

## Ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΣΤΟ ΜΑΚΡΟ- ΚΑΙ ΜΕΣΟ- ΕΠΙΠΕΔΟ

### 1. Μεθοδολογία μελέτης και διερεύνησης της λήψης εκπαιδευτικών αποφάσεων

---

#### 1.1 Η μεθοδολογία του ΟΟΣΑ

Η συζήτηση γύρω από τον Προγραμματισμό στην Εκπαίδευση κινείται σε τέσσερις κάθετους άξονες και τέσσερις οριζόντιους πυλώνες (βλέπε Πίνακα 2), σύμφωνα με τα υποδείγματα διερεύνησης της χωρικότητας λήψης εκπαιδευτικών αποφάσεων που περιλαμβάνει ο δείκτης D6.6. του ΟΟΣΑ (OECD, 2012: 500-521).

Οι τέσσερις κάθετοι άξονες περιλαμβάνουν τη κατηγοριοποίηση των διαφόρων επιπέδων διοίκησης στα οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις σ' ένα εκπαιδευτικό σύστημα: α. κεντρικό-επίπεδο κράτους, β. περιφερειακό-επίπεδο Περιφέρειας, γ. τοπικό-επίπεδο νομού ή δήμου ανάλογα με τη διοικητική δομή και το πληθυσμιακό μέγεθος της σε κάθε κράτος, δ. επίπεδο σχολικής μονάδας. Σε μικρότερες σε έκταση χώρες είναι δυνατόν να μην υφίσταται το επίπεδο της Περιφέρειας, ενώ σε χώρες με μεγάλη έκταση η Περιφέρεια μπορεί να περιλαμβάνει κι άλλη μικρότερη υποδιαίρεση. Είναι προφανές ότι η κατηγο-

ριοποίηση των καθέτων αξόνων συμβαδίζει με την τυπολογία των διακρίσεων του χώρου, που χρησιμοποιείται στο παρόν βιβλίο [μακρο-μεσο-μικρο-επίπεδο].

| <b>Λήψη αποφάσεων</b><br><b>Είδος αποφάσεων</b> | Κεντρικό<br>επίπεδο | Επίπεδο<br>Περιφέρειας | Τοπικό<br>επίπεδο | Επίπεδο σχολικής<br>μονάδας |
|---|---------------------|------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Οργάνωση της<br>διδασκαλίας                     |                     |                        |                   |                             |
| Προγραμματισμός<br>κι οργανωτική<br>διάρθρωση   |                     |                        |                   |                             |
| Διαχείριση-<br>διεύθυνση<br>προσωπικού          |                     |                        |                   |                             |
| Διαχείριση<br>οικονομικών πόρων                 |                     |                        |                   |                             |

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2:** Η μεθοδολογία του ΟΟΣΑ για την κατηγοριοποίηση των εκπαιδευτικών συστημάτων ανάλογα με το επίπεδο λήψης αποφάσεων - Δείκτης D.6 (2012).

Οι τέσσερις οριζόντιοι (εγκάρσιοι) πυλώνες περιλαμβάνουν τους τομείς ανά επίπεδο, τους οποίους συνήθως αφορά η λήψη αποφάσεων. Ειδικότερα, περιλαμβάνονται τα εξής: 1. η οργάνωση της διδασκαλίας: θέματα προόδου και επιδόσεων των μαθητών, αξιολόγηση της σχολικής επίδοσης, επιλογή σχολικών εγχειριδίων, διδακτικές μέθοδοι, υποστήριξη αδυνάμων μαθητών, κλπ., 2. ο προγραμματισμός κι οργανωτική διάρθρωση: στοχοθεσία και διαμόρφωση Αναλυτικών Προγραμμάτων, διδακτέα ύλη, εξεταστικό σύστημα, κλπ., 3. η διαχείριση του προσωπικού: πρόσληψη, μισθοδοσία, εξέλιξη, επιμόρφωση, Καθηκοντολόγιο διδασκόντων, διευθυντών, βοηθητικού προσωπικού, κλπ., 4. η διαχείριση των οικονομικών πόρων: διάθεση και προσπορισμός κονδυλίων, διαχείριση λειτουργικών εξόδων, κλπ. Ο ΟΟΣΑ προωθεί την αποκέντρωση σε γενικό επίπεδο ως κυρίαρχο παράγοντα διευκόλυνσης της

οικονομικής ανάπτυξης. Στη θεώρηση του ΟΟΣΑ για το εκπαιδευτικό σύστημα, ως βασικός παράγοντας επιτυχίας και προόδου των μαθητών [έτσι, όπως –κατά τις εκθέσεις των ειδικών του– αναδεικνύεται μέσα από τα αποτελέσματα του PISA<sup>96</sup>] αναπτύσσεται σε διπολική μορφή ένα σύνολο νεοφιλελεύθερων χαρακτηριστικών και ένα διαφοροποιημένο πλέγμα σχέσεων μεταξύ των σχολικών μονάδων: πρώτον, η αυτονομία των σχολικών μονάδων κι η απόδοση ευθυνών στα προϊστάμενα κλιμάκια, δεύτερον, ο ανταγωνισμός μεταξύ των σχολείων κι η ελεύθερη επιλογή σχολείου εκ μέρους των μαθητών/γονέων (Wössmann, Lüdermann, Schütz and West, 2007).

## 1.2 Η μεθοδολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω της EACEA έχει διαμορφώσει ένα παρόμοιο σύστημα δεικτών με εκείνο του ΟΟΣΑ (Argyropoulou, 2015). Το σύστημα των ευρωπαϊκών δεικτών χρησιμοποιείται από το δίκτυο ΕΥΡΥΔΙΚΗ (Eurydice, Eurostat, 2012) ως αφετηρία για τη σύγκριση των αποκεντρωτικών τάσεων των ευρωπαϊκών εκπαιδευτικών συστημάτων. Χρησιμοποιούνται οι ίδιοι κάθετοι άξονες, υπάρχει, όμως, μικρή διαφοροποίηση ως προς το περιεχόμενο των οριζοντίων πυλώνων. Έτσι, υπάρχουν τρεις [αντί των τεσσάρων του ΟΟΣΑ] ευρωπαϊκοί οριζόντιοι πυλώνες που περιλαμβάνουν: α/ διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού της εκπαίδευσης, β/ διαχείριση των οικονομικών πόρων,

<sup>96</sup> Πρέπει, όμως, να σημειωθεί εδώ ότι τόσο τα αποτελέσματα του PISA, όσο κι η κατάταξη των χωρών με κριτήριο το επίπεδο της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των εκπαιδευτικών τους συστημάτων αμφισβητήθηκε από πολλούς, ως προς τη σκοποθεσία, την αντικειμενικότητα, την πληρότητα και την αντιπροσωπευτικότητα του συνόλου των δεδομένων, του τρόπου επεξεργασίας τους, και της γενίκευσης των αποτελεσμάτων που προήλθε από αυτήν. Είναι αξιοπρόσεκτο ότι ένα μεγάλο μέρος της κριτικής προήλθε εκ των έσω, δηλαδή από εμπειρογνώμονες του ΟΟΣΑ, (Sahlberg, 2012). Παράλληλα, επισημαίνεται ότι σ'ένα από τα βασικά κείμενα της προώθησης της αυτονομίας και απόδοσης ευθυνών των σχολικών μονάδων (Wössmann, Lüdermann, Schütz and West, 2007) αποφεύγονται τεχνηέντως οι εκφράσεις γενίκευσης κι αντ' αυτών χρησιμοποιούνται άλλες φαινομενολογικού τύπου και χωρίς καθολικό περιεχόμενο. [several aspects, .... appears to be..... )

γ/ διδασκαλία και μάθηση [στον πυλώνα αυτό συγκεράννυνται οι πυλώνες 1 και 2 του ΟΟΣΑ].

Με βάση τις τυπολογίες αυτές γίνεται αφ' ενός μεν η συζήτηση κι ο χαρακτηρισμός των εκπαιδευτικών συστημάτων ως συγκεντρωτικά ή αποκεντρωμένα, αφ' ετέρου δε προσμετράται ο βαθμός αυτονομίας των σχολικών μονάδων. Ειδικά για την αυτονομία των σχολικών μονάδων, έτσι, όπως έχει διαμορφωθεί μέσα από τις ερευνητικές και βιβλιογραφικές αναφορές, πρέπει να λεχθεί το εξής: τα θεμελιώδη στοιχεία, από τα οποία εξικνείται η σχετική συζήτηση κι ο ανάλογος χαρακτηρισμός είναι: α/ το είδος του νομικού-διοικητικού συστήματος της χώρας, και β/ ο βαθμός οικονομικής και διαχειριστικής αυτοτέλειας της σχολικής μονάδας. Το μεν πρώτο παρέχει τις προϋποθέσεις για τη λήψη αποφάσεων σε χαμηλότερα από το κεντρικό επίπεδα, το δε δεύτερο επιτρέπει την λήψη αποφάσεων σε καθαρά τοπικό-εσωτερικό επίπεδο και την ελευθερία κινήσεων για την υλοποίησή τους.

Πρέπει να σημειωθεί στο σημείο αυτό, ότι οι βασικές χώρες της Μεσογείου (Ισπανία, Ιταλία, Γαλλία, Πορτογαλία, Ελλάδα) που ανήκουν –κατά το μάλλον ή ήττον– στο ίδιο νομικό και διοικητικό σύστημα, παρουσιάζουν έντονα στοιχεία συγκέντρωσης και βρίσκονται πολύ χαμηλά στις κατατάξεις του ΟΟΣΑ και της Ε.Ε<sup>97</sup> (Argyropoulou, 2015).

## 2. Το Μακρο-επίπεδο

Ο Προγραμματισμός στο επίπεδο αυτό αποτελεί αντικείμενο της κεντρικής διοίκησης και εκφράζει την εκάστοτε πολιτική βούληση, όπως αυτή διατυπώνεται από τις πολιτικές αρχές του κομματικού σχηματισμού που βρίσκεται στην εξουσία την συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Στο επίπεδο αυτό λαμβάνουν

<sup>97</sup> Ο βαθμός και το είδος ή το επίπεδο συγκέντρωσης διαφέρουν από χώρα σε χώρα, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες του κάθε συστήματος. Είναι, όμως, χαρακτηριστικό ότι κι οι πέντε χώρες βρίσκονται κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (κάτω δηλαδή από τη θέση 25. Βλέπε πίνακα D6.1 και D6.3 καθώς και τα σχετικά παραρτήματα στο OECD, 2012: 500 και 504)

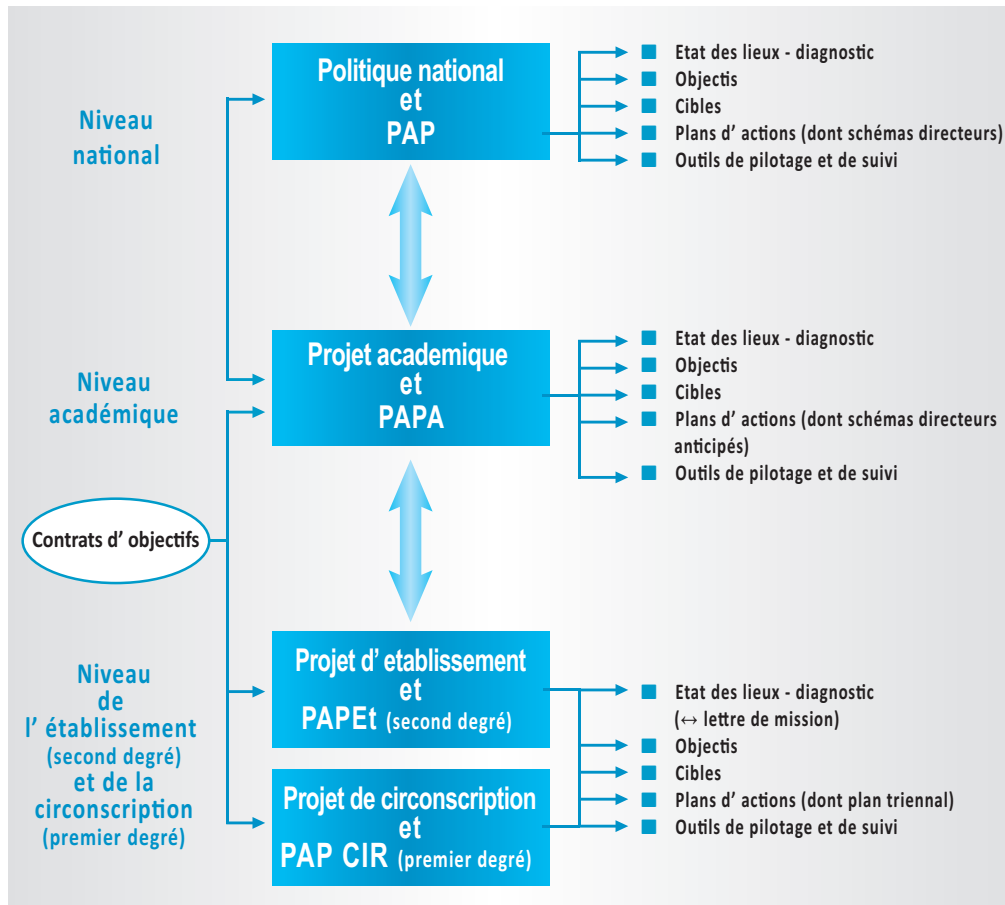
χώρα και οι δυο εκφάνσεις της διοικητικής λειτουργίας: σχεδιασμός της εκπαιδευτικής πολιτικής ή πολιτικών κατ' αρχάς και στη συνέχεια προγραμματισμός υλοποίησης της πολιτικής ή των πολιτικών αυτών. Επίσης, στο επίπεδο αυτό μπορούν να υπεισέλθουν θέματα λήψης πολιτικών αποφάσεων, όπως ποιος, πως και σε ποιο βαθμό αποφασίζει για τις αρχές που θα διέπουν την παροχή εκπαίδευσης, τη δομή, την οργανωτική διάρθρωση ή λειτουργία του εκπαιδευτικού συστήματος, το εύρος των αρμοδιοτήτων των συντελεστών του, ποιοι δικαιούνται να επωφελούνται από το εκπαιδευτικό αγαθό, πως και σε ποιο βαθμό γίνεται η υλοποίηση της παροχής του εκπαιδευτικού αγαθού (αναλυτικά προγράμματα), κ.ο.κ.

Ο σχεδιασμός της εκπαιδευτικής πολιτικής, ως πρώτης έκφανσης της λειτουργίας του προγραμματισμού, εμπεριέχει πολλές επιμέρους παραμέτρους, οι οποίες δεν αποτελούν το καθ' αυτό αντικείμενο του παρόντος πονήματος. Εν τούτοις, θεωρείται αναγκαίο για λόγους περαιτέρω κατανόησης να δοθεί εν συντομία ένας γενικός ορισμός του όρου *εκπαιδευτική πολιτική* σε αντιδιαστολή με τον όρο *εκπαιδευτικός σχεδιασμός* στο μακρο-επίπεδο, χωρίς, όμως, να υπεισέλθουμε σε επιστημολογικές προσεγγίσεις του περιεχομένου των δυο όρων. Για ορισμένους μελετητές (Σταμέλος, 2009:19) η εκπαιδευτική πολιτική είναι ο τομέας της πολιτικής που «ενδιαφέρεται για την κατανομή της εξουσίας και της οργάνωσης στη λήψη αποφάσεων που επηρεάζουν τα αποτελέσματα της εκπαίδευσης» λαμβάνοντας σοβαρά υπ' όψιν στις επιλογές της τις αξίες, την παράδοση και τους θεσμούς της κοινωνίας, στο πλαίσιο της οποίας αναπτύσσεται και την οποία εν τέλει αφορά. Επιπλέον, κατά τον ίδιο μελετητή, η εκπαιδευτική πολιτική «ενδιαφέρεται για τις επιρροές που υπεισέρχονται στη διαμόρφωση δομών και διαδικασιών, για το ποιός ελέγχει και με ποιον τρόπο τα αποτελέσματα της χρήσης τους ...ποιός έλεγχος υπάρχει στην πρόσβαση, από ποιους και γιατί». Αφορά, λοιπόν, μεγαλύτερα χρονικά όρια, άρα πρόκειται για μακροπρόθεσμο Προγραμματισμό.

### 3. Το Μεσο-επίπεδο

Σε συγκεντρωτικά ή/και αποσυγκεντρωμένα διοικητικά συστήματα υπάρχει διαβάθμιση του ποσοστού των αρμοδιοτήτων σχεδιασμού και προγραμματισμού από κράτος σε κράτος. Κατά συνέπεια, ποικίλλουν κι οι δυνατότητες λήψης αναλόγων εκπαιδευτικών αποφάσεων. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (2012:500, Eurydice, 2012: 49), το Ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα παρουσιάζει ελάχιστες δραστηριότητες προγραμματισμού και λήψης μακρο- και μεσοπροθέσμων αποφάσεων στο μεσο-επίπεδο. Ο προγραμματισμός και οι αποφάσεις περιορίζονται συνήθως σε ετήσια προγράμματα δράσης (π.χ. εκτέλεση του ωρολογίου και αναλυτικού προγράμματος, συντονισμός της πορείας του αναλυτικού προγράμματος στις σχολικές μονάδες της περιοχής ευθύνης, έλεγχος και κάλυψη των κενών θέσεων των εκπαιδευτικών ανά σχολική μονάδα, διεξαγωγή εξωδιδασκικών προγραμμάτων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης, αγωγής υγείας, εκπαιδευτικών ανταλλαγών και λιγότερο συχνά καινοτόμων δράσεων, κοκ.) και δεν αγγίζουν ουσιαστικότερες πλευρές της εκπαιδευτικής διαδικασίας, όπως η διαμόρφωση του αναλυτικού προγράμματος, η πρόσληψη διδακτικού προσωπικού, η χρηματοδότηση των σχολικών μονάδων, κ.α. Απουσιάζουν προγράμματα διάρκειας πέραν του ενός ή το πολύ δυο ετών, με αποτέλεσμα και στο επίπεδο αυτό στην Ελλάδα να λαμβάνει χώρα βραχυπρόθεσμος προγραμματισμός.

Αντίθετα, σε άλλες χώρες με συγκεντρωτικά μοντέλα διοίκησης το μεσο-επίπεδο εκπαιδευτικού προγραμματισμού παρουσιάζει αυξημένες δράσεις. Στο Σχήμα 9 απεικονίζεται η διαδικασία προγραμματισμού της εφαρμογής της εκπαιδευτικής πολιτικής στα διάφορα επίπεδα του γαλλικού εκπαιδευτικού συστήματος, εθνικό-περιφερειακό-σχολικής μονάδας (niveau nationale, niveau académique, établissement).



**ΣΧΗΜΑ 9:** Ο Προγραμματισμός των δραστηριοτήτων της γαλλικής Περιφέρειας Aix-Marseille ανά επίπεδο διοίκησης. Πηγή: Gaudemar, 2010.

Οι δράσεις σε κάθε επίπεδο διαμορφώνονται με όμοιο τρόπο: διάγνωση της ισχύουσας κατάστασης, αντικειμενικοί στόχοι, επιμέρους στόχοι, προγράμματα δράσης, εργαλεία διαχείρισης-διεύθυνσης και συνέχειας.

Η εκπαιδευτική πολιτική και η κατανομή των εκπαιδευτικών στόχων ανά επίπεδο διοίκησης –με βάση το παραπάνω διάγραμμα της Περιφέρειας (Académie) Aix-Marseille διαμορφώνεται ως εξής:

| <b>Βασικοί στόχοι εκπαιδευτικής πολιτικής</b>  | <b>Ανάλυση σε επιμέρους στόχους ανά επίπεδο</b>  |
|--|--|
| <b>A. Αναγκαιότητα στρατηγικής εστιασμένης στην παιδαγωγική-εκπαιδευτική διαδικασία</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>α. Η παιδαγωγική-μαθησιακή διαδικασία ως βασική αποστολή</li> <li>β. Η παιδαγωγική-μαθησιακή διαδικασία ως κεντρικός στόχος της περιφερειακής διεύθυνσης</li> <li>γ. Η παιδαγωγική-μαθησιακή διαδικασία ως κεντρικός στόχος του προγραμματισμού της σχολικής μονάδας</li> </ul>   |
| <b>B. Ύπαρξη των απαραίτητων «εργαλείων» για την παιδαγωγική-εκπαιδευτική διαδικασία κατά τη διεύθυνση-καθοδήγηση της σχολικής μονάδας</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>α. Αναγνώριση-επισημάνση του πυρήνα των στρατηγικών σκοπών</li> <li>β. Στόχοι και δείκτες αποτελεσματικότητας</li> <li>γ. Πρόγραμμα δράσεων συνοχής αναφορικά με τους στόχους</li> <li>δ. Ανάδειξη της σημασίας της μεθόδου επεξεργασίας των στόχων</li> <li>ε. Ο ρόλος του παιδαγωγικού συμβουλίου</li> <li>στ. Διείσδυση στην καθημερινότητα της τάξης</li> <li>ζ. Τροποποίηση των συλλογικών και ατομικών συμπεριφορών: προσέγγιση μέσω αρμοδιοτήτων, παιδαγωγική ανατροπή, εξατομικευμένη διδασκαλία</li> </ul> |
| <b>Γ. Συνολική επίδοση της σχολικής μονάδας και αξιολόγηση (αποτελεσματικότητα)</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>α. Παιδαγωγική νοηματοδότηση στην έννοια της αποτελεσματικότητας της σχολικής μονάδας αναφορικά με την ισχύουσα στρατηγική και με φροντίδα για αντικειμενικότητα</li> <li>β. Δημιουργία των βάσεων για μια συνολική αξιολόγηση των [εσωτερικών] πολιτικών των σχολικών μονάδων: ενδιαφέρον για αυτό-αξιολόγηση της σχολικής μονάδας που θα επιτρέψει την προσαρμογή των αξόνων των πολιτικών και θα συμπληρωθεί από την εξωτερική αξιολόγηση</li> </ul>   |

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3:** Βασικοί εκπαιδευτικοί στόχοι μιας γαλλικής Περιφέρειας. Πηγή: Gaudemar, 2010. Μετάφραση-Προσαρμογή: της συγγραφέως.