

# Ο διάλογος αποσυγκέντρωσης- αυτοδιοίκησης στο πεδίο της εκπαιδευτικής πολιτικής

**Διονυσια Τζεμοπούλου**

Διδάσκουσα ακαδημαϊκή υπότροφος & Μεταδιδακτορική

Ερευνήτρια

ΕΚΠΑ

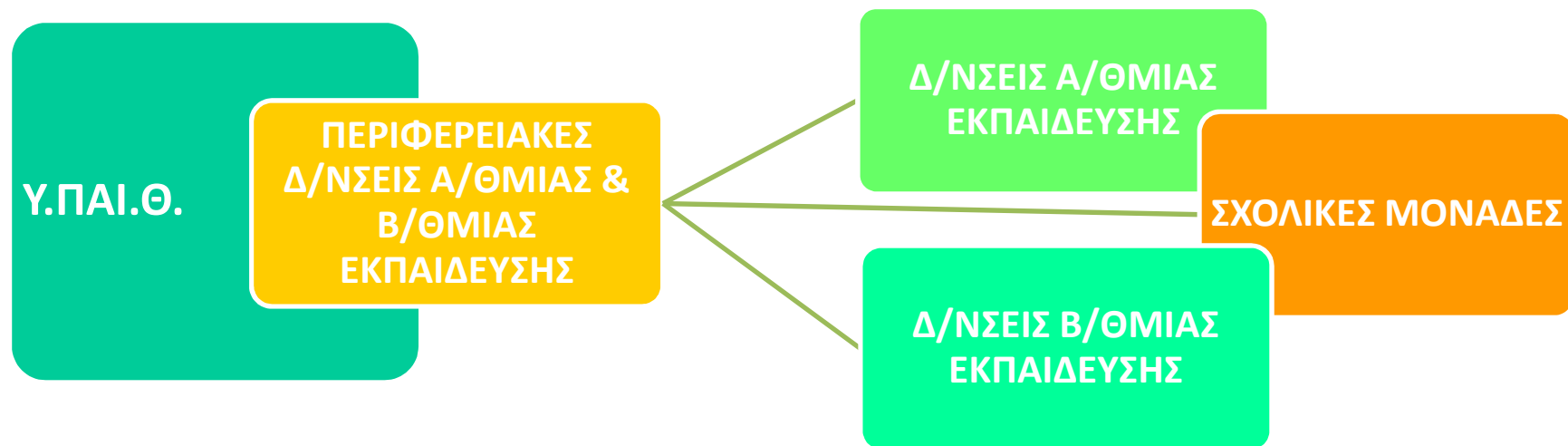
# Αντικείμενο της έρευνας

- Ποια είναι τα επίπεδα διοίκησης που εμπλέκονται στον σχεδιασμό και στην άσκηση της εκπαιδευτικής πολιτικής
- Ποια είναι τα ευρύτερα και στενότερα σχήματα διακυβέρνησης που διαμορφώνονται
- Ποιοι οι λόγοι που επιτρέπουν να δημιουργηθούν ή να μη δημιουργηθούν οι συνθήκες για την ανάπτυξη ενός πλαισίου συνεργασίας και αλληλενεργειών των πολιτικο-διοικητικών δομών
- Σε τι συνίσταται η αποτελεσματικότητα της εκπαιδευτικής πολιτικής

# Εκπαιδευτική πολιτική: διοικητική συγκρότηση



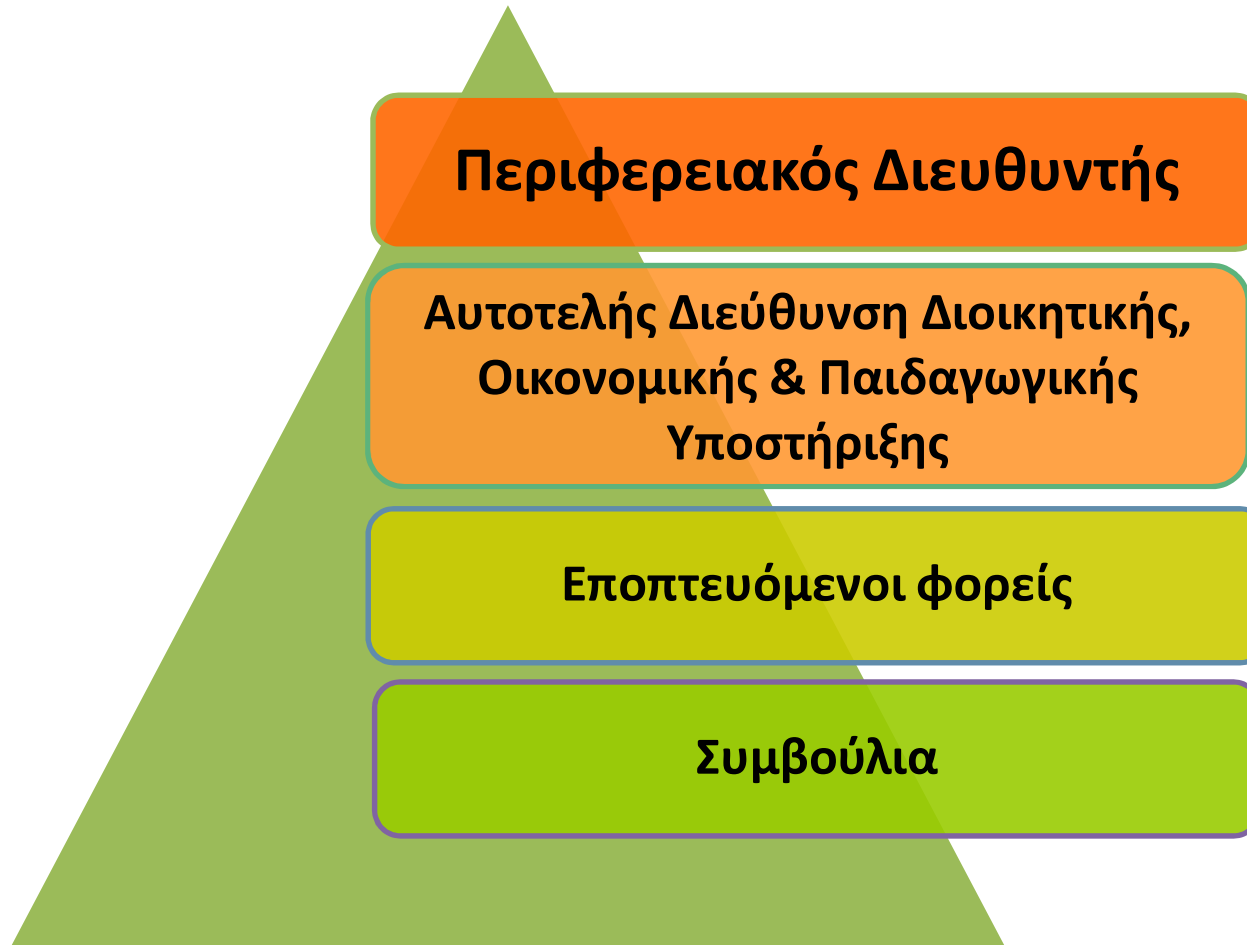
# Η αποσυγκέντρωση της εκπαιδευτικής πολιτικής



# Περιφερειακές Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας & Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ν. 2986/2002)

- η **εκπαίδευση** αποτελεί, μεταξύ άλλων, τομέα των δημόσιων πολιτικών που εξαιρείται από το αντικείμενο των ενιαίων αποσυγκεντρωμένων υπηρεσιακών μονάδων διοίκησης του Κράτους
- 2002: δημιουργία **δεκατριών (13) Περιφερειακών Διευθύνσεων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης** (ν. 2986/2002).
- μεταφέρονται **οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων** που σχετίζονταν με την εκπαίδευση και οι οποίες μέχρι και το 1994 (άρθρο 3 ν. 2218/1994) ανήκαν στις κρατικές νομαρχίες, δηλαδή σε περιφερειακά όργανα του Κράτους
- **επιχειρησιακός στόχος:** ο συντονισμός και η παρακολούθηση της εφαρμογής της πολιτικής για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, στην περιοχή αρμοδιότητάς της κάθε δομής, καθώς και η συμβολή στον σχεδιασμό και στην διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο

# Οργανόγραμμα Περιφερειακής Διεύθυνσης Πρωτοβάθμιας & Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης



# Διατομεακή παρέμβαση I.

- ένα υπουργείο ή μια κατώτερη ιεραρχικά μονάδα διοίκησης δύναται να αναλάβει τον συντονισμό για την εφαρμογή μιας πολιτικής ή μιας δέσμης πολιτικών
- η συμμετοχή και άλλων υπουργείων ή άλλων οργάνων των οποίων οι αρμοδιότητες συνδέονται με τις εν λόγω πολιτικές, κρίνεται απαραίτητη για την επιτυχή ανάπτυξή τους

## Διατομεακή παρέμβαση II.

- πρόκειται για μία διοικητική πρακτική η οποία βασίζεται στη συνευθύνη, καθώς δίνεται έμφαση στην στενή συνεργασία μεταξύ της κύριας υποστηρικτικής δομής διοίκησης (υπουργείο ή υπηρεσία), και εκείνων που επικουρούν το έργο της (Secrétariat du Conseil du trésor, 2019)
- η εν λόγω πρακτική εδράζεται ακριβώς στην διαπίστωση ότι καμία από τις εμπλεκόμενες δομές δεν διαθέτει από μόνη της τα διοικητικά εργαλεία που απαιτούνται για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τον έλεγχο των προτεινόμενων πολιτικών



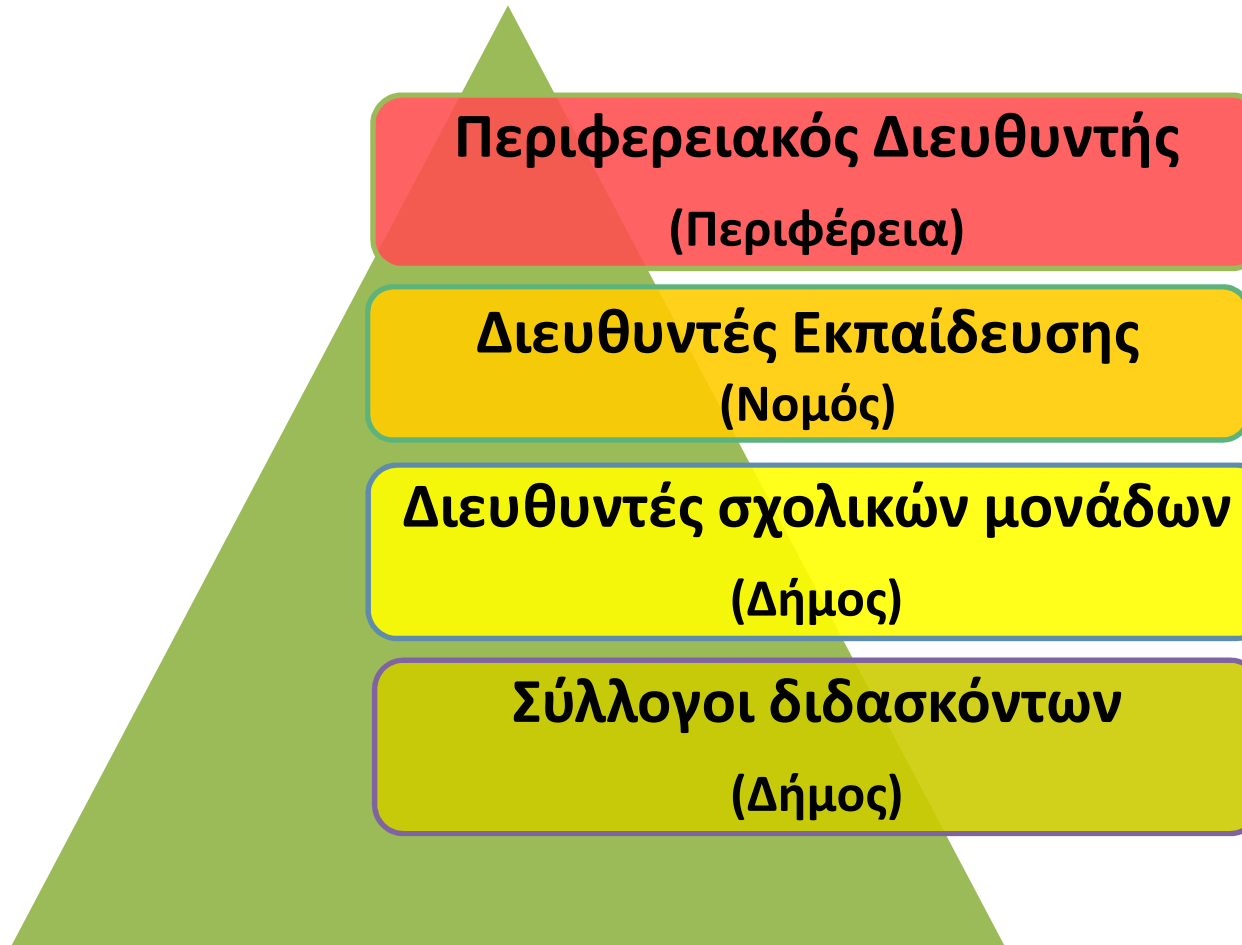
## Διατομεακή παρέμβαση III.

- Οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας & Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, στενά συνδεδεμένες με το Υπουργείο Παιδείας, αποτελούν μέρος ενός πολιτικο-διοικητικού σχήματος για την άσκηση της εκπαιδευτικής πολιτικής, που συγκροτείται τόσο από φορείς του κεντρικού κράτους όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης

## Κριτική του ν. 2986/2002

- Η κριτική που ασκήθηκε για την ένταξη των Π.Δ.Ε. στη διοίκηση της εκπαίδευσης, υπογραμμίζει ότι:
- το ελληνικό διοικητικό σύστημα ενισχύει την ιεραρχική του δομή/ τάση για συγκέντρωση της εξουσίας στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας
- η αποστολή τους δεν συνδέθηκε, απαραίτητα, με ευέλικτες μορφές διακυβέρνησης, όπως φιλοδοξούσε το νέο διοικητικό σχήμα. Η λογική της ασφυκτικής, σε αρκετές περιπτώσεις, εξάρτησης των ανώτερων στελεχών της εκπαίδευσης από την κεντρική διοίκηση (Υ.ΠΑΙ.Θ.), εξακολουθεί να υφίσταται
- ως στελέχη της εκπαίδευσης, η θητεία τους είναι συγκεκριμένη και, ενίοτε, χαρακτηρίζεται περιορισμένη

# Τα διοικητικά στελέχη της εκπαίδευσης



# Δημόσια εκπαίδευση: η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης



# Αποκέντρωση της εκπαιδευτικής πολιτικής

- Κατά την Μεταπολίτευση, η σύνδεση της εκπαίδευσης με την τοπική αυτοδιοίκηση επιχειρείται να γίνει με έναν πιο συστηματικό και οργανωμένο τρόπο, με τον νόμο 1566/1985 «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης» καθώς και με σειρά νομοθετημάτων που ακολούθησαν
- η **διάθεση του κέντρου** να διατηρήσει τον έλεγχο αρμοδιοτήτων και πόρων παραμένει ισχυρή
- η **δράση των δήμων** στο συγκεκριμένο πεδίο των δημόσιων πολιτικών ενισχύεται κυρίως σε διοικητικό και σε μικρότερο βαθμό σε πολιτικό επίπεδο

# Η εκπαίδευση ως αντικείμενο της πολιτικής των δήμων Ι. (ν. 1566/1985)

- η Ελλάδα μαζί με την Ιρλανδία εμφανίζονται ως οι πλέον συγκεντρωτικές χώρες στην άσκηση της εκπαιδευτικής πολιτικής, σύμφωνα με σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD 2016)
- η χώρα ακολουθεί τις κύριες τάσεις, όπως παρουσιάζονται σε παγκόσμιο επίπεδο (Allain-Dupré 2018, 30), ως προς τη φύση των αρμοδιοτήτων : οι δήμοι αναλαμβάνουν την ευθύνη για την **διαχείριση των σχολικών κτιρίων** καθώς και **τις δαπάνες λειτουργίας των σχολικών μονάδων** όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης
- εξαίρεση αποτελεί η ενασχόλησή τους με την **προσχολική αγωγή**, καθώς οι αρμοδιότητές τους εμφανίζονται αυξημένες

# Η εκπαίδευση ως αντικείμενο της πολιτικής των δήμων II. (ν. 1566/1985)

- « **(α)** παραχώρηση σε δήμους και κοινότητες της ακίνητης και κινητής περιουσίας των σχολείων (κατασκευή, επέκταση, εξοπλισμοί)
- **(β)** δημιουργία των **δημοτικών/ κοινοτικών επιτροπών παιδείας** ως φορείς σχεδιασμού της εκπαίδευσης σε τοπικό επίπεδο και ως όργανα λαϊκής συμμετοχής και δημοκρατικού προγραμματισμού
- **(γ)** σύσταση των **σχολικών επιτροπών**, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου των δήμων, που ανέλαβαν τις διοικητικές και οικονομικές λειτουργίες των σχολικών μονάδων
- **(δ)** μεταβίβαση στους δήμους και τις κοινότητες της αρμοδιότητας της επισκευής και συντήρησης των σχολικών κτιρίων και η κατανομή των πιστώσεων για την αντιμετώπιση των λειτουργικών δαπανών των σχολείων (ν. 1566/1985)»

## Θεσμικό πλαίσιο: αρμοδιότητες ΟΤΑ

- **N. 1566/85** (& ν. 2218/1994, ν. 2880/2001, ν. 3606/2003)
- **Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων** (παρ. 1 υπό τον τομέα στ', «Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού» άρθρου 75 ν. 3463/2006)
- **Καλλικράτης** (• Δήμοι: παρ.4 άρθρου 94 ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με την παρ.2 άρθρου 69 ν. 4257/2014, • Περιφέρειες: άρθρο 186 περίπτωση Η ν. 3852/2010)



## Η εκπαίδευση ως αντικείμενο της πολιτικής των Περιφερειών (άρθρο 186 περίπτωση Η ν. 3852/2010)

- η σχέση τους με την σχολική κοινότητα και την σχολική μονάδα, είναι λιγότερη άμεση σε σύγκριση με αυτή των δήμων
- οι αρμοδιότητες των περιφερειών που αφορούν την δημόσια εκπαίδευση δεν συνδέονται αποκλειστικά με την σχολική μονάδα, αλλά και με εκπαιδευτικές δομές που έχουν κυρίως διοικητικό χαρακτήρα (• Διευθύνσεις Α/θμιας Εκπαίδευσης • Διευθύνσεις Β/θμιας Εκπαίδευσης)
- συγκρίνοντας τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, εντοπίζονται, σε κάποιες περιπτώσεις, αλληλοεπικαλύψεις, που ενδεχομένως, να προκαλούν και συγχύσεις κατά την άσκηση της εκπαιδευτικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο

# Η επικοινωνία των πολιτικο-διοικητικών δομών της εκπαίδευσης

## ■ Υ.ΠΑΙ.Θ.



- Περιφερειακές Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας & Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης



- Διευθύνσεις Α/θμιας Εκπαίδευσης
- Διευθύνσεις Β/θμιας Εκπαίδευσης



- Σχολικές Μονάδες Α/θμιας & Β/θμιας Εκπαίδευσης

## ■ ΥΠ. ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



### ● ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ



### ● ΔΗΜΟΣ :

- Δημοτική Επιτροπή Εκπαίδευσης
- Σχολική Επιτροπή (ΝΠΔΔ)

## Η σχέση αποσυγκέντρωσης – αποκέντρωσης Ι.

- παρέχεται η δυνατότητα λήψης αποφάσεων, σε κάποιο συγκεκριμένο βαθμό, σε διάφορες διοικητικές δομές και σε μια δεδομένη περιοχή (Gélinas 1975)
- τα πλεονεκτήματα που προσφέρει η αποσυγκέντρωση είναι, εν μέρει, όμοια με αυτά που συνδέονται με την αποκέντρωση:
- πρόκειται για πολιτικές και πρακτικές που βασίζονται σε βαθύτερη γνώση τοπικών ιδιαιτεροτήτων
- αποφάσεις που προσαρμόζονται καλύτερα στα τοπικά περιβάλλοντα και λαμβάνονται ταχύτερα, καθιστώντας την Διοίκηση αποτελεσματικότερη για τον πολίτη

## Η σχέση αποσυγκέντρωσης – αποκέντρωσης II.

- ο βαθμός που αλληλεπιδρούν οι διοικητικές δομές μεταξύ τους, εξαρτάται από το κεντρικό κράτος:
- το κεντρικό κράτος διατηρεί τον ρόλο του συντονιστή της δημόσιας δράσης
- καθορίζει την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα διοίκησης

# Εισηγητική έκθεση του ν. 2986/2002

- η εισηγητική έκθεση του ν. 2986/2002 ταυτίζει το ρόλο του Π.Δ.Ε. με την υιοθέτηση πρακτικών αποσυγκέντρωσης της δημόσιας δράσης, που στοχεύουν «στην ευελιξία και αποτελεσματικότητα του εκπαιδευτικού μηχανισμού και στην ποιοτική αναβάθμιση του εκπαιδευτικού έργου»
- ως βασικό πλεονέκτημα του ρόλου των Π.Δ.Ε. αναφέρεται η δυνατότητα να δρουν εγγυτέρα στη σχολική και εκπαιδευτική κοινότητα, επιλύοντας ταχύτερα τα προβλήματα που προκύπτουν
- θεωρήθηκε ότι τόσο η διοίκηση των σχολικών μονάδων, όσο και η επιστημονική και παιδαγωγική καθοδήγηση των εκπαιδευτικών, είναι απαραίτητο να διαχειρίζονται από μία μόνο διοικητική δομή
- Αυτό, άλλωστε, είναι και το πλαίσιο που ορίζει τον Π.Δ.Ε., ως διοικητικό και πειθαρχικό, προϊστάμενο των Διευθυντών Εκπαίδευσης αλλά και των Σχολικών Συμβούλων (μετέπειτα Συντονιστών Εκπαίδευσης και πλέον Συμβούλων Εκπαίδευσης)

# Η εκπαίδευση ως αντικείμενο της πολιτικής των δήμων Ι.

- Από την δεκαετία του 1980, το ενδιαφέρον εντοπίζεται κυρίως στην δημιουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών. Στην συνέχεια, η θέσπιση μίας σειράς νόμων (ν. 2218/1994, ν. 2880/2001, ν. 3606/2003) καθιστά την **οργάνωση και λειτουργία της προσχολικής αγωγής σχεδόν αποκλειστική ευθύνη και αρμοδιότητα των δήμων**, ενώ καθοριστικής σημασίας ήταν και η χρηματοδότησή τους από κοινοτικούς πόρους ήδη από την δεκαετία του 1990, μέσω του Β'ΚΠΣ (ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ 2008,σ.37, 49).
- στις ανώτερες βαθμίδες εκπαίδευσης (δημοτικό, γυμνάσιο, λύκειο), διαπιστώνεται ότι το εύρος των αρμοδιοτήτων των δήμων είναι λιγότερο διευρυμένο. Με επίκεντρο την σχολική μονάδα ασχολούνται κυρίως με την **ρύθμιση των λειτουργικών αναγκών των σχολείων**, ενώ για τον σκοπό αυτό **προβλέπεται η σύσταση συλλογικών οργάνων** (Γούπιος, Μπαλωτή, Σαπουνάκης 2008):