέμα αυτό έχει ήδη τεκμηριωθεί σ' άλλο δημοσίευμα² η ανάγκη για την επανασύσταση του περιφερειακού - διανο-

1. για τη γενικότερη, σε διεθνές επίπεδο, τάση συγκρασμού ανάμεσα στις συγκεκριμένες και αποκεντρωτικές δομές των εκπαιδευτικών συστημάτων βλ. R. Lyons (1985), σ. 89 και EYRYDICE (1990b), σ. 119.

2. Θ. Λαϊνας (1990).

μαρχιακού επιπέδου διοίκησης της εκπαίδευσης¹ το οποίο καταργήθηκε, ή μάλλον συμπαρασύρθηκε², το 1982 με την απομάκρυνση από τη δημόσια διοίκηση των ανωτάτων υπαλλήλων που έφεραν τότε το βαθμό του γενικού διευθυντή, ανάμεσα στους οποίους και οι τότε υπηρετούντες Επόπτες Μέσης και Δημοτικής Εκπαίδευσης (άρθ. 24 και 42 του Ν. 309/76). Η πρόταση που διατυπώνεται λαμβάνει ως δεδομένο ότι το σύστημα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα διοικητικά διαρθρώνεται σε τέσσερα επίπεδα, ήτοι στο **εθνικό** (στο επίπεδο της επικράτειας), στο **περιφερειακό/διοιομαρχιακό** (στο επίπεδο διοιομαρχιακής περιφέρειας), στο **τοπικό** (στο επίπεδο νομού ή τμήματος νομού) και στο **σχολικό** (στο επίπεδο σχολικής μονάδας). Για διάφορους λόγους και κυρίως λόγω των μεγάλων διαφορών στο μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, οι δήμοι και οι κοινότητες ούτε αποτελούν σήμερα ούτε κρίνεται σκόπιμο ν' αποτελέσουν επίπεδο διοικητικής οργάνωσης της εκπαίδευσης. Αντίθετα, ο ρόλος τους θα πρέπει να περιορίζεται σε υποστήριξη της υλικοτεχνικής και, κυρίως, της κτιριακής υποδομής της εκπαίδευσης. Με τη θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης θα διαμορφωθούν προϋποθέσεις για ουσιαστικότερη ανάμιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στα θέματα της εκπαίδευσης. Σε καθένα από τα τέσσερα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης που προαναφέρθηκαν παράλληλα με τα (1) **όργανα κρατικής διοίκησης** (Υπουργός και Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας, Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας και Περιφερειακές/Διοιομαρχιακές Υπηρεσίες Εκπαίδευσης, Νομάρχης και Νομαρχιακές Υπηρεσίες Εκπαίδευσης, Διευθυντής και Σύλλογος Διδασκόντων Σχολικών Μονάδων) θεσμοθετούνται και λειτουργούν συλλογικά όργανα τα οποία έχουν αρμοδιότητες και εμπλέκονται, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, στη λήψη αποφάσεων και για τα αναλυτικά προγράμματα. Τα συλλογικά αυτά όργανα διακρίνονται σε (2) **όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής**³ των φορέων που άμεσα

1. *περιφερειακό επίπεδο διοικητικής οργάνωσης θεσμοθετήθηκε πρόσφατα (1987) στην Πορτογαλία μέσα στα πλαίσια της προσπάθειας για προώθηση της αποκέντρωσης. Βλ. EYRYDICE (1990a), σσ. 51 και 54.*
2. *η σχετική με την οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης εισήγηση του Α' Εκπαιδευτικού Συνεδρίου της ΟΛΜΕ τον Μάιο 1981 προέβλεπε περιφερειακό επίπεδο διοικητικής οργάνωσης της εκπαίδευσης. ΟΛΜΕ (1982), σσ. 160-161.*
3. *στη Γαλλία, αλλά και σ' άλλες ευρωπαϊκές χώρες, τα όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων για την εκπαίδευση θεσμοθετήθηκαν ως απάντηση στην γενικότερη αμφισβήτηση του συγκεντρωτικού χαρακτήρα του εκπαιδευτικού συστήματος τον Μάιο 1968. Πρβλ. EYRIDICE (1990b), σ. 69 και M. McLean and J. Lauglo (1985), σ. 5.*

ή έμμεσα ενδιαφέρονται για την εκπαίδευση με αρμοδιότητα να διατυπώνουν απόψεις και να υποβάλλουν προτάσεις για τον προσανατολισμό, τις κατευθύνσεις και τα γενικότερα χαρακτηριστικά του εκπαιδευτικού συστήματος και του περιεχομένου της εκπαίδευσης και σε (3) **όργανα τεχνοκρατικού-επιστημονικού χαρακτήρα** τα οποία στελεχώνονται από ειδικούς επιστήμονες και προσοντούχους εκπαιδευτικούς με ευθύνη για το τεχνικό μέρος της κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων, της προσαρμογής τους στις τοπικές συνθήκες, του εμπλουτισμού τους με στοιχεία τοπικού ενδιαφέροντος κλπ.

2) Όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής

Τα όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής ("όργανα λαϊκής συμμετοχής" όπως χαρακτηρίζονται στο Ν. 1566/85¹) κατά επίπεδο διοικητικής οργάνωσης είναι το (i) Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας στο εθνικό επίπεδο, (ii) η Περιφερειακή Επιτροπή Παιδείας η οποία λειτουργεί μέσα στα πλαίσια του ήδη θεσμοθετημένου Περιφερειακού Συμβουλίου (Ν. 1622/86) στο περιφερειακό/διανομαρχιακό επίπεδο διοικητικής οργάνωσης της χώρας, (iii) η Νομαρχιακή Επιτροπή Παιδείας που λειτουργεί μέσα στα πλαίσια του Νομαρχιακού Συμβουλίου και (iv) η Σχολική Επιτροπή με την οποία πρέπει να συγχωνευθεί² το Σχολικό Συμβούλιο του άρθρου 51 του Ν. 1566/86.

Η σκοπιμότητα θεσμοθέτησης των οργάνων ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής και της παρέμβασής τους στα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης θεμελιώνεται στο γεγονός ότι το περιεχόμενο των αναλυτικών προγραμμάτων τροφοδοτείται και αποτελεί το αποτέλεσμα της σύνθεσης στοιχείων και γνώσεων από τρεις διαφορετικές πηγές³ και ειδικότερα: (1) από το κοινωνικό περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν οι σχολικές μονάδες και τις προτιμήσεις του κοινωνικού συνόλου που άμεσα ή έμμεσα δέχεται τις επιπτώσεις της εκπαίδευσης (2) από τις επί μέρους επιστήμες (Θεολογία, Φιλολογία, Ιστορία, Φυσική, Μαθηματικά κλπ.), στοιχεία από τις οποίες διδάσκονται οι μαθητές και (3) από τις παιδαγωγικές επιστήμες.

1. για μια παρουσίαση και κριτική των οργάνων λαϊκής συμμετοχής του Ν. 1566/85 βλ. Φ.Κ. Βώρος (1986), σσ. 60-61.

2. Α. Lainas (1986), σ. 64. Μόνη η Ελλάδα από τις χώρες της Ε.Ο.Κ. έχει δύο όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής στο επίπεδο της σχολικής μονάδας. Βλ. EYRYDICE (1990b), σσ. 70-74.

3. βλ. Μ.Φ. Klein (1985), σ. 1163.

Σ' αντιστοιχία με τις πηγές αυτές, οι εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων συνεισφέρουν στη διαδικασία κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων τις γνώσεις τους αναφορικά με τις αξίες, τις προτιμήσεις, τις ανάγκες κλπ. του κοινωνικού συνόλου που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την εκπόνηση των αναλυτικών προγραμμάτων, οι ειδικοί στις επί μέρους επιστήμες συνεισφέρουν τις γνώσεις τους σχετικά με τις τελευταίες εξελίξεις στους διάφορους επιστημονικούς τομείς, ενώ οι ειδικοί σε θέματα παιδαγωγικών επιστημών συνεισφέρουν τις γνώσεις τους για τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία της διδασκαλίας και μάθησης. Ενώ λοιπόν η συμμετοχή των παραγόντων που προαναφέρθηκαν στη διαδικασία κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων είναι επιβεβλημένη, εν τούτοις οι ομάδες αυτές δεν είναι δυνατό να μετέχουν σ' όλα τα όργανα και τις φάσεις κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων. Γι' αυτό και οι εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων μετέχουν μόνο στα όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής, τα οποία περιορίζονται σε προτάσεις για τις κατευθυντήριες γραμμές και το ευρύτερο πλαίσιο του περιεχομένου της εκπαίδευσης, και δεν μετέχουν στη διαδικασία της τεχνικής κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων, που απαιτεί ειδικές γνώσεις και η οποία διεκπεραιώνεται από τα τεχνοκρατικού-επιστημονικού χαρακτήρα όργανα.

Η ακριβής σύνθεση των οργάνων ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής δεν αποτελεί αντικείμενο συζήτησης μέσα στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, μιας και τα όργανα αυτά έχουν αρμοδιότητες που καλύπτουν όλες τις πτυχές του εκπαιδευτικού συστήματος. Η εμπειρία όμως από την μέχρι σήμερα λειτουργία των ήδη θεσμοθετημένων οργάνων καθώς επίσης οι εμπειρίες από τη λειτουργία αναλόγων οργάνων σ' άλλες χώρες¹ μπορούν ν' αποτελέσουν τη βάση για επαναξιολόγηση της σύνθεσής τους. Έργο των οργάνων ευρύτερης εκπροσώπησης είναι (1) να επισημαίνουν προβλήματα, ανάγκες, προτιμήσεις κλπ. του κοινού (των "χρηστών" - "καταναλωτών" της εκπαίδευσης) που πρέπει να ληφθούν υπόψη και να ικανοποιηθούν κατά την εκπόνηση των αναλυτικών προγραμμάτων. Οι προτάσεις που υποβάλλονται από τα συλλογικά αυτά όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη και τυγχάνουν επεξεργασίας από τα αντίστοιχα όργανα τεχνοκρατικού-επιστημονικού χαρακτήρα ενώ στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν είναι δυνατή η υλοποίησή τους, τα τελευταία οφείλουν να τεκμηριώσουν την αδυναμία αυτή. Επιπρόσθετα τα όργανα ευρύτε-

1. για τη σύνθεση των οργάνων ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής στο επίπεδο της σχολικής μονάδας ("σχολικών συμβουλίων") στις χώρες της ΕΟΚ βλ. EYRIDICE (1990b), σσ. 70-74.

ρης εκπροσώπησης έχουν τη δυνατότητα (2) να καλούν διευθυντικά στελέχη και ανώτερους υπηρεσιακούς παράγοντες των οργάνων της κρατικής διοίκησης και των οργάνων τεχνοκρατικού-επιστημονικού χαρακτήρα για την άσκηση (κοινωνικού) ελέγχου και την παροχή πληροφοριών για τα θέματα των αναλυτικών προγραμμάτων και του περιεχομένου της εκπαίδευσης μέσα στα πλαίσια συζήτησης σχετικών ερωτήσεων κατά το πρότυπο των συζητήσεων κοινοβουλευτικού ελέγχου στη Βουλή. Τέλος, τα όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής (3) γνωμοδοτούν επί σχεδίων νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών αποφάσεων που εισάγουν καινοτομίες και μεταρρυθμίσεις στην εκπαίδευση και το περιεχόμενό της. Σημαντική συμβολή για την ουσιαστική και αποτελεσματική λειτουργία των οργάνων ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής αποτελεί η διοργάνωση σεμιναρίων για την επιμόρφωση των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων που εκπροσωπούνται σ' αυτά αλλά δεν έχουν ειδικές γνώσεις σε θέματα εκπαίδευσης και μάλιστα του περιεχομένου της (π.χ. ενώσεις γονέων).

3) Όργανα τεχνοκρατικού - επιστημονικού χαρακτήρα

Τα τεχνοκρατικού - επιστημονικού χαρακτήρα όργανα κατάρτισης, προσομοίωσης ή εμπλουτισμού του περιεχομένου των αναλυτικών προγραμμάτων κατά επίπεδο εκπαίδευσης είναι: (i) η Εθνική Ακαδημία Παιδαγωγικών Ερευνών στο εθνικό επίπεδο, (ii) τα Περιφερειακά Παιδαγωγικά Κέντρα στο περιφερειακό-διανομαρχιακό επίπεδο, (iii) τα Παιδαγωγικά Εργαστήρια στο τοπικό επίπεδο και (iv) ο Σύλλογος των Διδασκόντων στο επίπεδο της σχολικής μονάδας. Μια σύντομη σκιαγράφηση της φυσιολογίας και του ρόλου των οργάνων αυτών ακολουθεί.

Η Εθνική Ακαδημία Παιδαγωγικών Ερευνών

Η Εθνική Ακαδημία Παιδαγωγικών Ερευνών αποτελεί συνέχεια και διάδοχο σχήμα του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου¹ και έχει το χαρακτήρα ενός εθνικού ερευνητικού κέντρου με αντικείμενο την παιδαγωγική έρευνα. Οι αρμοδιότητές της δεν περιορίζονται στα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης και των αναλυτικών προγραμμάτων, όπως ουσιαστικά συμβαίνει στην πράξη με το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, αλλά καλύπτουν τόσο τις κοινω-

1. είναι αντιφατικό και ακατανόητο για την ονομασία του ανωτάτου επιτελικού οργάνου της εκπαίδευσης στην Ελλάδα να χρησιμοποιείται μη ελληνικός όρος ("Ινστιτούτο").

νικές διαστάσεις της εκπαίδευσης (κοινωνιολογία, οικονομία, διοίκηση της εκπαίδευσης κλπ.) όσο και τις προϋποθέσεις της παιδαγωγικής διαδικασίας (παιδαγωγική ψυχολογία, διδακτική των επί μέρους μαθημάτων κλπ.). Κατ' ακολουθία, η στελέχωση της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών γίνεται όχι μόνο με έμπειρους και προσοντούχους εκπαιδευτικούς, σ' αντιστοιχία με τις ειδικότητες που υπάρχουν σήμερα στην εκπαίδευση, αλλά και με εκπαιδευτικούς και με επιστήμονες που έχουν ειδικές σπουδές και μεταπτυχιακούς τίτλους στις παιδαγωγικές επιστήμες και στην παιδαγωγική έρευνα. Είναι εντυπωσιακό ότι μόλις πριν από δύο χρόνια προκηρύχθηκε για πρώτη φορά από το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο θέση παρέδρου επί θητεία με ειδίκευση στα αναλυτικά προγράμματα, τη στιγμή που το έργο του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου ουσιαστικά περιορίζεται στην κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων.

Σχετικά με το νομικό καθεστώς το οποίο διέπει τη λειτουργία της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών, αυτή δεν αποτελεί "ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία ... {που} ... υπάγεται στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων" όπως το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο και το Κ.Ε.Μ.Ε. (Κέντρο Εκπαιδευτικών Μελετών και Επιμόρφωσης)¹, αλλά αποτελεί ανεξάρτητο και αυτοδιοικούμενο οργανισμό², δηλαδή Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.). Όπως συμβαίνει με τα Ν.Π.Δ.Δ. γενικότερα, η Εθνική Ακαδημία Παιδαγωγικών Ερευνών διοικείται από συλλογικό όργανο (Διοικητικό Συμβούλιο) τα μέλη του οποίου όμως δεν ορίζονται αποκλειστικά και μόνο από τον Υπουργό Παιδείας. Αντίθετα, παράλληλα με τον (1) Υπουργό Παιδείας ο οποίος διορίζει ένα αριθμό μελών και ενδεχομένως ορίζει τον Πρόεδρο, μέλη του συλλογικού οργάνου διοίκησης της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών διορίζονται και από άλλους φορείς όπως: (2) από το τακτικό επιστημονικό προσωπικό (Συμβούλους, Παρέδρους κλπ.) της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών (3) από τις οργανώσεις των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (4) από τις Παιδαγωγικές Σχολές των Πανεπιστημίων (5) από την αντιπροσωπευτικότερη οργάνωση των γονέων και κηδεμόνων των μαθητών σ' εθνικό επίπεδο. Οι διοριζόμενοι από ένα φορέα δεν έχουν τον απόλυτο έλεγχο (πλειοψηφία) του συλλογικού οργάνου διοίκησης της Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών (Διοικητικού Συμβουλίου).

1. Ν. Τερεζής (1988), σσ. 79-81.

2. σχετική πρόταση διατυπώνεται από την Ε. Χειμαριού (1987), σ. 142 καθώς επίσης από την ΟΛΜΕ (Δελτίο ΟΛΜΕ, τεύχος 636, σ. 13).

Η ευρύτερη αυτή εκπροσώπηση και συμμετοχή στο συλλογικό όργανο διοίκησης της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών παρέχει τη δυνατότητα άμεσης ενημέρωσης για το έργο που διεξάγεται, προβολής των θέσεων των φορέων που εκπροσωπούνται και συμβολής στον καθορισμό των κατευθύνσεων και των προτεραιοτήτων της διεξαγόμενης εκπαιδευτικής έρευνας. Αναφορικά με την εκπροσώπηση των οργανώσεων των εκπαιδευτικών στη διοίκηση της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών, αξιωματικά σημειωθεί ότι το 1927, που καθιερώθηκε για πρώτη φορά ο θεσμός του αιρετού εκπροσώπου των εκπαιδευτικών ("Αιρετός Εκπαιδευτικός Σύμβουλος") στο τότε Εκπαιδευτικό Συμβούλιο¹, στις αρμοδιότητες του Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ανήκαν τόσο τα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης, που σήμερα αποτελούν αντικείμενο του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, όσο και τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης του εκπαιδευτικού προσωπικού, που σήμερα αποτελούν αντικείμενο των υπηρεσιακών συμβουλίων. Ενώ όμως διατηρήθηκε ο θεσμός του αιρετού εκπροσώπου των εκπαιδευτικών στα υπηρεσιακά συμβούλια, δε συνέβη το ίδιο με το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο που ιδρύθηκε το 1964 και το Κέντρο Εκπαιδευτικών Μελετών και Επιμόρφωσης (ΚΕΜΕ) που το διαδέχθηκε το 1975 και που στη συνέχεια μετονομάστηκε σε Παιδαγωγικό Ινστιτούτο το 1985². Η θεσμοθέτηση λοιπόν της εκπροσώπησης των εκπαιδευτικών στη διοίκηση της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών συνιστά και συνέχιση της παράδοσης αυτής. Σχετικά με τον όρο Παιδαγωγικές Σχολές που χρησιμοποιήθηκε προηγουμένως, αυτός επιλέχθηκε όχι μόνο για να γίνει συλλογικά αναφορά στα Παιδαγωγικά Τμήματα Δημοτικής Εκπαίδευσης και Νηπιαγωγών των Πανεπιστημίων και στους Τομείς Παιδαγωγικής των Φιλοσοφικών Σχολών των Πανεπιστημίων, αλλά και για να εκφραστεί η επιτακτική ανάγκη για συγχώνευση όλων αυτών σε Παιδαγωγικές Σχολές μέσα στα Πανεπιστήμια. Η εκπροσώπηση των πανεπιστημιακών σχολών που έχουν ως αντικείμενο τις παιδαγωγικές επιστήμες δικαιολογείται από το χαρακτήρα της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών ως κατ' εξοχήν ερευνητικού κέντρου για τα θέματα της εκπαίδευσης και την ανάγκη συντονισμού της έρευνας που θα διεξάγει με την αντίστοιχη έρευνα των πανεπιστημίων. Τέλος, η εκπροσώπηση των γονέων επιβάλλεται από το γεγονός ότι οι γονείς είναι οι αμεσότερα ενδιαφερόμενοι για την εκπαίδευση από όλους τους λοιπούς κοινωνικούς φορείς.

1. Χ.Φ. Πετρίδης (1967).

2. ουσιαστικά πρόκειται για τον ίδιο θεσμό που, με ελάχιστες διαφοροποιήσεις, αλλάζει ονομασίες διαδοχικά. Βλ. Ν. Τριζής (1988).

Ο ρόλος της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών στα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης συνίσταται (1) στη διαμόρφωση του ευρύτερου πλαισίου και στον προσδιορισμό των βασικών στοιχείων των αναλυτικών προγραμμάτων αλλά και (2) στην κατάρτιση ολοκληρωμένων αναλυτικών προγραμμάτων για όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης και τους τύπους σχολείων. Η διαφορά σε σχέση με το σημερινό σύστημα είναι ότι τα προγράμματα αυτά έχουν εύκαμπτο¹ και ενδεικτικό χαρακτήρα έτσι, ώστε στα διάφορα επίπεδα να είναι δυνατή, μέσα σε ορισμένα πλαίσια, η προσαρμογή των προγραμμάτων στις τοπικές συνθήκες και ιδιαιτερότητες, ο πειραματισμός με νέες ιδέες και προτάσεις, ο εμπλουτισμός τους, η αντικατάσταση τμημάτων τους κλπ. Η κατάρτιση όμως ολοκληρωμένων και άμεσα εφαρμόσιμων αναλυτικών προγραμμάτων από την Εθνική Ακαδημία Παιδαγωγικών Ερευνών είναι αναγκαία επειδή κατ' αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται πάντοτε η ύπαρξη ενός ετοιμίου προγράμματος για να λειτουργήσουν τα σχολεία και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν υπάρχει ενδιαφέρον ή δυνατότητα για πειραματισμούς και τροποποιήσεις στο περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

Όσον αφορά στη δεσμευτικότητα για τον Υπουργό Παιδείας των προτάσεων των επί μέρους τμημάτων και της ολομέλειας της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών, αυτές δεν είναι απλές, μη δεσμευτικές, εισηγήσεις αλλ' αντίθετα είναι υποχρεωτικές για τον Υπουργό Παιδείας, ο οποίος δεν μπορεί να προχωρήσει σε σχετικές ρυθμίσεις χωρίς τη "σύμφωνη γνώμη" της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών. Ο Υπουργός έχει το δικαίωμα αναπομπής των εισηγήσεων της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών. Σε περίπτωση όμως που η Ακαδημία Παιδαγωγικών Ερευνών επιμένει στην πρότασή της, ο Υπουργός δεν μπορεί να προωθήσει ρυθμίσεις διαφορετικές από τις προτεινόμενες από την Εθνική Ακαδημία Παιδαγωγικών Ερευνών.

Τα Περιφερειακά Παιδαγωγικά Κέντρα

Τα Περιφερειακά Παιδαγωγικά Κέντρα είναι παραρτήματα της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών στις διάφορες περιφέρειες (σήμερα η χώρα είναι διαιρεμένη σε 13 διανομαρχιακές περιφέρειες). Ουσιαστικά πρόκειται για αποκεντρωμένα ερευνητικά κέντρα για την εκπαίδευση κατά το πρότυπο της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών της οποίας αποτελούν μικρογραφίες. Πρόταση για ίδρυση περιφερειακών παραρτημάτων του "Ινστιτούτου Παιδαγωγικών Ερευνών" (αντιστοίχου του Παιδαγω-

1. *πρβλ. E. Short (1982), σ. 408.*

γικού Ινστιτούτου/ΚΕΜΕ/Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών) είχε γίνει κατά το πρώτο Εκπαιδευτικό Συνέδριο της ΟΛΜΕ¹. Είναι αδιανόητο από που συμβαίνει σήμερα που ούτε στη Θεσσαλονίκη δε λειτουργεί ένα παράρτημα του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου. Τα Περιφερειακά Παιδαγωγικά Κέντρα αποτελούν αυτοδιοικούμενους οργανισμούς (Ν.Π.Δ.Δ.), στα συλλογικά όργανα διοίκησης των οποίων εκπροσωπούνται οι φορείς που αναφέρθηκαν και στην περίπτωση της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών και στελεχώνονται με εκπαιδευτικούς και εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό. Διεξάγουν έρευνες για την εκπαίδευση στην περιφέρειά τους σε συνεργασία με τις πανεπιστημιακές Παιδαγωγικές Σχολές, έχουν την ευθύνη για την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών μέσα στα Περιφερειακά Επιμορφωτικά Κέντρα, των οποίων έχουν την επιστημονική εποπτεία και τα προγράμματα των οποίων καταρτίζουν σε συνεργασία με την Εθνική Ακαδημία Παιδαγωγικών Ερευνών, ενώ σε αναφορά με τα αναλυτικά προγράμματα έχουν τη δυνατότητα της προσαρμογής στις περιφερειακές ιδιαιτερότητες και προτιμήσεις των ενδεικτικών προγραμμάτων που καταρτίζονται από την Εθνική Ακαδημία Παιδαγωγικών Ερευνών, της ανάληψης πειραματικών πρωτοβουλιών, της εκπόνησης προγραμμάτων περιφερειακού ενδιαφέροντος κλπ. Μέσα στα πλαίσια αυτά τα Περιφερειακά Παιδαγωγικά Κέντρα συνεργάζονται τόσο με τις Παιδαγωγικές Σχολές των Πανεπιστημίων όσο και με τα αντίστοιχα τμήματα της Εθνικής Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών και τα Περιφερειακά Επιμορφωτικά Κέντρα.

Τα Παιδαγωγικά Εργαστήρια

Τα Παιδαγωγικά Εργαστήρια² λειτουργούν σε κάθε νομό και στις περιπτώσεις των μεγαλύτερων (γεωγραφικά ή πληθυσμιακά) νομών σε κάθε τμήμα νομού που διοικητικά αποτελεί αυτοτελή και ανεξάρτητη διοικητική μονάδα (περισχί ευθύνης Διεύθυνσης/Γραφείου Εκπαίδευσης ή εκπαιδευτική περιφέρεια του Ν. 309/76). Τα Παιδαγωγικά Εργαστήρια αποτελούν το

1. ΟΛΜΕ (1982), σ. 160. Ηρβλ. επίσης Θ. Γέρον (1981), σ. 38. Αίτημα για την ίδρυση "περιφερειακών οργάνων" του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου διατυπώνεται και σε πρόσφατη εισήγηση ομάδας εργασίας της ΟΛΜΕ (Δελτίο ΟΛΜΕ, τεύχος 636, Γεν.-Φλεβ. 1993, σ. 13).

2. ανάλογοι θεσμοί λειτουργούν σε πολλές χώρες. Ο Τ. Rutcker (1985), σ. 1256, αναφέρει τα Teacher's Centres στην Αγγλία, τα Regional Educational Laboratories στις ΗΠΑ, τα Regional Pedagogic Institutes στη Γερμανία και τα Pedagogic Development Blocks στη Σουηδία. Βλ. επίσης R.J. Shostak (1985) και Κ. Χατζηγιαννάκης (1983).

χώρο όπου παρέχεται η ευκαιρία στους εκπαιδευτικούς ν' αναπτύξουν δημιουργικές πρωτοβουλίες με τη συμμετοχή τους σε διαδικασίες εκπόνησης αναλυτικών προγραμμάτων τοπικού ενδιαφέροντος και με τη διαμόρφωση προτάσεων, τις οποίες στη συνέχεια υποβάλλουν σε πειραματική εφαρμογή. Με την ίδρυση Παιδαγωγικών Εργαστηρίων διευκολύνεται η συγκρότηση και υποστηρίζεται η λειτουργία ομάδων εργασίας από εκπαιδευτικούς διαφορετικών σχολικών μονάδων, που έχουν κοινά ενδιαφέροντα και ικανότητες για την ανάληψη πρωτοβουλιών σε συγκεκριμένους τομείς των αναλυτικών προγραμμάτων και σε θέματα διδακτικής πράξης. Στα Παιδαγωγικά Εργαστήρια υπάρχουν πρώτες ύλες και τεχνικά μέσα για την κατασκευή διδακτικού υλικού, λειτουργεί βιβλιοθήκη με βιβλία και περιοδικά πολύ περισσότερα απ' αυτά που συνήθως έχει στην προσωπική του βιβλιοθήκη ένας εκπαιδευτικός ή μια βιβλιοθήκη σχολικής μονάδας, ενώ με τη στέγαση των γραφείων των Σχολικών Συμβούλων στο χώρο των Παιδαγωγικών Εργαστηρίων διευκολύνεται η επικοινωνία Σχολικών Συμβούλων και εκπαιδευτικών της αντίστοιχης περιφέρειας. Τα Παιδαγωγικά Εργαστήρια προσφέρουν επίσης δυνατότητες συνεχούς αυτοεπιμόρφωσης για τους εκπαιδευτικούς τόσο μέσα από τη χρήση της (δανειστικής) βιβλιοθήκης και του λοιπού εποπτικού υλικού (λ.χ. ταινιών, βίντεο με υποδειγματικές διδασκαλίες) όσο και με τη διοργάνωση ταχυρρυθμών επιμορφωτικών σεμιναρίων. Τα Παιδαγωγικά Εργαστήρια λειτουργούν με ευθύνη των Σχολικών Συμβούλων της περιοχής και στη διοικούσα επιτροπή των Παιδαγωγικών Εργαστηρίων εκπροσωπούνται οι εκπαιδευτικοί που υπηρετούν στην περιοχή ενώ μετέχουν και οι αντίστοιχοι Προϊστάμενοι Εκπαίδευσης. Τα Παιδαγωγικά Εργαστήρια συνεργάζονται με τα Περιφερειακά Παιδαγωγικά Κέντρα, το επιστημονικό προσωπικό των οποίων παρέχει συμβουλές και υποστήριξη στις διάφορες ομάδες εργασίας που λειτουργούν στα Παιδαγωγικά Εργαστήρια.

Οι σύλλογοι των διδασκόντων

Δεν είναι λειτουργικό και αποτελεσματικό να δοθούν πολλές αρμοδιότητες στους συλλόγους των διδασκόντων των σχολικών μονάδων για τα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης και των αναλυτικών προγραμμάτων^{1, 2} για

1. *πρβλ. τις απόψεις που παρατίθενται από τον K. Westphalen (1982), σσ. 58-60 όπου γίνεται λόγος για την "ουτοπία ενός εντελώς αυτόνομου σχολείου". Συναφείς είναι και οι απόψεις του Άγγλου ακαδημαϊκού D. Lawton όπως αναφέρονται από την Ε. Χειμαριού (1987), σ. 80.*

2. *Για τις περιορισμένες έως ανύπαρκτες αρμοδιότητες στα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης που ασκούνται στο επίπεδο της σχολικής μονάδας στις*

δύο λόγους. Πρώτον, λόγω των μεγάλων διαφορών στον αριθμό των μελών του συλλόγου των διδασκόντων από σχολείο σε σχολείο και συνακόλουθα του μεγάλου αριθμού μικρών σχολικών μονάδων που λειτουργούν σ' απομακρυσμένες περιοχές της χώρας. Δεύτερον, επειδή δεν είναι βέβαιο ότι, και στις περιπτώσεις που ο σύλλογος των διδασκόντων απαρτίζεται από πολλά μέλη, υπάρχουν εκπαιδευτικοί που έχουν ενεργό ενδιαφέρον για συμμετοχή στις διαδικασίες κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων ή, ακόμα περισσότερο, που έχουν τα ουσιαστικά προσόντα για ανάληψη τέτοιων ευθυνών¹. Άλλωστε είναι σήμερα γενικότερα αποδεκτό ότι η κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων πρέπει να γίνεται από ομάδες εργασίας στις οποίες μετέχουν όχι μόνο εκπαιδευτικοί αλλά και ειδικοί επιστήμονες πολλών ειδικοτήτων οι οποίοι δε βρίσκονται ανάμεσα στα μέλη των συλλόγων διδασκόντων ή ακόμα και στο τοπικό επίπεδο. Μέσα στα πλαίσια της πρότασης που διατυπώνεται, ο σύλλογος των διδασκόντων έχει τη δυνατότητα να προβαίνει σε περιορισμένες τροποποιήσεις του προγράμματος (αύξηση των ωρών διδασκαλίας, επιλογή διδακτέας ύλης, προσδιορισμό της σειράς και του ρυθμού διδασκαλίας των διαφόρων κεφαλαίων, καθιέρωση ενισχυτικής διδασκαλίας κλπ.) έτσι, ώστε ν' ανταποκρίνεται και να προσαρμόζεται στις ανάγκες των μαθητών του σχολείου, καθώς επίσης να αναλαμβάνει πειραματικές πρωτοβουλίες που ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα ενδιαφέροντα και τις ικανότητες των εκπαιδευτικών, πάντοτε όμως με τη συνεργασία και την εποπτεία των αρμοδίων σχολικών συμβουλίων και την υποστήριξη των Παιδαγωγικών Εργαστηρίων. Μεγαλύτερες όμως δυνατότητες υπάρχουν για τον σύλλογο των διδασκόντων για τα θέματα διδακτικής μεθοδολογίας, για τη διαμόρφωση διδακτικού υλικού, για τη διοργάνωση εξωδιδακτικών δραστηριοτήτων, ενώ σε περίπτωση θεσμοθέτησης της δυνατότητας επιλογής του σχολικού βιβλίου, ο σύλλογος των διδασκόντων αναλαμβάνει την ευθύνη για την επιλογή του εγχειριδίου που θα χρησιμοποιηθεί. Όλες αυτές οι πρωτοβουλίες που αναλαμβάνει ο σύλλογος των διδασκόντων εντάσσονται στον ετήσιο προγραμματισμό του σχολικού έργου², με τον οποίο καθορίζονται

χώρες της ΕΟΚ βλ. EYRYDICE (1990b), σσ. 76-77 και 82-83. Άλλωστε και στην Αγγλία, τη μόνη χώρα όπου οι σχολικές μονάδες είχαν ουσιαστικές αρμοδιότητες στα θέματα των αναλυτικών προγραμμάτων, αυτό δεν ισχύει πλέον μετά την καθιέρωση του εθνικού αναλυτικού προγράμματος το 1988. Για τις τάσεις συγκεντρωτισμού στην Αγγλία βλ. και Ε. Χειμασιού (1987), σ. 138.

1. πρβλ. K. Westphalen (1982), σ. 60.

2. για ανάλογους θεσμούς ("School Project") στις χώρες της ΕΟΚ βλ. EYRYDICE (1990b), σσ. 76-77 και 121. Για "προγραμματισμό του σχολικού έργου" γίνεται

οι βασικές κατευθυντήριες αρχές διοργάνωσης των διδακτικών και εξωδιδακτικών δραστηριοτήτων για την υλοποίηση των στόχων της εκπαίδευσης και των αναλυτικών προγραμμάτων, όπως αυτοί καθορίζονται από τη νομοθεσία, αφού ληφθούν πάντοτε υπόψη οι ιδιαιτερότητες και οι δυνατότητες κάθε σχολικής μονάδας. Μέσα στα πλαίσια αυτά από την πλευρά της Σχολικής Επιτροπής είναι δυνατή η έκφραση απόψεων και η υποβολή προτάσεων προς το σύλλογο των διδασκόντων αναφορικά προς τις διδακτικές και εξωδιδακτικές δραστηριότητες στο σχολείο, ενώ για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των συλλόγων των διδασκόντων στις μεγαλύτερες σχολικές μονάδες και τη στενότερη συνεργασία των διδασκόντων συναφή μαθήματα οι σύλλογοι των διδασκόντων λειτουργούν και κατά τομείς όπου εντάσσονται τα μέλη τους με βάση τα μαθήματα που διδάσκουν (τομέας φιλολογικών μαθημάτων, τομέας μαθημάτων θετικών επιστημών κλπ.).

4) Οι απόψεις των απλών μελών των διαφόρων φορέων

Στη μέχρι τώρα παρουσίαση της πρότασης για τη θεσμοθέτηση της αποκέντρωσης και συμμετοχής σκιαγραφήθηκαν τα συλλογικά όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής καθώς επίσης και τα όργανα τεχνοκρατικού - επιστημονικού χαρακτήρα για την εκπόνηση και κατάρτιση των αναλυτικών προγραμμάτων κατά επίπεδο διοικητικής οργάνωσης. Η ουσία όμως του αιτήματος για ευρύτερη εκπροσώπηση και συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τα αναλυτικά προγράμματα δεν είναι η τυπική θεσμοθέτηση της εκπροσώπησης και συμμετοχής των διαφόρων κοινωνικών φορέων στα διάφορα όργανα λήψης των σχετικών αποφάσεων αυτή καθ' εαυτή, αλλά το κατά πόσο οι απόψεις των αμέσως εμπλεκομένων και ενδιαφερομένων λαμβάνονται ουσιαστικά υπόψη και συνεκτιμώνται κατά τη διαδικασία κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων. Η θεσμοθέτηση όμως της τυπικής και επίσημης, πλην όμως κατ' ανάγκη περιορισμένης, συμμετοχής των φορέων της εκπαιδευτικής κοινότητας στα διάφορα συλλογικά όργανα δε σημαίνει ότι εκφράζονται πάντοτε μ' ακρίβεια οι απόψεις των απλών μελών των διαφόρων κοινωνικών φορέων (εκπαιδευτικών, γονέων κλπ.) και οι διάφορες τάσεις που διαμορφώνονται μέσα στους κόλπους των φορέων αυτών. Η παρατήρηση αυτή ισχύει γενικά σε κάθε περίπτωση καθιέρωσης

λόγος και από την ΟΛΜΕ μέσα στα πλαίσια των προτάσεων της για τον προγραμματισμό και την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου. Βλ. ΟΛΜΕ (1992), σσ. 19-20.

θεσμών αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, έχει όμως ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση της Ελλάδας. Και τούτο, διότι στην Ελλάδα επικρατεί έντονος κομματισμός σ' όλα τα επίπεδα και σ' όλες τις εκφάνσεις του δημοσίου βίου μ' αποτέλεσμα η πολυφωνία, που επιδιώκεται μέσα από τη θεσμοθέτηση οργάνων ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής, στην πράξη να υπονομεύεται και ν' αναιρείται από το γεγονός ότι οι εκπρόσωποι των διαφόρων κοινωνικών φορέων συμβαίνει να έχουν εκλεγεί κατά βάση με κομματικά κριτήρια και, ως εκ τούτου, σ' ορισμένες περιπτώσεις οι απόψεις που προβάλλουν να είναι ουσιαστικά οι θέσεις του κόμματος στο οποίο πρόκειται η πλειοψηφία των μελών του αντιστοίχου διοικητικού συμβουλίου. Γι' αυτό το λόγο, σ' όργανα ευρύτερης εκπροσώπησης και συμμετοχής, στα οποία εκπροσωπείται μεγάλος αριθμός κοινωνικών φορέων (π.χ. το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας) και όπου θ' ανέμενε κάποιος μεγάλη ποικιλία απόψεων, σε πολλές περιπτώσεις οι προτάσεις που διατυπώνονται ουσιαστικά είναι δυνατό να ομαδοποιηθούν σε τρεις-τέσσερις κατηγορίες που αντιστοιχούν στις επίσημες θέσεις των πολιτικών κομμάτων. Εντονότερα προβλήματα εμφανίζονται στις περιόδους κατά τις οποίες παρουσιάζεται μια γενικευμένη αδιαφορία ή και απάθεια των απλών μελών των διαφόρων κοινωνικών φορέων για συμμετοχή στις διαδικασίες διαμόρφωσης προτάσεων μ' αποτέλεσμα όλες οι σχετικές αποφάσεις να λαμβάνονται ουσιαστικά από την ηγεσία. Γι' αυτό είναι επιβεβλημένο να προβλεφθούν ρυθμίσεις που θα εξασφαλίζουν ότι οι απόψεις των άμεσα ενδιαφερομένων μελών των διαφόρων φορέων καταγράφονται και προβάλλονται κατά τον πιο αντικειμενικό τρόπο. Προς την κατεύθυνση αυτή μπορούν να συμβάλλουν (1) οι έρευνες γνώμης (δημοσκοπήσεις), (2) η γενίκευση του θεσμού των ομάδων εργασίας και (3) η δημοσίευση των διαφόρων προτάσεων πριν από την οριστικοποίησή τους έτσι, ώστε να γίνεται δημόσια συζήτηση για τις προτάσεις αυτές.

Οι Έρευνες Γνώμης

Ουσιαστική ασφαλιστική δικλείδα για την ελαχιστοποίηση των προβλημάτων αναντιστοιχίας ανάμεσα στις απόψεις των εκπροσώπων και στις απόψεις των απλών μελών των διαφόρων κοινωνικών φορέων αποτελεί η διεξαγωγή ερευνών γνώμης των μελών των διαφόρων κοινωνικών φορέων. Με τον όρο "έρευνες γνώμης" δε νοούνται έρευνες της μορφής αυτών που έγιναν το 1991 από το Υπουργείο Παιδείας μέσα στα πλαίσια του αποκληθέντος "εθνικού διαλόγου" για την παιδεία. Αντίθετα, νοούνται έρευνες με αντιπροσωπευτικά δείγματα από τα μέλη των διαφόρων κοινωνικών φορέων (εκπαιδευτικών, γονέων, μαθητών κλπ.) για συγκεκριμένα και σαφώς προσδιορι-

σμένα κάθε φορά θέματα σύμφωνα με τους όρους και τις εγγυήσεις της σύγχρονης μεθοδολογίας των κοινωνικών ερευνών¹. Έρευνες αυτού του είδους διεξάγονται κυρίως με ευθύνη των Περιφερειακών Παιδαγωγικών Κέντρων. Ουσιαστικός επίσης είναι ο ρόλος τον οποίο μπορούν να διαδραματίσουν οι Παιδαγωγικές Σχολές, τα Περιφερειακά Επιμορφωτικά Κέντρα, τα Παιδαγωγικά Εργαστήρια, οι Σχολικοί Σύμβουλοι, οι επιστημονικές ενώσεις και οι λοιποί κοινωνικοί φορείς. Οι έρευνες γνώμης αποτελούν όχι μόνο εγγύηση ότι οι απόψεις και προτιμήσεις των απλών μελών τους καταγράφονται κατά τρόπο ακριβή αλλά ταυτόχρονα προσφέρουν σημαντική βοήθεια και υποστήριξη στο έργο των εκπροσώπων των διαφόρων κοινωνικών φορέων. Από την άλλη πλευρά, η διεξαγωγή των ερευνών γνώμης σε καμιά περίπτωση δεν καθιστά περιττή τη θεσμοθέτηση της τυπικής εκπροσώπησης και συμμετοχής των εκπροσώπων των διαφόρων κοινωνικών φορέων στα όργανα λήψης αποφάσεων για τα αναλυτικά προγράμματα, αφού κατ' αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται η άμεση υποστήριξη και προώθηση των απόψεων των μελών των κοινωνικών φορέων.

Οι Ομάδες Εργασίας

Αναφορά στις ομάδες εργασίας έχει ήδη γίνει κατά τη σκιαγράφηση του ρόλου των Παιδαγωγικών Εργαστηρίων που λειτουργούν σε κάθε εκπαιδευτική περιφέρεια, όπου επισημάνθηκε ότι η ίδρυσή τους διευκολύνει τη συγκρότηση και λειτουργία ομάδων εργασίας από εκπαιδευτικούς, με τη συμμετοχή και καθοδήγηση των Σχολικών Συμβούλων. Σε κάθε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης και μέσα στα πλαίσια των οργάνων που προαναφέρθηκαν είναι δυνατή η συγκρότηση ομάδων εργασίας οι οποίες απαρτίζονται από εκπροσώπους όλων των φορέων που μπορούν άμεσα να συμβάλουν στην κατάρτιση των διαφόρων προγραμμάτων, από προσωπικότητες που έχουν ειδικές γνώσεις σε συγκεκριμένους τομείς, από έμπειρους εκπαιδευτικούς, από Σχολικούς Συμβούλους, από μέλη της Ακαδημίας Παιδαγωγικών Ερευνών και των Περιφερειακών Παιδαγωγικών Κέντρων κλπ. Με τη γενίκευση του θεσμού των ομάδων εργασίας διευρύνεται ο αριθμός όσων μετέχουν άμεσα στη διαδικασία λήψης των σχετικών αποφάσεων και παρέχεται η ευκαιρία σ' άτομα με ειδικά ενδιαφέροντα και γνώσεις να πάρουν μέρος στη διαδικασία κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων, καθώς επίσης σε επιστημονικές ενώσεις και κοινωνικούς φορείς με εξειδικευμένα ενδιαφέροντα να εκπροσωπηθούν και να εκφράσουν τις απόψεις τους στα θέματα

1. Β. Φύλιας (Επ.) (1977).

για τα οποία ενδιαφέρονται ειδικά. Είναι αδιανόητο αυτό που συμβαίνει μερικές φορές στην Ελλάδα όπου πρώτα ανατίθεται η συγγραφή ενός σχολικού εγχειριδίου σε κάποιο πρόσωπο ή πρόσωπα και στη συνέχεια, με βάση το εγχειρίδιο αυτό, καταρτίζεται το αντίστοιχο αναλυτικό πρόγραμμα.

Η Δημόσια Συζήτηση και Σχολιασμός των Προτάσεων

Επιπρόσθετη εγγύηση για ουσιαστική και ευρεία συμμετοχή στη διαδικασία κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων αποτελεί η δημοσιοποίηση, πριν από την οριστικοποίησή τους, των προτάσεων των διαφόρων επιτροπών και ομάδων εργασίας και η κοινοποίησή τους υπό μορφή σχεδίου σ' όλους τους φορείς που κάθε φορά έχουν ενδιαφέρον και δυνατότητα να εκφέρουν άποψη. Με το δημόσιο διάλογο μέσα από τις στήλες επιστημονικών και άλλων περιοδικών καθώς επίσης και με την υποβολή των σχολίων και των απόψεων των διαφόρων φορέων και μεμονωμένων ατόμων επιτυγχάνεται πληρέστερη και ουσιαστικότερη πολυφωνία κατά τη διαδικασία κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων.

IV) Αντί Επίλόγου

Η θεσμοθέτηση και η ουσιαστική λειτουργία της (κατακόρυφης) αποκέντρωσης και της ευρύτερης συμμετοχής των διαφόρων φορέων στη λήψη αποφάσεων για το περιεχόμενο της εκπαίδευσης (οριζόντιας αποκέντρωσης) δεν είναι απλό και εύκολο εγχείρημα. Αυτό επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι σε διεθνές επίπεδο δεν υπάρχουν παγιωμένα και γενικά αποδεκτά πρότυπα συμμετοχικών διαδικασιών στη λήψη αποφάσεων για την εκπαίδευση και το περιεχόμενό της¹, ενώ οι προσπάθειες που έχουν γίνει προς την κατεύθυνση αυτή σε διάφορες χώρες έχουν ακόμα πειραματικό χαρακτήρα και, όπως άλλωστε είναι αναμενόμενο, αντανακλούν έντονα τις τοπικές ιδιαιτερότητες. Ειδικά όμως στην περίπτωση της Ελλάδας θα πρέπει να υπογραμμισθούν δύο σημεία, τα οποία έχουν καθοριστική σημασία για τη θεσμοθέτηση και αποτελεσματική λειτουργία συμμετοχικών διαδικασιών στα θέματα του περιεχομένου της εκπαίδευσης:...

Το πρώτο σημείο είναι ότι τα θέματα που άπτονται του περιεχομένου της εκπαίδευσης έχουν έντονη αξιολογική-ιδεολογική φόρτιση. Η φόρτιση αυτή είναι απόρροια της ίδιας της φύσης των σχολικών προγραμμάτων, και μάλ-

1. *πρβλ. Χ. Σοφιανός (1985), σ. 82.*

στα των σχετικών με τις ανθρωπιστικές και κοινωνικές σπουδές μαθημάτων. Στην Ελλάδα όμως, όπως και σ' άλλες μεσογειακές χώρες, η ιδεολογική αυτή φόρτιση είναι εντονότερη λόγω της τάσης για οξείες ιδεολογικές αντιπαράθεσεις, με έντονο μάλιστα το στοιχείο της κομματικοποίησης, καταστάσεις που πολλές φορές οδηγούν στην πόλωση. Μέσα σ' ένα τέτοιο κλίμα πόλωσης και ακροτήτων δεν είναι δυνατό να λειτουργήσουν οποιοδήποτε θεσμοί συμμετοχικής δημοκρατίας, η αποτελεσματική λειτουργία των οποίων προϋποθέτει την αποδοχή της αρχής της πολυφωνίας και τη δυνατότητα σύνθεσης των επιμέρους απόψεων¹. Προϋπόθεση για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ένα σύστημα συμμετοχικής δημοκρατίας είναι η αποδοχή από την πλευρά των κοινωνικών φορέων της αρχής ότι, ενώ έχουν δικαίωμα να εκφράζουν και ν' απαιτούν να λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις τους κατά τη διαδικασία κατάρτισης των αναλυτικών προγραμμάτων, η τελική ευθύνη για την εξισορρόπηση και σύνθεση των διαφόρων απόψεων και για την χάραξη της εκπαιδευτικής πολιτικής ανήκει στην εκάστοτε εκλεγμένη κυβέρνηση. Παράλληλα, οι εκάστοτε κυβερνώντες πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι μόνο όφελος μπορεί να προκύψει από τη διεύρυνση του κύκλου των συμμετεχόντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τα αναλυτικά προγράμματα, αφού κατ' αυτό τον τρόπο είναι δυνατό να επιτευχθεί ο εμπλουτισμός ή και η διόρθωση και βελτίωση του εκπαιδευτικού προγράμματος της εκάστοτε κυβέρνησης. Θα πρέπει κάποτε να γίνει αντιληπτό από τους Έλληνες πολιτικούς ότι δεν είναι δυνατό στην Ελλάδα να συνεχισθεί η παράδοση να μην υπάρχει όχι εθνική εκπαιδευτική πολιτική, για την οποία πολλά λέγονται συνήθως, αλλά ούτε καν κομματική πολιτική του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος και η εκπαιδευτική πολιτική να είναι ουσιαστικά προσωπική επιλογή του εκάστοτε υπουργού που τροποποιείται κάθε φορά που αντικαθίσταται ο Υπουργός Παιδείας².

Το δεύτερο σημείο το οποίο πρέπει να υπογραμμισθεί είναι ότι η ουσιαστική και αποτελεσματική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων για τα αναλυτικά προγράμματα δεν επιτυγχάνεται αυτομάτως και κατά τρόπο μαγικό με την τυπική θεσμοθέτηση συμμετοχικών διαδικασιών, αλλ' απαιτεί και προϋποθέτει άμεσο ενδιαφέρον και πρωτοβουλίες από την πλευρά των μελών των διαφόρων φορέων που συνεπάγονται θυσίες σε χρόνο, καταβολή προσπάθειών, ακόμα δε και απογοητεύσεις στην περίπτωση αποτυχίας των σχετικών πρωτοβουλιών. Οι συμμετοχικές διαδικασίες δεν είναι δυνατό να λειτουρ-

1. *πρβλ. Χ. Σοφιανός (1985), σ. 84.*

2. *πρβλ. Δημαρά (1979), σ. 8.*

γίνουν και ν' αποδώσουν σ' ένα σύστημα στο οποίο η κυρίαρχη φιλοσοφία συνοψίζεται στην αρχή της "ήσσενος προσπάθειας" και στην αδιαφορία ή ακόμα και απάθεια για τα κοινά.

Summary

Decentralisation and broader participation in decision making in education has been advocated repeatedly during the last two decades in Greece. The present study examines this question with reference to the curriculum development system. After an initial clarification of the concept of (vertical and horizontal) decentralisation and a review of the present system of curriculum development in Greece, the arguments for and the reservations against the political decentralisation (devolution) and the broader participation in policy and decision making in education are presented. In the second half of the article, a new system of curriculum development is proposed which allows for the adjustment of the curriculum to the local needs and preferences as well as for the broader participation in this process. For this purpose, the establishment of organs of lay participation as well as technocratic organs for curriculum development at national, regional, local and school levels is proposed. The organs of lay participation make proposals with regard to the broader framework of the content of the curriculum. The National Academy of Pedagogic Research, a self-governed research institute at national level, defines the basic elements of the curriculum and prepares model curriculum for schools. The Regional Pedagogic Centres adjust the national curriculum to the regional needs and preferences by adding elements to and replacing parts of the model curriculum. The Pedagogic Laboratories at local level support teachers' initiatives for curriculum development and have the power for limited alterations to curriculum. Finally, the Council of Teachers at school level, through the formulation of the School Project, plans the implementation of the curriculum after taking into account the essential characteristics and the potentialities of the specific school unit.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Βώρος, Φ.Κ. (1986). "Νόμος 1566/85 για την Α/θμια και Β/θμια Εκπαίδευση: Καθιερώνει πράγματι τη "λαϊκή συμμετοχή" στις διαδικασίες της εκπαίδευσης;" στο Φ.Κ. Βώρος (1986). Εκπαιδευτική Πολιτική: Προσδοκίες και Πράξεις. Αθήνα.
- Γέρου, Θεόφραστος (1981). Εκπαιδευτική Πολιτική (1975-1981). Αθήνα.
- Δημαράς, Αλέξης (1979). "Υπουργείο Παιδείας και εκπαιδευτική πολιτική: Δοκίμιο προβληματισμού", Σύγχρονα Θέματα, περίοδος Β, τεύχος 4 (άνοιξη 1979), σσ. 3-8.
- Κασσωτάκης, Μιχάλης (1985). "Συγκεντρωτισμός, αποκέντρωση και λήψη αποφάσεων για τα αναλυτικά προγράμματα" στο Ε.Μ.Ο. Κύπρου (1985). Εξουσία και Παιδεία. Λευκωσία: ΕΜΟΚ.
- Λαϊνός, Θανάσης (1990). "Το διανομαρχιακό επίπεδο διοίκησης της εκπαίδευσης: Μια επικρεμότητα που πρέπει να ρυθμισθεί". Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχη 43-44 (Ιούλ.-Δεκ. 1990), σσ. 57-69.
- Μαρμαρινός, Ιωάννης (1977). Το Σχολικό Πρόγραμμα: Κοινωνιολογική Θεώρηση. Αθήνα.
- Νούτσος, Χαράλαμπος (1979). Προγράμματα Μέσης Εκπαίδευσης και Κοινωνικός Έλεγχος (1931-1973). Αθήνα: Θεμέλιο.
- Σωχέλλης, Παναγιώτης (1989). "Η προβληματική του Curriculum. Μια κριτική προσέγγιση". Παιδαγωγική Επιθεώρηση, τεύχος 11/89, σσ. 161-172.
- ΟΛΜΕ (1982). Α' Εκπαιδευτικό Συνέδριο Καθηγητών Μέσης Εκπαίδευσης (13-16 Μαΐου 1982). Αθήνα: ΟΛΜΕ.
- ΟΛΜΕ (1992). Εκτιμήσεις, Κριτική, Θέσεις, Προτάσεις της ΟΛΜΕ. Αθήνα: ΟΛΜΕ.
- Περδικάρης, Χ.Φ. (1967). "Αιρετός Εκπαιδευτικός Σύμβουλος" στο Ελληνικά Γράμματα/Herder (1967). Μεγάλη Παιδαγωγική Εγκυκλοπαίδεια. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Σοφιανός, Χρυσόστομος (1985). "Η λήψη αποφάσεων στην εκπαίδευση: Θέματα, προβλήματα, προοπτικές" στο Ε.Μ.Ο. Κύπρου (1985). Εξουσία και Παιδεία. Λευκωσία: ΕΜΟΚ.
- Τερζής, Νίκος (1988). "Εκπαιδευτική Πολιτική και Παιδαγωγικό Ινστιτούτο: Πρόγραμμα και Πραγματικότητα" στο Ν. Τερζή (1988). Εκπαιδευτική

Πολιτική και Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση: Πρόγραμμα και Πραγματικότητα - Πράγματα και Πρόσωπα. Θεσσαλονίκη: Κυριακίδης.

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας/ΚΕΠΕ (1985). Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987. Προκαταρκτικά - Τελική Εισήγηση. Αθήνα: ΥΠΕΘΟ.

Φίλιας, Βασίλης (Επ) (1977). Εισαγωγή στη Μεθοδολογία και στις Τεχνικές των Κοινωνικών Ερευνών. Αθήνα: Gutenberg.

Φλουρής, Γεώργιος (1983). Αναλυτικά Προγράμματα για μια Νέα Εποχή στην Ελλάδα. Αθήνα: Γρηγόρη.

Κατζηγιαννάκης, Κων/νος (1983). "Τα Παιδαγωγικά Κέντρα και η επιμόρφωση των δασκάλων". Επιστημονικό Βήμα. (ΔΟΕ) Έτος 28ο/τεύχος 3 (Μάρτης-Μάης 1983), σσ. 48-50.

Χειμαριού, Ελένη (1987). Αναλυτικά Προγράμματα: Σύγχρονες Τάσεις Σχεδιασμού στην Αγγλία. Θεσσαλονίκη: Κυριακίδης.

Westphalen, Klaus (1982). Αναμόρφωση των Αναλυτικών Προγραμμάτων: Εισαγωγή στη Μεταρρύθμιση του Curriculum με βάση τις Ευπειρίες του Βαυαρικού Μοντέλου. (μετ. Ι. Πυργιωτάκη). Θεσσαλονίκη: Κυριακίδης.

Ξενόγλωσση

Bathory, Zoltan (1986). "Decentralisation issues in the introduction of new curriculum: The case of Hungary", Prospects, Vol. XVI, No 1, σσ. 33-47.

Brown, Daniel (1990). Decentralisation and School Based Management. London: The Falmer Press.

Kandel, I.L. (1933). Comparative Education. Westpark, Corn: Greenwood.

Chau, Ngoc (1985), "Equity and the Decentralisation Question" στο J. Lauglo and M. McLean (Eds) (1985).

Cohen, D. (1985). "Curriculum Decision Making, School-based" στο T. Husen and T.N. Postlethwaite (Eds) (1985).

Elbaz, F. (1989). "Teachers' Participation in Curriculum Development" στο T. Husen and T.N. Postlethwaite (Eds) (1989). The International Encyclopedia of Education: Research and Studies. Supplementary Volume One. Oxford: Pergamon Press.

EYRIDICE (1990a) Division of the Responsibilities (National Regional and

- Local Levels): Situation in the 12 Member States of the E.C. Brussels: EYRYDICE European Unit.
- EYRIDICE (1990b). Administration and Evaluation Structures for Primary and Secondary Schools in the 12 Members States of the E.C. Brussels: EYRYDICE European Unit.
- Frymier, Jack (1986). "Legislating centralisation". Phi Delta Kappan, Vol. 67, No 9 (May 1986), σσ. 646-648.
- Gay, G (1985). "Curriculum Development" στο T. Husen and T.N. Postlethwaite (Eds) (1985).
- Hurst, P. (1985). "Decentralisation: Panacea or Red Tape? στο J. Lauglo and M. McLean (Eds) (1985).
- Husen, T. and Postlethwaite, T.N. (Eds) (1985). The International Encyclopedia of Education: Research and Studies. Oxford: Pergamon Press.
- Klein, M.F. (1985). "Curriculum Design" στο T. Husen and T.N. Postlethwaite (Eds) (1985).
- Lainas, A. (1986). Administrative Organisation of Primary Schools in Greece with Special Reference to the Role of the Head. MA Dissertation, Reading University.
- Lainas, A. (1989). Central-Local Relations and the Role of the Director of Education: A Study in Greece and England. Phd Thesis. London University.
- Lauglo, J. (1985). "Educational Change and the Control Question: Scandinavian Perspectives" στο J. Lauglo and M. McLean (Eds) (1985).
- Lauglo, J. and McLean, M. (Eds) (1985). The control of Education: International Perspectives on the Centralisation-Decentralisation Debate. London: Heinemann Educational Books.
- Lyons, Raymond (1985). "Decentralised Educational Planning: Is it a Contradiction?" στο J. Lauglo and M. McLean (Eds) (1985).
- McLean, M. and Lauglo, J. (1985). "Introduction: Rationales for Decentralisation and a Perspective from Organisation Theory" στο J. Lauglo and M. McLean (Eds) (1985).
- Renon, Alberto (1977). "Problems of decentralising educational administration". Prospects, Vol. VII, No 1, σσ. 82-86.
- Rulcker, T. (1985). "Curriculum Reform" στο T. Husen and T.N. Postlethwaite (Eds) (1985).

- Short, Edmund (1982). "Curriculum Development and Organisation" in: Mitzel, H.E. (1982). Encyclopedia of Educational Research, New York; The Free Press.
- Shostak, R.J. (1985). "Teacher's Centres" στο T. Husen and T.N. Postlethwaite (Eds) (1985).
- Smith, Brian (1985). Decentralisation: The Territorial Dimension of the State. London: G. Allen & Unwin.
- Stromquist, N.P. (1985). "Participatory Planning in Education" στο T. Husen and T.N. Postlethwaite (Eds) (1985).
- Watt, John (1989). "Devolution of Power: The ideological Meaning". Journal of Educational Administration, Vol. 27, No 1, σσ. 19-28.
- White, Paula (1989). "An overview of school-based management: What does research say?". NASSP Bulletin, Vol. 73, No 518 (Sep. 1989), σσ. 1-9.
- Wissler, D.F. and Ortiz, F.I. (1986). "The decentralisation process of school systems: A review of literature", Urban Education, Vol. 21, No 3 (Oct. 1986), σσ. 280-294.