

Κώστας Αγγελάκος, Η διοικητική ανομία ως παράγοντας ακύρωσης εκπαιδευτικών αλλαγών

Φίλοι και φίλες,

Χρησιμοποιώ αυτή την προσφώνηση, γιατί η παρουσία μου εδώ δεν έχει σχέση με μια συνεδριακή, κλασική επιστημονική εισήγηση, αλλά έχει ένα χαρακτηριστικό επικοινωνίας, όπως και όλων φαντάζομαι, γιατί μέσα από αυτή την επικοινωνία βγαίνουν πολύ ουσιαστικότερα πράγματα από τις τυπικές «επιστημονικές» εισηγήσεις κάποιων συνεδρίων.

Ακολουθώντας τους συναδέλφους που μίλησαν και που πιστεύω ότι τα είπαν όλα με την εισήγηση που έκαναν, πραγματικά δεν αισθάνομαι αμήχανα, αλλά αισθάνομαι πολύ όμορφα που ακολουθώ, για να επικυρώσω κάποια πράγματα, τα οποία διαπίστωσαν αυτοί που είναι πολύ κοντά –όπως και εσείς– στην εκπαιδευτική πράξη.

Όταν μου ζητήθηκε από τον κ.ο Γκότοβο να παίξω ένα ρόλο διευκολυτή, κύριε Μαυρογιώργο, ή μεσολαβητή ανάμεσα στους συναδέλφους του Προγράμματος και τη διοίκηση της εκπαίδευσης, κατάλαβα και λόγω της θέσης μου, αλλά και λόγω της εμπειρίας μου όλα αυτά τα χρόνια, ότι ουσιαστικά έμπαινα σε πολύ μεγάλο Γολγοθά. Και όσα θα πω σήμερα δεν αφορούν μόνο όσα λέγονται στη βιβλιογραφία και την εκπαιδευτική έρευνα, αλλά αφορούν και τις εμπειρίες τις δικές σας και τις δικές μου, όπως έχουν καταγραφεί και στις μέχρι τώρα συναντήσεις μας, αλλά κυρίως όπως έχουν καταγραφεί στις αλληπάλληλες τηλεφωνικές επικοινωνίες που είχαμε για ζητήματα σχετικά με διοικητικά θέματα.

Πριν μιλήσω για τον τίτλο της εισήγησής μου, ο οποίος έχει μια σημειολογία, έχει κάποια στοιχεία που πρέπει να συζητήσουμε, πρέπει πρώτα να ξεκαθαρίσω δύο πράγματα, που έχουν σχέση με τη διοίκηση της εκπαίδευσης και την οργάνωσή της γενικότερα, πράγματα τα οποία ειπώθηκαν ουσιαστικά και πιο πριν, αλλά καλό θα είναι κάθε εισηγητής, αν θέλει να έχει

μια συνολική θεώρηση αυτού του χώρου, να τα θέτει: (1) ότι δεν μπορεί η οργάνωση και διοίκηση της εκπαίδευσης γενικότερα, αλλά και της ελληνικής πιο συγκεκριμένα, να αντιμετωπιστεί ξεκομμένα από το ευρύτερο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον τόσο της χώρας μας όσο και διεθνώς, και (2) ότι η λειτουργία της διοίκησης της εκπαίδευσης δεν είναι κάποιο ιδιόμορφο χαρακτηριστικό με τη γραφειοκρατική της λειτουργία και ταυτότητα, δεν είναι κάποιο παράταιρο στοιχείο, περιθωριακό στοιχείο, γραφικό στοιχείο του ελληνικού κοινωνικού χώρου, αλλά είναι μέρος μιας ευρύτερης γραφειοκρατικής λειτουργίας του κοινωνικο-πολιτικού μας συστήματος. Αν έχουμε πάντα υπόψη μας αυτές τις προϋποθέσεις, σίγουρα τον όρο «διοικητική ανομία» θα πρέπει να τον εντάξουμε σε αυτή τη λογική και όχι μόνο σε μια λογική καθαρά και μόνο συνδεδεμένη με το εκπαιδευτικό σύστημα.

Ακολουθώντας τις γλωσσολογικές παραμέτρους και όχι τόσο τις κοινωνικές ή κάποιες άλλες, θα προσπαθήσω να κάνω μια ετυμολογία και μια σύνδεση των δύο όρων. Ο όρος «διοίκηση» ετυμολογικά σημαίνει την επιμέλεια, την επιμέλεια του οίκου και γενικότερα την επιμέλεια για τις υποθέσεις της πόλης, της κοινωνίας. Ο όρος «ανομία» σύμφωνα με το Λεξικό του Ιδρύματος Τριανταφυλλίδη, αλλά και σύμφωνα με τον Κριαρά, δηλώνει δύο πράγματα: ή την ανυπαρξία νόμων ή την παραβίασή τους.

Αν δούμε το πρώτο μέρος αυτού του ορισμού, την ανυπαρξία νόμων, θα δούμε ότι δεν συμβαίνει αυτό στην εκπαίδευσή μας. Αντίθετα, συμβαίνει το φαινόμενο που έχει ονομάσει ο Γιώργος Παπακωνσταντίνου και ο Αποστόλης Ανδρέου ως «πολυνομία». Είναι ένα φαινόμενο πραγματικά καταγιμιστικής πολυνομίας με έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων και αλληπάλληλων εγκυκλίων, που πολλές φορές λειτουργούν όχι διευκρινιστικά ή διασαφητικά, αλλά ακυρωτικά και υπονομευτικά των βασικών κεντρικών νομοθετημάτων για την εκπαίδευση. Άρα, λοιπόν, δεν θα ασχοληθούμε με αυτή την πλευρά του ορισμού «ανομία», την πλευρά δηλαδή που συνδέεται με

την πολυνομία, παρότι και αυτή δημιουργεί πρόβλημα – έμμεσα θα την εννοούμε. Κυρίως θα δούμε τη δεύτερη σημασία της, την έννοια της παραβίασης των νόμων όχι με μια στυγνή, νομικίστικη λογική ότι κάποιος δεν είναι τυπικά εντάξει και δεν ακολουθεί το νόμο, αλλά με μια λογική που σημαίνει προσπάθεια αγνόησης, παραγκωνισμού, μη τήρησης και πολλές φορές απαξίωσης του ίδιου του νομοθετικού πλαισίου.

Θα προσπαθήσω, λοιπόν, πρώτα να καταγράψω μερικά φαινόμενα αυτής της εκπαιδευτικής ανομίας, μεριές εκδηλώσεις της, όχι στα πλαίσια του Προγράμματος μόνο –γι' αυτό και δεν έβαλα στον τίτλο της ομιλίας μου «η περίπτωση του προγράμματος τσιγγανοπαίδων»-, διότι τα έχω διαπιστώσει και τα έχουμε δει σε ευρύτερες μορφές προγραμμάτων και σε ευρύτερες λειτουργίες της καθημερινότητας του εκπαιδευτικού συστήματος. Άρα, μπορεί να φωτογραφίζω και να ζητώ εμπειρίες ή να καταγράφετε με τις εισηγήσεις σας εμπειρίες από τις συνθήκες της εκπαιδευτικής ανομίας που μου έχετε μεταφέρει ή έχετε διαπιστώσει, αλλά αυτό δε σημαίνει ότι είναι μόνο περίπτωση γραφική ή ιδιαίτερη του προγράμματος τσιγγανοπαίδων.

Καταρχάς, οι εκδηλώσεις ανομίας ξεκινάνε με μια μορφή άγνοιας ή έλλειψης ενημέρωσης από την πλευρά όλης της δομής της διοίκησης, η οποία είναι –όπως εύστοχα αναφέρει ο Μ. Σαματάς, ένας ερευνητής στη χώρα μας– καθαρά υπουργοκεντρική. Αυτό σημαίνει ότι ο διοικητικός μηχανισμός στην εκπαίδευση και ευρύτερα, αλλά κυρίως στην εκπαίδευση, έχει ένα χαρακτηριστικό υπουργοκεντρικού γραφειοκρατισμού, αφού η μεταβίβαση εξουσίας και ευθύνης εξαρτάται σε όλα τα διοικητικά επίπεδα αποκλειστικά από την πολιτική βούληση του Υπουργού Παιδείας . Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του συστήματος οδηγεί στην υπερφόρτωση της κεντρικής διοίκησης, στην καθυστέρηση για την απάντηση ή την επίλυση προβλημάτων και στην ανάπτυξη κλίματος εύνοιας και γραφειοκρατίας. Ουσιαστικά γεννά μια συντηρητική νοοτροπία στις επιμέρους δομές του συστήματος, αφού καλλιεργεί μια νοοτροπία αδράνειας, εφησυχασμού και αναμονής οδηγιών, την

έλλειψη πρωτοβουλιών ή εφαρμογής καινοτομιών οι οποίες θα μεταφέρονται προς την κεντρική εξουσία, την αναζήτηση τρόπων διεκπεραίωσης των υποθέσεων μέσω προσωπικών γνωριμιών κτλ. Παράλληλα, η κυριαρχία των επιμέρους δομών-τοπικών εξουσιών στον τομέα-χώρο τους είναι απόλυτη.

Το ενδιαφέρον είναι πως η παραπάνω πολύπλοκη, συγκεντρωτική, μηχανιστικά γραφειοκρατική λειτουργία της διοίκησης γεννά συνθήκες ανομίας. Ξεκινάω από τις πιο ήπιες μορφές συνθήκες και πάω στις πιο οδυνηρές:

- (1) άγνοια, έλλειψη ενημέρωσης για το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο, τις πρόσφατες αλλαγές, με αποτέλεσμα ή την αδυναμία εφαρμογής ή την παρερμηνεία του,
- (2) επιφυλακτική και απορριπτική πολλές φορές στάση απέναντι σε ρυθμίσεις ή εγκυκλίους ή διδακτικό υλικό, κα Πολίτου, οι οποίες απαιτούν ενεργοποίηση, άμεσες αλλαγές και παρεμβάσεις σε προγράμματα και δομές είτε του σχολείου είτε της ευρύτερης διοίκησης,
- (3) αναβλητικότητα ή και τακτική παρουσίασης εμποδίων και συνεχών προσοκομμάτων σε εφαρμογή εγκυκλίων, διαταγών ή κάποιων προγραμμάτων που εντάσσονται στα πλαίσια της κεντρικής διοίκησης,
- (4) συνεχής μετάθεση ευθυνών σε ανώτερο ή κατώτερο επίπεδο ή σε φορείς που δεν εμπλέκονται άμεσα με τον διοικητικό μηχανισμό, αλλά προσπαθούν να υλοποιήσουν ένα πρόγραμμα ή οποιασδήποτε άλλες δραστηριότητες, ένα πεδίο δηλαδή αλληλομετάθεσης και αλληλοεπίρριψης ευθυνών,
- (5) ολοφάνερη και πλήρης αντίδραση σε κάθε είδους έλεγχο είτε από ανώτερα ιεραρχικά όργανα είτε από κοινωνικούς φορείς, που και τα δύο έχουν υποχρέωση ελέγχου, ή προσπάθεια έκφρασης διαμαρτυρίας με χρήση πλάγιων μηχανισμών ή προσώπων, με στόχο να διαστρεβλωθούν καταστάσεις ή να υπονομευθούν πολλές φορές πρόσωπα και λειτουργίες και να τα εκτεθούν στην πολιτική ηγεσία ή αλλού.

Αυτές οι συνθήκες είναι λογικό επακόλουθο μιας σειράς προβλημάτων που αποτελούν ταυτόχρονα δομικά στοιχεία του ελληνικού εκπαιδευτικού οργανισμού. Πρόκειται πιο συγκεκριμένα για: (α) την απουσία διοικητικών ικανοτήτων-επιστημονικών προσόντων ως κριτήριο στην επιλογή στελεχών της εκπαίδευσης (έλλειψη κριτηρίων), (β) την ανυπαρξία συνεχούς και συστηματικής επιμόρφωσης των στελεχών της εκπαίδευσης, (γ) την έλλειψη μηχανισμών ελέγχου και αξιολόγησης του διοικητικού έργου και (δ) την ύπαρξη ενδοσυστημικών συγκρούσεων σε ιδεολογικό επίπεδο, αλλά και σε επίπεδο διαχείρισης και νομής της εξουσίας.

Άμεσο αποτέλεσμα των παραπάνω φαινομένων διοικητικής ανομίας είναι, πρώτα απ' όλα, η μεγάλη καθυστέρηση στην εφαρμογή εκπαιδευτικών αλλαγών, η οποία έχει ως αποτέλεσμα είτε την περιορισμένη εφαρμογή τους είτε την ακύρωσή τους, με τη μετάθεση της ευθύνης στους φορείς ή τα πρόσωπα υλοποίησης. Δεύτερον, η παραποιημένη ή διαστρεβλωμένη εφαρμογή των αλλαγών, που οδηγεί στην υποβάθμιση της σημασίας τους στα μάτια της εκπαιδευτικής κοινότητας, αλλά και της τοπικής ή ευρύτερης κοινωνίας. Τρίτον, ο παραγκωνισμός προσώπων ή φορέων που πρότειναν ή συμμετείχαν στις συγκεκριμένες καινοτομίες και τέταρτον, η διατήρηση των υπαρχουσών συνθηκών ή η επιστροφή σε παλαιότερες, συντηρητικότερες μορφές εκπαιδευτικής πολιτικής.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η παρατηρούμενη διοικητική ανομία δεν είναι ένα φαινόμενο περιορισμένο σε τοπικό ή χρονικό επίπεδο. Είναι δομικό χαρακτηριστικό του ελληνικού εκπαιδευτικού οργανισμού και μπορεί μεν να εμποδίζει την αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης της εκπαίδευσης, λειτουργεί, ωστόσο, ως παράγοντας διατήρησης και ελέγχου της εξουσίας του κράτους στον εκπαιδευτικό οργανισμό. Πιο συγκεκριμένα, «τα συμπτώματα κρίσης», «οι κακοδαιμονίες» και η «παθολογία» και ανομία της διοίκησης του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος αποτελούν στην πραγματικότητα «εργαλειακούς», άτυπους

μηχανισμούς ματαίωσης εκπαιδευτικών αλλαγών και προστασίας-αναπαγωγής κατεστημένων αντιλήψεων και συμφερόντων. Επομένως, οι όποιες προτάσεις για την αλλαγή στη διοικητική λειτουργία της εκπαίδευσης πρέπει να έχουν τις εξής κατευθύνσεις, να στηρίζονται, δηλαδή, στις ακόλουθες αρχές:

- (α) στην αποκέντρωση λειτουργιών και αρμοδιοτήτων όχι μόνο σε επίπεδο περιφέρειας (όπως πάει να γίνει τώρα κατ' επίφαση, οπότε νομιμοποιείται περισσότερο η κεντρική εξουσία), αλλά κυρίως σε επίπεδο σχολικής μονάδας (σύλλογοι, προγράμματα σε τοπικό επίπεδο κτλ.),
- (β) στην ταχύτερη διακίνηση της πληροφορίας από κεντρικό σε περιφερειακό-τοπικό επίπεδο και το αντίστροφο με την ταυτόχρονη αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών,
- (γ) στη συμμετοχή των κοινωνικών και εκπαιδευτικών φορέων στη λήψη αποφάσεων και τον προγραμματισμό της εκπαίδευσης και
- (δ) στην αξιοκρατική επιλογή προσώπων σε όλο το φάσμα της διοικητικής ιεραρχίας του σχολείου, την επιμόρφωση και την αξιολόγησή τους.

Η υλοποίηση όλων των παραπάνω εξαρτάται σίγουρα από δύο παράγοντες: τη δημοκρατική λειτουργία της κοινωνίας η οποία συνδέεται άρρηκτα με το πολιτικό προσανατολισμό της κεντρικής εξουσίας και προϋποθέτει ευρύτερους κοινωνικοπολιτικούς μετασχηματισμούς, και την αυτόνομη παρέμβαση των υποκειμένων-πολιτών προσώπων ή εκπαιδευτικών ομάδων στα εκπαιδευτικά δρώμενα.

Για την παρέμβαση των δευτέρων είμαι αισιόδοξος. Δεν είμαι, όμως, καθόλου αισιόδοξος για το ρόλο και τη στάση της κεντρικής εξουσίας. Σας ευχαριστώ.