

2024-01

þý — μ À - ' Á ± Ã . Ä . Â ³ Á ± Æ μ¹ ¿ ° Á :

þý ± À ¿ Ä μ » μ Ã ¼ ± Ä¹ ° Ì Ä . Ä ± Ä ¿ Å

þý μ ° À ± ¹ ' μ Å Ä¹ ° ¿ Í Ã Å Ã Ä ® ¼ ± Ä ¿ Å

þý μ Ã ° μ » - ' . Â , £ ¬²² ± Â

þý œ μ Ä ± Ä Ä Å Ç¹ ± ° Ì Á Ì³ Á ± ¼ ¼ ± " . ¼ Ì Ã¹ ± "¹ ¿ - ° . Ä . , £ Ç ¿ » ® Ý¹ ° ¿ ½ ¿ ¼¹ ° Î ½ • À¹ Ä Ä . ¼
þý "¹ ¿ - ° . Ä . Â , ± ½ μ À¹ Ä Ä ® ¼¹ ¿ • μ ¬ Ä ¿ »¹ Â ¬ Æ ¿

<http://hdl.handle.net/11728/12682>

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository

Ιανουάριος 2024



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΤΗΝ
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ**

ΠΕΣΚΕΛΙΔΗΣ ΣΑΒΒΑΣ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2024



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΤΗΝ
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ**

**Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ
αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη Δημόσια
Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις**

ΠΕΣΚΕΛΙΔΗΣ ΣΑΒΒΑΣ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2024

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © **Πεσκελίδης Σάββας, 2024**

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της διατριβής από το Πανεπιστημίου Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Ο Πεσκελίδης Σάββας, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Η επίδραση της γραφειοκρατίας στην αποτελεσματικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Ο Δηλών



Πεσκελίδης Σάββας

Περιεχόμενα

Κεφάλαιο 1 - Εισαγωγή.....	1
1.1 Παρουσίαση Προβληματικής.....	1
1.2 Σκοπός και Στόχοι Διπλωματικής Εργασίας.....	2
1.3 Επισκόπηση Μεθοδολογίας	2
1.4 Συμβολή Διπλωματικής Εργασίας	3
1.5 Οργάνωση Διπλωματικής Εργασίας	3
Κεφάλαιο 2 - Θεωρητική Θεμελίωση / Βιβλιογραφική Ανασκόπηση	5
2.1 Θεωρίες οργάνωσης και λειτουργίας της Εκπαίδευσης	5
2.2 Γραφειοκρατικό μοντέλο Διοίκησης.....	8
2.2.1 Εννοιολογική προσέγγιση του όρου γραφειοκρατία	8
2.2.2 Χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας. Πλεονεκτήματα και αδυναμίες του μοντέλου	9
2.3 Γραφειοκρατία στην Εκπαίδευση	14
2.3.1 Γραφειοκρατία σε ευρωπαϊκά εκπαιδευτικά συστήματα.....	15
2.3.2 Γραφειοκρατία στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα.....	21
2.4 Προσεγγίσεις αντιμετώπισης της γραφειοπαθολογίας στην εκπαίδευση	25
2.5 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες βελτίωσης της γραφειοκρατίας στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα	30
Κεφάλαιο 3 – Συμπεράσματα	34
Βιβλιογραφία.....	39

Κατάλογος Γραφικών Παραστάσεων/Εικόνων/Διαγραμμάτων

Εικόνα 1: Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.....	16
Εικόνα 2: : Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.....	18
Εικόνα 3: : Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.....	19
Εικόνα 4: Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.....	20
Εικόνα 5: Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.....	20
Εικόνα 6: Εκπαιδευτικοί οργανισμοί εποπτευόμενοι από το Υπουργείο Παιδείας	21
Εικόνα 7: Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.....	22
Εικόνα 8: Χαρακτηριστικά εκπαιδευτικού οργανισμού ποιότητας	28
Εικόνα 9: Χαρακτηριστικά της μετασχηματιστικής ηγεσίας	30

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1: Ταξινόμηση θεωρητικών προσεγγίσεων και προτύπων οργάνωσης και διοίκησης στην εκπαίδευση	8
Πίνακας 2: Λειτουργίες και Δυσλειτουργίες του Βεμπεριανού Μοντέλου.....	11

Όνοματεπώνυμο Φοιτητή: Πεσκελίδης Σάββας

Τίτλος Μεταπτυχιακής Διατριβής: Η επίδραση της γραφειοκρατίας στην αποτελεσματικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος

Η παρούσα Μεταπτυχιακή Διατριβή εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις [ημερομηνία έγκρισης] από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων: Κουρουτσίδου Μαρία

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Ρέππα Αναστασία

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Χρυσομαλλίδης Χαράλαμπος

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ την οικογένειά μου και το φιλικό μου περιβάλλον, τόσο για τη συμπαράσταση όσο και για την κατανόηση αυτόν τον ενάμιση χρόνο παρακολούθησης του μεταπτυχιακού προγράμματος και ιδίως αυτούς τους τελευταίους μήνες της συγγραφής της διπλωματικής εργασίας. Ευχαριστώ επίσης την επιβλέπουσα καθηγήτρια, κ. Κουρουτσίδου Μαρία, που υπήρξε πραγματική αρωγός και καθοδηγήτρια, καθ' όλη τη διάρκεια της έρευνας και συγγραφής και κυρίως τις στιγμές που ένιωθα ότι οι δυνάμεις μου δεν επαρκούν για να τα βγάλω εις πέρας.

Αφιέρωση

Στον Ηρακλάκο, για την ήσυχη και νοητική παρέα που μου κράτησε όλες τις μέρες της έρευνας και της συγγραφής της εργασίας.

Περίληψη

Στην ελληνική πραγματικότητα, η διοίκηση είναι έννοια συνυφασμένη με τη γραφειοκρατία και η εκπαίδευση δεν αποτελεί εξαίρεση. Η προηγούμενη δήλωση βέβαια δεν είναι απαραίτητα μόνον αρνητική, αλλά σίγουρα περικλείει αναφορές σε αδυναμίες, πολυπλοκότητες, αναποτελεσματικές και μη αποδοτικές διαδικασίες. Πολλά από τα γνωρίσματα του μοντέλου που περιέγραψε ο Weber, όπως η ιεραρχία, οι κανόνες λειτουργίας, η εξειδίκευση, η νομιμότητα, έχουν αποτελεσματική εφαρμογή στην εκπαίδευση. Πέρα όμως από λειτουργίες παράγουν και δυσλειτουργίες.

Η παρούσα εργασία, μετά από μία εισαγωγή στις οργανωτικές θεωρίες γενικά και στην γραφειοκρατία ειδικότερα, επιδιώκει μια βιβλιογραφική συνθετική μελέτη της εφαρμογής της γραφειοκρατικής διοίκησης στην ελληνική εκπαίδευση. Διαπιστώνεται η δόμησή της βάσει του βεμπεριανού μοντέλου, αλλά και η ευδοκίμηση ιδιαζόντων χαρακτηριστικών, που ευνόησε η ελληνική καθεστηκυία τάξη, ήτοι του υπερσυγκεντρωτισμού, της ασταθούς και μεταβαλλόμενης εκπαιδευτικής πολιτικής, της μη μεταρρύθμισης, της εξουσίας των άτυπων οργανώσεων που επιτράπηκε να συνδιαλέγονται με την διοίκηση, της αντίστασης στην μεταβολή. Πολλά από αυτά τα χαρακτηριστικά η έρευνα τα εντοπίζει στα εκπαιδευτικά συστήματα και άλλων ευρωπαϊκών χωρών, ιδίως της Μεσογείου και πιο έντονα στη Γαλλία, γεγονός που μπορεί να συσχετιστεί με την ναπολεόντεια παράδοση και την ισχυρή επίδρασή της στην Ελλάδα.

Στην παρούσα μελέτη, δεν προκρίνεται ως λύση στον επιβαρυντικό γραφειοκρατισμό η απόρριψη της γραφειοκρατίας, μιας και μοιάζει αναπόφευκτη η ύπαρξή της στους μεγάλους διοικητικούς οργανισμούς. Αντίθετα, επιβεβαιώνονται τα πλεονεκτήματα και γίνεται αντιληπτή η ανάγκη βελτίωσης των αδυναμιών της, με προσαρμογές που επιβάλει η σύγχρονη εποχή. Επιπλέον, προβάλλονται καινοτομίες που μπορούν να συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη διοίκηση της εκπαίδευσης, όπως η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, ο μετασχηματιστικός ηγέτης και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Διατυπώνεται, τέλος, η ανησυχία για την άκριτη υιοθέτηση τεχνοκρατικών εργαλείων, που προωθούνται από μία παγκόσμια εκπαιδευτική τάση, προς όφελος της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά σε βάρος των παιδαγωγικών αξιών.

Λέξεις κλειδιά

γραφειοκρατία, γραφειοπαθολογία, συγκεντρωτικό σύστημα, αποκέντρωση

Abstract

In the Greek reality, administration is a concept intertwined with bureaucracy, and education is no exception. Of course, the previous statement is not necessarily negative, but certainly includes references to weaknesses, complexities, ineffective and inefficient processes. Many of the features of the model described by Weber, such as hierarchy, operating rules, specialization, legitimacy, have effective application in education. But in addition to functions, these features also produce malfunctions.

The present paper, after an introduction to organizational theories in general and to bureaucracy in particular, aims at a bibliographic synthetic study of the application of the bureaucratic management model in Greek education. Its structure is established based on the Weberian model, but also the special characteristics favored by the Greek status quo, i.e. hyper-centralization, the unstable and changing educational policy, the lack of reform, the power of informal organizations that interact with the administration, the resistance to change. Moreover, the research detects many of these characteristics in the educational systems of other European countries, especially those of the Mediterranean and more strongly in France, which can be related to the Napoleonic tradition and its strong influence in Greece as well.

In the present study, the rejection of bureaucracy is not advanced as a solution to burdened bureaucracy, since its existence seems inevitable in large administrative organizations. On the contrary, the advantages of the bureaucracy are confirmed and the need to improve its weaknesses is perceived, with adjustments imposed by the modern era. In addition, innovations that can contribute to more effective education management such as Total Quality Management, the transformational leader and e-governance are presented.

Finally, concern is expressed for the uncritical adoption of technocratic tools promoted by a global educational trend for the benefit of economic development but at the expense of pedagogical values.

Keywords

bureaucracy, bureaupathology, centralized system, decentralization

Κεφάλαιο 1 - Εισαγωγή

1.1 Παρουσίαση Προβληματικής

Πόσο εύκολο είναι, άραγε, η διοικητική επιστήμη να βρει τον τρόπο να συνδυάσει φαινομενικά ασύμβατες έννοιες, όπως η διοικητική αποτελεσματικότητα και η επίτευξη των εκπαιδευτικών στόχων; (Bush, 2003). Η απάντηση επιδιώχθηκε να δοθεί μέσα από τις γενικές αρχές του management και την εφαρμογή δοκιμασμένων οργανωτικών μοντέλων στην εκπαίδευση, κυρίως του γραφειοκρατικού, εισάγοντας έτσι ένα ευρύ πεδίο βιβλιογραφικών ερευνών και αντιπαραθέσεων για την αποτελεσματικότητά τους (Κατσαρός, 2008β), με τη συζήτηση να εξελίσσεται στο πέρασμα των χρόνων.

Είναι κοινός τόπος, όσων εργάζονται στην εκπαίδευση, ότι ο γραφειοκρατισμός αποτελεί σημαντική τροχοπέδη στην παραγωγή ουσιαστικών διοικητικών και εκπαιδευτικών αποτελεσμάτων. Ειδικά σε όσους απασχολούμαστε στη διοίκηση της εκπαίδευσης, διοικητικούς υπαλλήλους και στελέχη, είναι διάχυτη η δυσαρέσκεια που προκαλούν ο υπερσυγκεντρωτισμός του Υπουργείου Παιδείας, η πολυνομία, η ασάφεια, οι χρονοβόρες διαδικασίες, η χρονική υστέρηση εισαγωγής στην ηλεκτρονική διοίκηση. Είναι, ωστόσο, το ίδιο το γραφειοκρατικό σύστημα διοίκησης που παράγει αδυναμίες (Κατσαρός, 2008β · Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, 1994 · Ρωσσίδης, Μπελιάς, & Ασπρίδης, 2020) ή αυτές έχουν γεννηθεί από τον τρόπο που αυτό εφαρμόζεται και τις αποκλίσεις από το βεμπεριανό ιδεότυπο; (Λαμπροπούλου, 2019).

Κάποιες από τις προηγούμενες έρευνες, απορρίπτουν την γραφειοκρατία στην εκπαίδευση, θεωρώντας αξεπέραστα τα εμπόδια που θέτει (π.χ. Σαματάς, 1995) και άλλοι, αναγνωρίζουν τα σημαντικά πλεονεκτήματα του μοντέλου και προτείνουν βελτιώσεις των δυσλειτουργιών που προέκυψαν (π.χ. Κυζίρη, 2015). Οι περισσότεροι, βέβαια, αναγνωρίζουν ως βασική αδυναμία της γραφειοκρατίας στην εποχή μας, την κεντροκοποιημένη ιεραρχία, ιδιαίτερα στην περίπτωση της Ελλάδας, που παρουσιάζει υπερσυγκέντρωση εκπαιδευτικών αποφάσεων στο κέντρο, και αναδुकνειούν την ανάγκη για αποκέντρωση (Saiti, 2009).

Ελάχιστη ερευνητική προσοχή και συγκριτικές μελέτες έχουν επικεντρωθεί στην αναζήτηση κοινών χαρακτηριστικών των εκπαιδευτικών συστημάτων των χωρών της Μεσογειακής Ευρώπης, που, είτε υπήρξαν γραφειοκρατικά είτε εξακολουθούν να παρουσιάζουν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, γνωρίσματα της γραφειοκρατίας. Μία τέτοια ανάγκη αιτιολογείται όχι μόνο γεωγραφικά, αλλά και λόγω της κοινής αφετηρίας των διοικητικών συστημάτων αυτών των χωρών.

Εξάλλου, μια βιβλιογραφική μελέτη, όπως η παρούσα, που συγκεντρώνει πληροφορίες για την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της γραφειοκρατίας στην εκπαίδευση, την ανάλυση λειτουργιών και δυσλειτουργιών, τις συμβατές, προς το περιβάλλον του σχολείου, προσεγγίσεις βελτίωσης που προτείνονται και την τάση υιοθέτησης παγκοσμιοποιημένων ομοιόμορφων πρακτικών της αγοράς, φιλοδοξεί να παράσχει, ίσως όχι νέα γνώση, αλλά μία σύνθεση υφιστάμενων. Μία τέτοια σύνθεση, μπορεί να συνεισφέρει στη διαμόρφωση εκπαιδευτικών πολιτικών, που θα αποτρέπουν την διαίωνηση των διοικητικών αδυναμιών, χωρίς, απαραίτητα, την απόρριψη της οργανωτικής δομής στο σύνολό της, ούτε εισάγοντας καινοτομίες που δεν λαμβάνουν υπόψη την εθνική μας ταυτότητα και τα γνωρίσματα που αυτή περικλύει.

1.2 Σκοπός και Στόχοι Διπλωματικής Εργασίας

Σκοπός της εργασίας, είναι η καταγραφή και κριτική ανάλυση των χαρακτηριστικών του διοικητικού συστήματος της γραφειοκρατίας στην ελληνική εκπαίδευση, μέσω της βιβλιογραφικής ανασκόπησης σχετικών ερευνών. Προς τούτο, καλείται να διερευνησει:

- α) τα αίτια της αναποτελεσματικής εφαρμογής της γραφειοκρατικής διοίκησης στην εκπαίδευση και της γέννησης παθογενειών,
- β) την ύπαρξη κοινών χαρακτηριστικών του ελληνικού με άλλα ευρωπαϊκά εκπαιδευτικά συστήματα,
- γ) τα αίτια επιμονής των δυσλειτουργιών, παρά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες,
- δ) την ύπαρξη προσεγγίσεων βελτίωσης των αδυναμιών και της συμβατότητάς τους με το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα.

1.3 Επισκόπηση Μεθοδολογίας

Η παρούσα εργασία, αποτελεί μια βιβλιογραφική συνθετική μελέτη (Ζαφειρόπουλος, 2015) και έχει βασιστεί σε πληροφορίες και δεδομένα που αντλήθηκαν, κατά κύριο λόγο, από πρωτογενείς πηγές, ήτοι άρθρα περιοδικών, πρακτικά συνεδρίων και εκθέσεις, δευτερευόντως από δευτερογενείς πηγές και συγκεκριμένα από εγχειρίδια. Τέλος, έγινε και περιορισμένη έρευνα σε συγγράμματα. Οι πηγές πληροφοριών και δεδομένων (πρωτίστως δευτερογενών) εντοπίστηκαν, με διαδικτυακή έρευνα, πρώτον με τη βοήθεια της μηχανής αναζήτησης google scholar και τη χρήση λέξεων-κλειδιών, δεύτερον με αναζήτηση σε έγκυρα επιστημονικά περιοδικά, τρίτον με αναζήτηση στην ακαδημαϊκή ηλεκτρονική βιβλιοθήκη του Πανεπιστημίου Νεάπολις Πάφου και τέταρτον με έρευνα σε ιστοσελίδες κρατικών φορέων και παγκόσμιων οργανισμών. Επιπλέον, εντοπίστηκαν ορισμένα

συγγράμματα με επιτόπια έρευνα στη Δημοτική Βιβλιοθήκη Καβάλας. Οι κυριότερες πηγές πληροφοριών που αξιοποιήθηκαν, είναι το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, Elsevier, Sage, Taylor and Francis, Routledge, Springer, EBSCO, UNESCO, OECD. Όσον αφορά τη γενική βιβλιογραφία (ορισμοί και ευρύτερος τομέας που εντάσσεται η εργασία), δεν προσδιορίστηκε χρονικά το εύρος της αναζήτησης. Αντιθέτως, για τη σχετική και εξειδικευμένη βιβλιογραφία, η αναζήτηση περιορίστηκε στην τελευταία δεκαπενταετία, με το μεγαλύτερο μέρος, ωστόσο, της βιβλιογραφίας που εντοπίστηκε, να αφορά τα τελευταία δέκα χρόνια. Η ανακτηθείσα βιβλιογραφία είναι στην αγγλική και ελληνική γλώσσα και οι κύριες λέξεις-κλειδιά που χρησιμοποιήθηκαν είναι «γραφειοκρατία στην εκπαίδευση», «γραφειοπαθολογία» «γραφειοκρατισμός», «bureaucracy in educational systems».

1.4 Συμβολή Διπλωματικής Εργασίας

Κρίνεται αναγκαία η βιβλιογραφική διερεύνηση του φαινομένου της γραφειοκρατίας στην ελληνική εκπαίδευση, προκειμένου να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα όσον αφορά την εφαρμοσιμότητα και αποτελεσματικότητα του γραφειοκρατικού συστήματος, τις παθογένειες που αναπτύχθηκαν διαχρονικά και τους λόγους εμφάνισής τους. Επιπλέον, είναι σημαντικό να διερευνηθούν οι προσεγγίσεις βελτίωσης των δυσλειτουργιών του συστήματος και οι λόγοι που οι σύγχρονες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες δεν το πέτυχαν.

1.5 Οργάνωση Διπλωματικής Εργασίας

Η εργασία διαρθρώνεται σε δύο κύρια κεφάλαια, το κεφάλαιο της θεωρητικής θεμελίωσης και βιβλιογραφικής ανασκόπησης και το κεφάλαιο των συμπερασμάτων. Το πρώτο κεφάλαιο, ξεκινά με μία ενότητα που αφιερώνεται στη γενική ανασκόπηση των θεωριών/σχολών οργάνωσης και λειτουργίας της εκπαίδευσης, με αναφορές στα κύρια χαρακτηριστικά τους.

Ακολουθεί η ενότητα ανάλυσης του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης, που περιλαμβάνει μία υποενότητα παράθεσης των εννοιών που έχουν δοθεί κατά καιρούς στον όρο γραφειοκρατία και εν συνεχεία μία υποενότητα ανάλυσης των χαρακτηριστικών, καθώς και των λειτουργιών και δυσλειτουργιών του μοντέλου.

Η επόμενη ενότητα του πρώτου κεφαλαίου ξεκινά με μία εισαγωγή στην εφαρμογή της γραφειοκρατίας στην εκπαίδευση και ακολουθούν δύο υποενότητες. Στην πρώτη γίνεται μία ανασκόπηση της εφαρμογής του μοντέλου στο εκπαιδευτικό σύστημα έξι ευρωπαϊκών χωρών και στη δεύτερη αναλύεται το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, με αναφορά στα χαρακτηριστικά γραφειοπαθολογίας που έχει αναπτύξει.

Στην επόμενη ενότητα προσεγγίζουμε έρευνες που περιλαμβάνουν προτάσεις αντιμετώπισης των δυσλειτουργιών του γραφειοκρατικού εκπαιδευτικού συστήματος και το πρώτο κεφάλαιο καταλήγει με μία ενότητα όπου καταγράφονται οι κύριες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του ελληνικού κράτους που επεδίωξαν βελτιώσεις του συστήματος.

Στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται μία σύνοψη των κύριων σημείων της βιβλιογραφικής μελέτης. Αναφέρονται επίσης τα συμπεράσματα που προέκυψαν όσον αφορά τους λόγους της αναποτελεσματικής εφαρμογής της γραφειοκρατικής διοίκησης, τη γραφειοπαθολογία και τις προσεγγίσεις θεραπείας των αδυναμιών του συγκεκριμένου μοντέλου οργάνωσης.

Κεφάλαιο 2 - Θεωρητική Θεμελίωση / Βιβλιογραφική Ανασκόπηση

2.1 Θεωρίες οργάνωσης και λειτουργίας της Εκπαίδευσης

Η οργανωσιακή κουλτούρα αποτελεί πολυδιάστατο φαινόμενο που επηρεάζει τη συλλογική, οργανωσιακή και ατομική συμπεριφορά. Η απουσία ενός κοινού ορισμού οδηγεί σε πολλαπλές προσεγγίσεις της κουλτούρας, αλλά υπάρχει ευρεία συμφωνία ότι αποτελεί έναν σιωπηρό κοινωνικό κανόνα σε κάθε ομάδα. Αυτός ο κανόνας καθορίζει τις πολιτισμικές νόρμες που διαμορφώνουν τη συμπεριφορά εντός της ομάδας. Οι τυπολογίες οργανωσιακής κουλτούρας δημιουργούνται μελετώντας τους οργανισμούς σε παγκοσμιοποιημένα περιβάλλοντα και κατηγοριοποιώντας τους βάσει κοινών χαρακτηριστικών. Στον τομέα της εκπαίδευσης, τα σχολεία θεωρούνται ως οργανισμοί που, μέσω εξειδικευμένων δραστηριοτήτων, επιδιώκουν κοινούς στόχους. Η επικοινωνία εντός αυτών των συλλογικοτήτων διαμορφώνει έννοιες, αξίες, πεποιθήσεις και άλλα στοιχεία, δημιουργώντας την οργανωσιακή κουλτούρα τους (Καλλιοντζή & Ιορδανίδης, 2020).

Η διοίκηση της εκπαίδευσης αποτελεί ένα πεδίο μελέτης και πρακτικής που ασχολείται με τη λειτουργία των εκπαιδευτικών οργανισμών. Δεν υπάρχει ένας μόνο γενικά αποδεκτός ορισμός για το θέμα αυτό, καθώς η ανάπτυξη του έχει βασιστεί σε άλλες επιστήμες, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνιολογίας, της πολιτικής επιστήμης, της οικονομίας και της γενικής διοίκησης. Η διοίκηση της εκπαίδευσης πρέπει να είναι κεντρικά αφοσιωμένη στους στόχους της εκπαίδευσης. Αυτοί αποτελούν αντικείμενο συνεχούς συζήτησης και αντιπαράθεσης, αλλά, η αρχή διασύνδεσης της δράσης και της διοίκησης, με τους στόχους και τα αντικείμενα του σχολείου, παραμένει ζωτική. Αυτοί οι σκοποί ή στόχοι παρέχουν το κρίσιμο πλαίσιο που πρέπει να υποστηρίζει τη διοίκηση των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Χωρίς αυτό τον σύνδεσμο μεταξύ σκοπού και διοίκησης, υπάρχει κίνδυνος έμφασης στη διοικητική αποτελεσματικότητα και στις διαδικασίες, εις βάρος του εκπαιδευτικού σκοπού και των αξιών. Η διοίκηση της εκπαίδευσης ξεκινά διακριτά να διερευνάται στις αρχές του περασμένου αιώνα, με θεωρίες που αναπτύχθηκαν εκτός του τομέα της εκπαίδευσης και στη συνέχεια εφαρμόστηκαν σε σχολεία, με μεικτά αποτελέσματα (Bush, 2003).

Διακρίνουμε τρεις σχολές θεωρητικής προσέγγισης της εκπαιδευτικής διοίκησης, διάκριση που ακολουθεί και την εξέλιξη της γενικότερης διοικητικής θεωρία: την κλασική, την νεοκλασική και την σύγχρονη (Κατσαρός, 2008β).

Τα κλασικά μοντέλα παρουσιάζουν τα ακόλουθα βασικά χαρακτηριστικά. Αρχικά, θεωρούν τους οργανισμούς ως σύνολο συστημάτων, με σαφείς οργανωτικούς συνδέσμους

μεταξύ τους, ενώ το εγκεκριμένο πρότυπο σχέσεων μεταξύ των μελών του οργανισμού, καθορίζεται από οργανογράμματα. Οι δομές του οργανισμού τείνουν να είναι ιεραρχικές, με την ιεραρχία να αποτελεί το μέσο ελέγχου των ηγετών πάνω στο προσωπικό τους. Ο οργανισμός έχει επίσημους στόχους και σκοπούς, οι οποίοι γίνονται δεκτοί και ακολουθούνται από όλα τα μέλη του οργανισμού. Όσον αφορά τις διοικητικές αποφάσεις, λαμβάνονται μέσω ενός λογικού διαδικαστικού, με τις επιλογές να εξετάζονται και να αξιολογούνται με βάση τους στόχους του οργανισμού και επιλέγεται η πλέον κατάλληλη εναλλακτική για να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι. Η εξουσία των ανώτερων στελεχών πηγάζει από την θέση τους και τη διατηρούν όσο εξακολουθούν να βρίσκονται σε αυτή. Τέλος, έμφαση δίνεται στη λογοδοσία του οργανισμού προς τον φορέα ελέγχου (Bush, 2006).

Ο Taylor, ένας από τους εκπροσώπους της κλασικής σχολής, εισήγαγε, το 1911, την έννοια της βέλτιστης επαγγελματικής απόδοσης. Οι τέσσερις αρχές του για την επιστημονική διοίκηση, αποτελούν το χαρακτηριστικό της κλασικής περιόδου. Η πρώτη αρχή περιλαμβάνει την υιοθέτηση νόμων και τύπων για τον καθορισμό των πιο αποδοτικών τρόπων ολοκλήρωσης εργασιών. Στόχος, η προώθηση της παραγωγικότητας και του κέρδους, μέσω της τυποποίησης εργασιακών διαδικασιών. Η δεύτερη αρχή περιλαμβάνει τη μελέτη των ικανοτήτων των εργαζομένων, αναγνωρίζοντας πλεονεκτήματα και περιορισμούς, προσφέροντας ειδική εκπαίδευση για τη μέγιστη απόδοση. Η εξειδίκευση ενισχύει τη δεξιοτεχνία και εξοικονομεί χρόνο. Κατά την τρίτη αρχή, βασική ευθύνη της διοίκησης είναι η διασύνδεση διαδικασιών εργασίας και εξειδικευμένης εκπαίδευσης, ενώ η τέταρτη επιδιώκει την ισότιμη κατανομή εργασίας, με σκοπό την συνεργασία και την ελαχιστοποίηση των συγκρούσεων. Βασικοί στόχοι παραμένουν παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα (Holzer & Schwester, 2015).

Ο Fayol, από την άλλη, υπήρξε ο πιο σημαντικός εκπρόσωπος της θεωρίας της διοικητικής διαχείρισης. Θεωρούσε ότι στις οργανώσεις πρέπει να διακρίνονται οι βασικές δραστηριότητες σε τεχνική, εμπορική, οικονομική, ασφάλειας, λογιστική και διοικητική, με την τελευταία να είναι η μόνη που σχετίζεται με τον σχεδιασμό του οργανωτικού έργου και τον συντονισμό των στόχων της οργάνωσης. Υπογράμμισε το ρόλο της διοίκησης στη σχεδίαση πλήρως αναπτυγμένων προγραμμάτων, τη θέσπιση της οργανωτικής δομής, την έκδοση εντολών για την εκτέλεση εργασιών, τον συντονισμό προσπάθειας και βαθμού δυσκολίας στις εργασίες, καθώς και τον έλεγχο παρακολούθησης των εντολών και την θέσπιση κανόνων. Επιπλέον, καθόρισε τις αρχές, η τήρηση των οποίων αποτελεί προϋπόθεση επιτυχίας του οργανισμού, μεταξύ αυτών την κατανομή εργασίας, την πειθαρχία, την ιεραρχία, την κεντρική αρχή (Pataki & Sagi, 2009).

Τέλος, όσον αφορά τις κλασσικές προσεγγίσεις, εκπρόσωπός της και ερευνητής της γραφειοκρατίας υπήρξε ο Weber, ο οποίος, σε αντίθεση με τους Taylor και Fayol, δεν ήταν μηχανικός αλλά κοινωνιολόγος. Αντιμετωπίζει τη γραφειοκρατία ως ένα ορθολογικό σύστημα εξουσίας για τη διοίκηση σύγχρονων οργανισμών, ενώ θεωρεί την εξουσία ως μία κοινωνική σχέση και όχι ως ικανότητα επιβολής της θέλησης. Η θέληση των ιεραρχικά ανωτέρων υπακούεται πρόθυμα από εκείνους στους οποίους ασκείται και γι' αυτό η ορθολογική – νομική εξουσία, όπως εκδηλώνεται μέσα σε μία γραφειοκρατία, αποτελεί την πλέον αποτελεσματική μορφή οργάνωσης (Turbanti, 2022).

Ως αντίδραση στις προσεγγίσεις της κλασσικής θεωρίας, που υπογράμμιζαν εμφατικά τις μηχανικές και φυσιολογικές πτυχές της διοίκησης, εμφανίστηκε η σχολή της νεοκλασσικής θεωρίας, με μια πιο ανθρωποκεντρική προσέγγιση. Αυτή η σχολή σκέψης, αναπτυγμένη κατά τις δεκαετίες του 1920 και 1930, υπογράμμισε τη σημασία της κατανόησης των ανθρώπινων αναγκών, κινήτρων, συμπεριφορών και στάσεων. Δύο σημαντικές ομάδες εντάσσονται στη νεοκλασσική θεωρία, η σχολή των ανθρωπιστικών σχέσεων και οι σχολές συμπεριφοράς (Sarker & Khan, 2013).

Η νεοκλασσική θεωρία έχει έντονη επίδραση στην κατανόηση της ανθρώπινης συμπεριφοράς στην εργασία, στον οργανισμό και στην παραγωγή. Αυτή η προσέγγιση αναγνωρίζει τον οργανισμό ως έναν κοινωνικό σύστημα που επηρεάζεται από τα συναισθήματα και τα πολιτισμικά πρότυπα των μελών του οργανισμού, στον οποίο η ηγεσία, τα κίνητρα, η δυναμική της ομάδας, η συμμετοχή, το περιβάλλον εργασίας κ.ά., αποτελούν τον πυρήνα της θεωρίας. Αυτή η προσέγγιση άλλαξε την άποψη ότι οι εργαζόμενοι είναι εργαλεία, αλλά πολύτιμοι πόροι, και έθεσε τα θεμέλια εξέλιξης της θεωρίας διαχείρισης (Ferdous, 2017).

Η ανθρωποκεντρική προσέγγιση της διοίκησης, εισήλθε και στον τομέα της σχολικής διοίκησης, με την υιοθέτηση πρακτικών της νεοκλασσικής θεωρίας των ανθρώπινων σχέσεων. Αναγνωρίζεται η σημασία της συμμετοχής των εκπαιδευτικών στη διοίκηση των σχολείων, θεωρώντας τη συνεισφορά τους πολύτιμη για τη βελτίωση της διδασκαλίας και των αποτελεσμάτων (Μαυρικάκης, 2018).

Τις τελευταίες δεκαετίες, προέκυψαν νέες οργανωτικές προσεγγίσεις με επικρατέστερες τις λειτουργικές προσεγγίσεις, που δίνουν έμφαση στη συναίνεση και τη συνοχή, παρά στη σύγκρουση, τη διαφωνία και τις λειτουργίες της εξουσίας. Η βασική έννοια είναι αυτή του οργανισμού ως «συστήματος», που είναι λειτουργικά αποτελεσματικό εάν επιτυγχάνει σαφείς στόχους, που ορίζονται, επίσημα, μέσω της ορθολογικής λήψης αποφάσεων. Το καθήκον της διοίκησης, σύμφωνα με αυτή την άποψη, είναι να καθορίσει και να επιτύχει αυτούς τους στόχους (Clegg & Hardy, 1996).

Στις λειτουργικές προσεγγίσεις εντάσσονται οι συστημικές και οι ενδεχομενικές, με την πρώτη να θεωρεί την οργάνωση ως ένα σύστημα που αποτελείται από δομή, διαδικασίες και τεχνολογία, ενώ και ο άνθρωπος θεωρείται ως ένα σύστημα που περιέχει μια βιολογική-φυσιολογική δομή, ψυχολογικές διεργασίες και προσωπικότητα (Luthans, 1973). Από την άλλη, οι ενδεχομενικές προσεγγίσεις θεωρούν ότι δεν υπάρχει ιδανικός τρόπος διαχείρισης της οργάνωσης, της λήψης αποφάσεων και της ηγετικής διαδικασίας, διότι το περιβάλλον μεταβάλλεται. Οι οργανισμοί αντιλαμβάνονται ως ανοιχτά συστήματα, που ανταλλάσσουν πληροφορίες, μέσω μιας διαδικασίας εισροών-διαδικασιών-εκροών. Έτσι, όσο καλύτερη είναι η προσαρμογή μεταξύ των ενδεχομενικών μεταβλητών, όπως η τεχνολογία και η οργανωτική δομή, τόσο καλύτερη είναι η απόδοση της διαχείρισης των οργανισμών (Liu, 2020). Όσον αφορά τη σχολική διαχείριση, οι ενδεχομενικές προσεγγίσεις, παρόλο που συμφωνούν σε ό,τι αφορά την οργανωτική δομή του σχολείου και τον κρίσιμο ρόλο της στις δραστηριότητες όλων των εμπλεκόμενων (διοίκηση, εκπαιδευτικοί, μαθητές), υποστηρίζουν, επιπλέον, την σύνδεση της αποτελεσματικότητας με την προσαρμοστικότητα, τόσο των διοικητικών διαδικασιών (ηγεσία, λήψη αποφάσεων κλπ.) όσο και της εκπαιδευτικής διαδικασίας (μέθοδοι διδασκαλίας), αλλά ακόμα και των υποδομών (σχολική αρχιτεκτονική), προκειμένου να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του περιβάλλοντος (Κατσαρός, 2008β).

Ο παρακάτω πίνακας (Πίνακας 1), αποτυπώνει τις τρεις θεωρητικές σχολές οργάνωσης και καταγράφει συνοπτικά τα κύρια χαρακτηριστικά τους.

*Πίνακας 1: Ταξινόμηση θεωρητικών προσεγγίσεων και προτύπων οργάνωσης και διοίκησης στην εκπαίδευση
Πηγή: Κατσαρός (2008β)*

Θεωρητικό ρεύμα	Προσέγγιση	Πρότυπο διοίκησης	Βασικά χαρακτηριστικά οργάνωσης/διοίκησης
Κλαστική σχολή	<ul style="list-style-type: none"> • Τεχνοκρατικές-διαχειριστικές • Κοινωνιολογικές/Weber 	<ul style="list-style-type: none"> • Ορθολογική λήψη αποφάσεων • Γραφειοκρατία 	Δομή: ιεραρχική, αντικειμενικά υπαρκτή Σκοποί: κεντρικά διατυπωμένοι Σχέσεις με το περιβάλλον: τυπικές, μέσω του διευθυντή Ηγεσία: «διοικητική»
Νεοκλασική σχολή	<ul style="list-style-type: none"> • Ανθρώπινης Συμπεριφοράς 	<ul style="list-style-type: none"> • Συνεργατικό 	Δομή: ιεραρχική και λειτουργική, αντικειμενικά υπαρκτή Σκοποί: συλλογικά αποφασισμένοι Σχέσεις με το περιβάλλον: πολύπλοκες, συγκεκριμένες Ηγεσία: «μετασχηματιστική», «συμμετοχική»
Σύγχρονη θεωρία: Λειτουργικές προσεγγίσεις	<ul style="list-style-type: none"> • Κλειστό σύστημα • Ανοικτό σύστημα • Ενδεχομενικές 	<ul style="list-style-type: none"> • Συστημάτων 	Δομή: ιεραρχική, αντικειμενικά υπαρκτή Σκοποί: κεντρικά διατυπωμένοι Σχέσεις με το περιβάλλον: τυπικές, μέσω του διευθυντή Ηγεσία: «διοικητική» ή «ενδεχομενική»

2.2 Γραφειοκρατικό μοντέλο Διοίκησης

2.2.1 Εννοιολογική προσέγγιση του όρου γραφειοκρατία

Είναι ειρωνικό το γεγονός ότι η γραφειοκρατία εξακολουθεί να αποτελεί, κατά κύριο λόγο, όρο περιφρόνησης, παρόλο που τα «*γραφεία*» είναι από τους πιο σημαντικούς θεσμούς

σε κάθε έθνος ανά τον κόσμο. Διότι, όχι μόνο παρέχουν απασχόληση σε ένα πολύ σημαντικό τμήμα του παγκόσμιου πληθυσμού, αλλά επίσης λαμβάνουν κρίσιμες αποφάσεις που διαμορφώνουν την οικονομική, πολιτική και κοινωνική ζωή (Downs, 1965).

Στη βιβλιογραφία εντοπίζουμε συχνά μία σύγκρουση μεταξύ δύο απόψεων. Η πρώτη ορίζει τη γραφειοκρατία κυρίως ως εργαλείο ή μηχανισμό που εφαρμόζεται για την επιτυχή και αποτελεσματική υλοποίηση συγκεκριμένων στόχων. Η γραφειοκρατία θεωρείται επιτομή του ορθολογισμού και της αποτελεσματικής υλοποίησης στόχων και παροχής υπηρεσιών. Η δεύτερη άποψη βλέπει τη γραφειοκρατία κυρίως ως όργανο εξουσίας, άσκησης ελέγχου στους ανθρώπους, σε διαφορετικούς τομείς της ζωής, με τάση αυτή η εξουσία να μεγεθύνεται (γραφειοκρατικοποίηση), είτε προς το συμφέρον της ίδιας της γραφειοκρατίας είτε προς το συμφέρον κάποιων (Eisenstadt, 1959).

Κατά άλλους μελετητές, ο όρος γραφειοκρατία αναφέρεται σε οποιονδήποτε μεγάλο οργανισμό, οργανωμένο με δομή, διαδικασία και κανονιστικές αξίες, κανόνες και κανονισμούς, καθώς και ένα μείγμα αξιοκρατίας, καθοδήγησης και συστημάτων καταγραφής. Σε αυτούς τους οργανισμούς, τεχνογνωσία και εξειδικευμένη γνώση αποκτώνται μέσω της δράσης, της εκπαίδευσης και της διάρκειας (Farazmand, 2010).

Σύμφωνα με τον Hall (1963), ο Weber, στην εργασία του για τη γραφειοκρατία, περιέγραψε τις γραφειοκρατικές οργανώσεις, απαριθμώντας μια σειρά από οργανωτικά χαρακτηριστικά που, όταν υπάρχουν, αποτελούν τη γραφειοκρατική μορφή οργάνωσης. Αυτές οι διαστάσεις, συμπεριλαμβανομένου του καταμερισμού της εργασίας, της ιεραρχίας της εξουσίας, των εκτεταμένων κανόνων, του διαχωρισμού της διοίκησης από την ιδιοκτησία και της πρόσληψης και προαγωγής με βάση την τεχνική ικανότητα, έχουν χρησιμεύσει ως βάση για μεταγενέστερες οριοθετήσεις της γραφειοκρατικής δομής.

2.2.2 Χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας. Πλεονεκτήματα και αδυναμίες του μοντέλου

Για έναν αιώνα περίπου, η γραφειοκρατία υπήρξε ο κυρίαρχος τρόπος οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης παγκοσμίως. Η έμφαση στην ορθολογικότητα και τη σχολαστική εφαρμογή των κανόνων, καθώς και η προσήλωση στην αντικειμενικότητα και τη νομιμότητα, θεωρήθηκαν ότι συνέβαλαν στην αποδοτικότερη εκτέλεση της δημόσιας διοίκησης (Λεονάρδου, 2004).

Ο Weber, θεωρείται ο θεμελιωτής της γραφειοκρατικής θεωρίας. Η άποψή του για την ορθολογική γραφειοκρατία, είχε σημαντική επίδραση στην διοικητική επιστήμη και, παρόλες τις εξελίξεις στον τομέα της διαχείρισης, η θεωρία του παραμένει κλασική (Dash & Padhi, 2020). Ανέπτυξε ένα ορθολογικό–νομικό οργανωτικό σύστημα, χαρακτηριζόμενο από την ιεραρχική δόμηση, την εξειδίκευση της εργασίας και τη χρήση απρόσωπων

κανόνων (Humes, 2021), την εμπιστοσύνη σ' αυτούς, την πειθαρχία, την τυπικότητα, τις ορθολογικές αποφάσεις και δράσεις, που καθορίζουν την συμπεριφορά των υπαλλήλων, με απώτερο στόχο, την αποτελεσματικότητα την διοίκησης (Μαυρικάκης, 2018).

Σύμφωνα με τον Riggs (1979) ο όρος «bureau cracy» είχε χρησιμοποιηθεί από τον Vincent de Gournay το 1745, για να περιγράψει την απροθυμία των διοικητικών αξιωματούχων, που αποτελούσε τροχοπέδη στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας. Ο Weber, ωστόσο, αμφισβήτησε την αρνητική έννοια του όρου, υποστηρίζοντας πως, η γραφειοκρατία, αποτελεί τον πλέον ορθολογικό τύπο θεσμοθετημένης διακυβέρνησης, που παρέχει τη μέγιστη αποτελεσματικότητα (Wren & Bedeian, 2009). Διέκρινε τρεις τύπους εξουσίας: την παραδοσιακή, την χαρισματική και την νομική–ορθολογική (γραφειοκρατική), υποδεικνύοντας την τρίτη εξ αυτών ως ιδανική. Κατ' αυτήν, η θέληση των ιεραρχικά ανωτέρων εκτελείται πρόθυμα από εκείνους στους οποίους ασκείται, διότι αναγνωρίζουν ότι οι ανώτεροι έχουν την εξουσιοδότηση να το πράττουν και ότι η εξουσία τους προέρχεται από θεσμικές διατάξεις (Τερλεξής, 1999).

Σύμφωνα με το βεμπεριανό ιδεότυπο, η διοικητική οργάνωση αποτελείται από υπαλλήλους προσωπικά ελεύθερους, που διορίστηκαν με δική τους ελεύθερη επιλογή, που υπακούν εντολές μόνο κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, βάσει μίας σταθερής ιεραρχίας και των τυπικών τους υποχρεώσεων μέσα σε αυτή. Οι αρμοδιότητές τους είναι σταθερές και τις υπηρετούν, βάσει εξειδικευμένων ικανοτήτων, που βεβαιώνονται από τίτλο σπουδών και πιστοποιούνται συνήθως μέσω εξετάσεων. Η αμοιβή τους είναι σταθερή και αντιστοιχεί στη θέση τους στην ιεραρχία, ενώ η υπηρεσιακή τους εξέλιξη γίνεται κατόπιν διαδικασίας κρίσεων και σύμφωνα με τα χρόνια υπηρεσίας τους αλλά και το παρεχόμενο έργο τους (Weber, 2005).

Χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας είναι επίσης:

- ο καταμερισμός της εργασίας, ο διαχωρισμός δηλαδή των σύνθετων δραστηριοτήτων, σε καλά καθορισμένους τομείς, τύπους απασχόλησης και ρόλους, που περικλείουν την ανάθεση μίας τυποποιημένης εργασίας,
- η ιεράρχηση της εξουσίας, η διαβάθμιση δηλαδή των επιπέδων εξουσίας, ώστε σε κάθε επίπεδο οι ανώτεροι να ασκούν έλεγχο στους κατώτερους τους και οι αποφάσεις των κατώτερων να μπορούν να προσβληθούν από τους ανωτέρους,
- οι εκτενείς κανόνες, που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά των υπαλλήλων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και κατά την επικοινωνία τους με τους ανωτέρους. Έτσι η δικαιοδοσία σε κάθε επίπεδο καθορίζεται από νόμους, τυπικούς κανόνες και διοικητικές διατάξεις,

- η υποχρέωση η διοικητική δραστηριότητα να αποτυπώνεται σε έγγραφα τεκμήρια και να τηρείται σχετικό αρχείο (Dash & Padhi, 2020 · Λεφόρ, 1985).

Ίδανικά, η γραφειοκρατία, μέσω των κανονισμών και της απρόσωπης δόμησης, διασφαλίζει την απρόσκοπτη λειτουργία της διοίκησης, που δεν επηρεάζεται από ενδεχόμενες αλλαγές στην οργανωτική δομή. Παράλληλα, η ιεραρχική εξουσία, εξασφαλίζει την συστηματική επιδίωξη των στόχων της οργάνωσης, καθώς οι υφιστάμενοι συμμορφώνονται συνειδητά στις άνωθεν εντολές, διότι αναγνωρίζουν την θεσμική τους δέσμευση να εντέλλονται από τους ανωτέρους τους. Άλλωστε, χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας, όπως η απουσία μεροληψίας, αυθαίρετων ενεργειών και προνομιακής διασφάλισης οφελών, εμπνέουν την εμπιστοσύνη των υφισταμένων, αλλά και την προσδοκία των πολιτών ότι θα τύχουν δίκαιης και ισότιμης διαχείρισης από την διοίκηση (Λάζου - Μπαλτά & Παπαροϊδάμη, 2017).

Κατά παράδοξο τρόπο, τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της γραφειοκρατίας πηγάζουν από τα βασικά της χαρακτηριστικά, ήτοι την κατανομή της εργασίας, την προσήλωση στους κανόνες, την ιεραρχική δομή και την εξειδίκευση. Ο παρακάτω πίνακας (Πίνακας 2) παρουσιάζει τις λειτουργίες και δυσλειτουργίες που παράγει κάθε ένα από αυτά τα χαρακτηριστικά.

*Πίνακας 2: Λειτουργίες και Δυσλειτουργίες του Βεμπεριανού Μοντέλου
Πηγή: Πασιαρδής (1993)*

Λειτουργία	Γραφειοκρατικό Χαρακτηριστικό	Δυσλειτουργία
Ειδικότητα	Εξειδίκευση της Εργασίας	Ανία
Λογικότητα	Απρόσωπος Προσανατολισμός	Έλλειψη Ηθικού
Πειθαρχική υπακοή και συντονισμός	Αυστηρή Ιεράρχηση της Εξουσίας	Εμπόδια στην Επικοινωνία
Συνεκτικότητα και ομοιομορφία	Κανόνες και κανονισμοί	Μονολιθικότητα και αλλαγή στόχων
Κίνητρα	Προσανατολισμός καριέρας	Σύγκρουση μεταξύ αποδοτικότητας - αργαιότητας

Έτσι, με την κατανομή της εργασίας, διασφαλίζεται ότι, κάθε υπάλληλος επιτελεί το δικαιοδοτικό του έργο, βάσει αρμοδιότητας (Χατζησάββας, 1990). Ο σαφής καθορισμός των ρόλων και των ευθυνών, σε συνδυασμό με την καθορισμένη συμπεριφορά του συστήματος, εξασφαλίζει ότι, κάθε εργαζόμενος γνωρίζει και κατανοεί τον δικό του ρόλο και τις ευθύνες του και συμβάλλει στη συνεπή συμπεριφορά του, βοηθώντας στην αποτελεσματική διαχείριση και στη βελτίωση της παραγωγικότητας. Ο πολίτης, από την άλλη, μπορεί να εντοπίσει με ευκολία την αρμόδια υπηρεσία και τον υπεύθυνο υπάλληλο, καθιστώντας την αντιμετώπισή του αποτελεσματική και υπεύθυνη (Matjie, 2018).

Η προσήλωση σε επίσημους κανόνες και τυπικές διαδικασίες λειτουργίας συνεπάγεται συνέπεια, προβλεψιμότητα και δικαιοσύνη. Οι κανόνες διασφαλίζουν ότι, οι εργαζόμενοι θα λάβουν τις απαιτούμενες πληροφορίες ώστε να εκτελέσουν την εργασία τους αλλά και να είναι συνεπείς στην εξυπηρέτηση του πολίτη (Moore, 2005). Επιπλέον, η αντικειμενική εφαρμογή των κανόνων, διαδραματίζει καίριο ρόλο στην δημιουργία εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς της διοίκησης. Τούτο, επιπλέον, συντελεί στην προώθηση της δημοκρατικής ισότητας, καθώς οι κανόνες δεν προκαταλαμβάνουν ή διακρίνουν βάσει του οικονομικού καθεστώτος του πολίτη που υπόκειται σε αυτούς. (Olsen, 2006).

Στα θετικά χαρακτηριστικά της ιεραρχικής δόμησης περιλαμβάνεται η δυνατότητα της διοίκησης να διατηρεί αποτελεσματικά τον έλεγχο σε μεγάλους και πολύπλοκους οργανισμούς. Στο ιεραρχικό σύστημα, οι κοινωνικές σχέσεις ανωτέρων (καθοδήγηση) και υφισταμένων (εκτέλεση), βρίσκονται σε αποτελεσματική και σταθερή ισορροπία. Επιπλέον, η ιεραρχία, παρέχει ευκαιρίες για προσωπική εξέλιξη αλλά και την ασφάλεια και την προσδοκία προόδου (Diefenbach & Todnem By, 2012).

Η εξειδίκευση λειτουργεί ευεργετικά για τον οργανισμό διότι κάθε υπάλληλος επικεντρώνεται στο αντικείμενό του και κάθε τμήμα έχει συγκεκριμένες εξουσίες (εγγύηση εμπειρογνωμοσύνης). Οι εκπαιδευμένοι υπάλληλοι ολοκληρώνουν αποτελεσματικά τη δουλειά τους και γνωρίζουν τι αναμένεται από αυτούς μέσα στον οργανισμό, ενώ εντοπίζονται ευκολότερα οι υπάλληλοι που δεν ανταποκρίνονται στα καθήκοντά τους (Asiri, 2020).

Στην πράξη, ωστόσο, η βεμπεριανή γραφειοκρατία, ποτέ δεν βρήκε εφαρμογή στον ιδεότυπό της, καθώς από τα δομικά της στοιχεία δεν προέκυψαν μόνο πλεονεκτήματα αλλά και λειτουργικές ανεπάρκειες. Βασική αδυναμία αποτελούν οι αυστηροί κανόνες, οι τυπικές διοικητικές διαδικασίες και η εμμονή στην τήρησή τους, γεγονός που συνεπάγεται μία βραδυκίνητη οργάνωση, με χαμηλή προσαρμοστικότητα και εξελιξιμότητα. Στη μείωση της ευελιξίας συμβάλλει, επίσης, η εμμονή στον σεβασμό της ιεραρχίας και η υπερσυγκέντρωση των αποφασιστικών εξουσιών στις ανώτερες ιεραρχικές βαθμίδες, που μετατρέπουν τους υπαλλήλους σε παθητικά εκτελεστικά όργανα (Κατσαρός, 2008β). Καθώς οι συνθήκες μεταβλήθηκαν με την πάροδο του χρόνου και αναδείχθηκαν νέες απαιτήσεις για την διοίκηση, οι γραφειοκρατικοί οργανισμοί έγιναν ογκώδεις, στατικές και δύσκαμπτες, χωρίς αποτελεσματική σύνδεση και επικοινωνία με το περιβάλλον τους, ενώ οι υπάλληλοι αντιμετωπίζουν την υπηρεσία τους με απάθεια, εξαιτίας της υπερβολικής εξειδίκευσης (Ρωσσίδης, Μπελιάς, & Ασπρίδης, 2020).

Σημαντική επίσης αδυναμία της γραφειοκρατικής θεωρίας είναι η παράβλεψη της ανάπτυξης άτυπων οργανώσεων παράλληλα με την τυπική οργάνωση, που επιδρούν εξ ίσου

στις κοινωνικές σχέσεις, εντός και εκτός οργανισμού. Τέτοιες οργανώσεις, δεν είναι διόλου αμελητέες, διότι αναπτύσσουν σχέσεις εξουσίας με την διοίκηση (Ανδρέου & Παπακωνσταντίνου, 1994).

Η γραφειοκρατία εξελίχθηκε σε γραφειοπαθολογία, ήτοι έναν αυτοτροφοδοτούμενο φαύλο κύκλο, που αναπαραγάγει επιπλέον αδυναμίες. Αυτές περιλαμβάνουν την περίπλοκη νομοθεσία, οδηγίες χωρίς σαφήνεια, δύσκαμπτες διαδικασίες, περίπλοκη ιεραρχική δομή, υπερβολική αφοσίωση στην γραμματική ερμηνεία του νόμου, ελλιπή αξιοκρατία και κατάρτιση του προσωπικού, αντίσταση στην εξέλιξη. Επιπλέον, η εξωτερίκευση των αδυναμιών, συνεπάγεται προβληματική εξυπηρέτηση του κοινού, αναποτελεσματικότητα στη διεκπεραίωση των υποθέσεων, χρονοβόρες διαδικασίες και άσκοπες επισκέψεις των πολιτών στην υπηρεσία, διαμαρτυρίες, δυσαρέσκεια και, εν τέλει, διαπλοκή και διαφθορά (Ntanos & Boulouta, 2012).

Όσον αφορά το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας, βασίζεται, όπως και στις περισσότερες χώρες της μεσογειακής Ευρώπης, στις διοικητικές προδιαγραφές του ναπολεόντειου κράτους. Διαμορφωμένο βάσει της βεμπεριανής γραφειοκρατίας, χαρακτηρίζεται από τον υπερβολικό συγκεντρωτισμό του κράτους, την ιεραρχία, τον έλεγχο και τη λογοδοσία, την εξειδίκευση οργανισμών και υπαλλήλων, την πίστη στην νομική-ορθολογική εξουσία, τη λειτουργία βάσει τυπικών διαδικασιών, το σύστημα διορισμού και υπαλληλικής εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων. Παρόλα αυτά, η ενσωμάτωσή των ανωτέρω χαρακτηριστικών της γραφειοκρατίας στην διοικητική διαδικασία, παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις από τον ιδεότυπο, κυρίως λόγω της ιδιάζουσας διαπλοκής πολιτικής και διοίκησης. Γι' αυτό και στην βιβλιογραφία συναντά κανείς τους χαρακτηρισμούς «οιονεί - βεμπεριανή», «μη - βεμπεριανή» και «λανθάνουσα ιεραρχική βεμπεριανή», που περιγράφουν τη γραφειοκρατία στην Ελλάδα (Λαμπροπούλου, 2019).

Η διάρθρωση της οργάνωσης επιτυγχάνεται με τη συγκρότηση διακριτών δομών και ιεραρχικών επιπέδων, βασισμένη στην ομαδοποίηση παρόμοιων λειτουργιών. Σε κάθε δομή, ο υπουργός είναι ο ιεραρχικά ανώτερος, ενώ τα επιμέρους λειτουργικά επίπεδα κατανέμονται προς τη βάση της δομής, με αντίστοιχη εξειδίκευση. Η συγκεκριμένη διάρθρωση θεωρείται ότι συμβάλει στο συντονισμό και την αποτελεσματική εκτέλεση καθηκόντων, καθώς και στην ομαλή ροή των αποφάσεων και τη διαχείριση των εργασιών μέσα στην οργάνωση (Μακρυδημήτρης, 2004).

Το διοικητικό σύστημα δέχεται σημαντικές επιδράσεις από τους κυβερνώντες, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται η συνολική λειτουργία της διοίκησης. Κατά συνέπεια, βρίσκουν γόνιμο έδαφος οι πελατειακές σχέσεις και βλάπτεται η αξιοκρατία. Το πελατειακό κράτος, οι ομάδες συμφερόντων και ο κηδεμονευτικός συνδικαλισμός συμβάλλουν στην

αναποτελεσματικότητα της ελληνικής διοίκησης, στην κοστοβόρα λειτουργία της και τη διαφθορά (Λαδής, 2011). Επιπλέον, δυσμενείς κριτικές για την γραφειοκρατία στην Ελλάδα είναι η εμμονή στον τύπο, η προβληματική επικοινωνία και ανατροφοδότηση, η αρνητική σχέση κόστους-παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η μη αποδοτική χρήση πόρων, η αλυσιτελής νομοθεσία, η αδυναμία εφαρμογής ελέγχου και λογοδοσίας, η ευνοιοκρατία, οι επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες (Καρκατσούλης, 2021).

2.3 Γραφειοκρατία στην Εκπαίδευση

Για τους οικονομολόγους, υπάρχουν δύο γνωστοί θεσμικοί μηχανισμοί και, αντίστοιχα, δύο κοινές αρχές συντονισμού: η αγορά από τη μια και ο ιεραρχικός έλεγχος από την άλλη, που συχνά θεωρείται συνώνυμο με τη δημόσια χρηματοδότηση και τον γραφειοκρατικό έλεγχο των σχολείων. Πολύ λίγα εκπαιδευτικά συστήματα ωστόσο λειτουργούν σαν πραγματικές αγορές όπου οι «πάροχοι» (σχολεία, εκπαιδευτικοί) χρηματοδοτούνται απευθείας από τους «πελάτες» τους (μαθητές, γονείς) μέσω αμοιβών και όπου οι «πελάτες» απολαμβάνουν κάποια ελευθερία επιλογής. Στον εκπαιδευτικό τομέα, ο πιο κοινός και διαδεδομένος τρόπος λειτουργίας οργάνωσης, εξακολουθεί να είναι το ιεραρχικό ή γραφειοκρατικό μοντέλο (Vandenberghe, 1999).

Ένας επίσημος οργανισμός μπορεί να θεωρηθεί ως ένας κοινωνικός μηχανισμός που δημιουργήθηκε για να λύσει, ή τουλάχιστον να αντιμετωπίσει, ένα συνεχές πρόβλημα στην κοινωνία. Όπως και άλλοι επίσημοι οργανισμοί, το σχολείο πρέπει να ασχοληθεί με τα καθήκοντα της δομής, της διαχείρισης και της παροχής κατεύθυνσης σε ένα σύνθετο μείγμα ανθρώπινων και υλικών πόρων. Σε αντίθεση με τους περισσότερους άλλους επίσημους οργανισμούς, το σχολείο έχει ανθρώπινη απόδοση. Ως εκ τούτου, αντιμετωπίζει μάλλον μοναδικά προβλήματα διαχειριστικού ελέγχου (Hanson, 1975).

Τα εκπαιδευτικά συστήματα υιοθετούν πολλά από τα βασικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής οργάνωσης. Συγκεκριμένα, παρατηρείται συγκέντρωση αποφάσεων, ιεραρχική δομή εξουσίας και τυπική ροή εντολών από την κορυφή προς τα κάτω, παρόμοια με τη διοικητική πυραμίδα. Στην κορυφή βρίσκεται το αρμόδιο υπουργείο, ακολουθούν τα ενδιάμεσα στελέχη και, τελικά, οι διευθυντές των σχολείων, υπεύθυνοι για την υλοποίηση των οδηγιών στους εκπαιδευτικούς και τους μαθητές. Όσον αφορά την τυποποίηση και τον καταμερισμό της εργασίας, απαιτείται εξειδίκευση σε εκπαιδευτικούς και διοικητικούς κλάδους. Οι κανόνες λειτουργίας των σχολείων ρυθμίζουν τη συμπεριφορά μαθητών και εκπαιδευτικών, καθώς και τις σχέσεις με τους γονείς. Αυτοί οι κανόνες αποτελούν απόδειξη της ύπαρξης κανόνων ρύθμισης για διαδικασίες και συμπεριφορές. Τέλος, η πρόσληψη και η σταδιοδρομία του προσωπικού, βασίζονται στα επαγγελματικά τους προσόντα,

αντικατοπτρίζοντας ένα ακόμα χαρακτηριστικό της γραφειοκρατίας (Κατσαρός, 2008β). Σημαντικό χαρακτηριστικό του γραφειοκρατικού μοντέλου οργάνωσης είναι επίσης το στοιχείο του ορθολογισμού, μέσω απρόσωπων κανόνων, που καθορίζουν την οργανωτική συμπεριφορά. Η βεμπεριανή γραφειοκρατία συνδέθηκε με την ορθολογική διάσταση της διοίκησης, που εκδηλώνεται στην πράξη μέσα από την πίστη στη νομιμότητα των κανόνων, την πειθαρχία, τη λήψη λογικών αποφάσεων και τη λογική δράση (Μαυρικάκης, 2018).

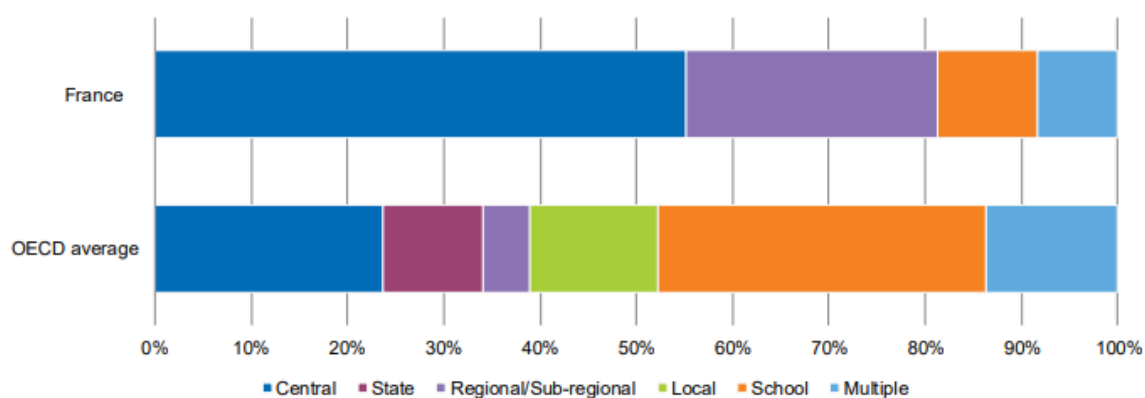
Η εκπαιδευτική γραφειοκρατία ωστόσο, πέραν των ανωτέρω τυπικών χαρακτηριστικών του βεμπεριανού ιδεότυπου, εμφανίζει μία ιδιόμορφη έκφανση, που σχετίζεται με τον συνδυασμό της αυστηρής ιεραρχικής δομής, του ελέγχου και της εξάρτησης από την κεντρική εξουσία, με την τάση του μεμονωμένου εκπαιδευτικού να αυτονομείται στο σχολείο και στην τάξη. Αυτή η ροπή για αυτονομία προέρχεται από την ανάγκη αλληλεπίδρασης του εκπαιδευτικού με τον μαθητή ώστε να αξιολογεί την απόδοσή του και να συντελεί στην ενηλικίωση και κοινωνικοποίησή του, αρμοδιότητες που απαιτούν τόσο συναισθηματική επένδυση όσο και προσαρμογές στις διδακτικές μεθόδους, δράσεις που είναι θεωρητικά αναντίστοιχες με την φύση των γραφειοκρατικών λειτουργιών που του ανατίθενται (Bidwell, 2013).

Όταν λοιπόν επιτρέπεται στον εκπαιδευτικό – επαγγελματία να αυτονομείται, εφαρμόζοντας δεξιότητες που απέκτησε, μέσω εκτεταμένης κατάρτισης, και λειτουργεί ανεξάρτητα, στο πλαίσιο μίας εκτεταμένης αποκέντρωσης, τότε μιλάμε για την μορφή του οργανωτικού σχεδιασμού της επαγγελματικής γραφειοκρατίας (Cheng, 1990).

2.3.1 Γραφειοκρατία σε ευρωπαϊκά εκπαιδευτικά συστήματα

Στην ενότητα αυτή, γίνεται αναφορά στο εκπαιδευτικό σύστημα έξι ευρωπαϊκών χωρών, με σκοπό τον εντοπισμό κοινών τόπων αλλά και διαφορών στην εφαρμογή της γραφειοκρατικής οργάνωσης. Από αυτές, πιο κοντά στην ελληνική πραγματικότητα βρίσκεται η Γαλλία, γι' αυτό και αφιερώνεται σε αυτή εκτενέστερη επισκόπηση. Η γαλλική εκπαιδευτική πολιτική έχει επιδράσει στη διαμόρφωση αυτής στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα να παρουσιάζουν κοινά χαρακτηριστικά όπως ο έντονος συγκεντρωτισμός και η ομοιομορφία στο λεπτομερώς ρυθμισμένο πρόγραμμα σπουδών, η έμφαση στον ορθολογισμό. Γι' αυτό και, κατά καιρούς, οι γαλλικές εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις έχουν προβληθεί ως απόδειξη της νομιμότητας σε παρόμοιες ελληνικές προσπάθειες. Υπάρχει ωστόσο άλλο ένα κοινό γνώρισμα, αυτό των συχνών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών και της «*μεταρρύθμισης μη μεταρρύθμισης*», της μεταρρύθμισης δηλαδή που τίποτα το καινοτόμο δεν κομίζει (Persianis, 1998).

Γαλλία: Η Γαλλία, διατηρεί ένα κεντροποιημένο, ιεραρχικό και τυποποιημένο εκπαιδευτικό σύστημα, με ισχυρό Υπουργείο Παιδείας. Η παράδοση της γραφειοκρατίας και του ελέγχου παραμένει υψηλή, με δημοσίους υπαλλήλους που επιθυμούν να διατηρήσουν τα προνόμια τους ως επαγγελματική ομάδα. Ενώ άλλα ευρωπαϊκά εκπαιδευτικά συστήματα έχουν αποκεντρωθεί, η Γαλλία φαίνεται διστακτική να μεταφέρει εξουσίες από το κράτος σε ανεξάρτητες τοπικές αρχές, όπως φαίνεται και στην Εικόνα 1. Χάριν της αρχής της ισότητας η εκπαίδευση παρέχεται τυποποιημένα σε εθνικό επίπεδο, ήτοι εφαρμόζεται το ίδιο πρόγραμμα σπουδών και οι ίδιες διδακτικές συνθήκες ανά την επικράτεια. Αυτή η τυποποίηση, ενισχύεται από το γεγονός ότι οι εκπαιδευτικοί στη δημόσια εκπαίδευση επιλέγονται και προσλαμβάνονται ως δημόσιοι υπάλληλοι, με τις ίδιες συνθήκες εργασίας και αμοιβής. Η αξία των νομικών κειμένων και κωδίκων στη διοίκηση της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί επίσης μια άλλη εξήγηση για τη διατήρηση αυτής της διοικητικής δομής. Άλλωστε, με τους 860.000 δασκάλους και τους ανάλογους μαθητές, το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα αποτελεί έναν τεράστιο μηχανισμό, δύσκολο να διοικηθεί διαφορετικά (Normand, 2020).



Εικόνα 1: Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης
Πηγή: OECD (2020)

Το Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) αποτελεί έναν από τους μεγαλύτερους εργοδότες και μία από τις μεγαλύτερες γραφειοκρατικές δομές στον κόσμο. Χαρακτηριζόμενο από «ανταγωνιστικό κορπορατισμό» εντός της συγκεντρωτικής γραφειοκρατίας, το πλαίσιο της γαλλικής εκπαιδευτικής πολιτικής επέτρεψε στα συνδικάτα εκπαιδευτικών να εμπλακούν και να ελέγχουν τον μηχανισμό χάραξης πολιτικής για να ανακόψουν την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση και την αποκέντρωση. Έτσι, το γαλλικό σύστημα παραμένει εξαιρετικά συγκεντρωτικό, παρά τις επίμονες προσπάθειες αποκέντρωσης, προκειμένου να υπερασπιστεί το δημόσιο συμφέρον, έναντι υποδεέστερων επαρχιακών συμφερόντων, που θα μπορούσαν να απειλήσουν την εκπαιδευτική ουδετερότητα και ισότητα (Dobbins, 2014).

Σύμφωνα με την βεμπεριανή κατηγοριοποίηση, το γαλλικό εκπαιδευτικό σύστημα διέπεται από νομική-ορθολογική γραφειοκρατία. Η κληρονομιά του Ναπολέοντα διαμόρφωσε επαγγελματικά σώματα όπως οι «δάσκαλοι υψηλής ειδίκευσης» και η «Γενική Επιθεώρηση», διατηρώντας έναν ισχυρό κορπορατισμό υπεράσπισης των προνομίων και αντίστασης σε μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, με τα στελέχη του δημόσιου εκπαιδευτικού συστήματος να εξυπηρετούν τους στόχους μιας επαγγελματικής γραφειοκρατίας. Το αίσθημα εξουσίας και ιεραρχίας είναι υψηλό, ενώ οι σχέσεις μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων ρυθμίζονται σε μεγάλο βαθμό από επίσημους κανόνες. Ωστόσο, τις τελευταίες δεκαετίες, στο κράτος γίνονται προσπάθειες προς τη Νέα Δημόσια Διοίκηση, με λιγότερη ναπολεόντεια τάξη και την εφαρμογή προϋπολογισμού επιδόσεων και στόχους που μετρούνται με δείκτες. Στην εκπαίδευση, η μεταρρύθμιση είναι αργή, λόγω της αντίστασης των επαγγελματικών φορέων και συνδικάτων και της πολυπλοκότητας του συγκεντρωτικού συστήματος. Πλέον, οι διευθυντές σχολείων, απαιτείται όλο και περισσότερο να ενεργούν ως μάνατζερ. Ο νόμος τους αναγνωρίζει την δυνατότητα να καθοδηγούν, με τη συνδρομή ενός «παιδαγωγικού συμβουλίου», σε ορισμένα παιδαγωγικά θέματα και έργα που αφορούν στο σχέδιο ανάπτυξης του σχολείου. Ωστόσο, η εξουσία τους παραμένει σε μεγάλο βαθμό διοικητική, χωρίς εξουσία επί των διδακτικών πρακτικών. Από την άλλη, απαιτείται να διαπραγματευτούν συμβάσεις στόχων με την Κρατική Τοπική Αρχή, αιτιολογώντας τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση στο σχέδιο ανάπτυξης του σχολείου και τους στόχους που θα επιτύχουν σε τρία ή πέντε χρόνια. Αυτή η σύμβαση βασίζεται στη διάγνωση δυνατών και αδύναμων σημείων του σχολείου και καλύπτει, όχι μόνο την παιδαγωγική, αλλά και την καθοδήγηση, την επικοινωνία, τους πόρους, τις συνεργασίες, τις τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνίας (ΤΠΕ) κ.λπ. Στη διαδικασία πρέπει να περιλαμβάνονται δείκτες απόδοσης και αποτελεσμάτων των μαθητών, μέτρησης επιτευγμάτων και εντοπισμού κενών (Normand, 2017).

Υπό συνθήκες ελλιπούς αναδιάρθρωσης του εκπαιδευτικού επαγγέλματος, περιορισμένης σχολικής αυτονομίας, σχολικής επιλογής στο περιθώριο και ανεπιτυχούς αποκέντρωσης, το γαλλικό εκπαιδευτικό σύστημα παραμένει σε απόσταση από την Νέα Δημόσια Διοίκηση. Μόνο η διοικητική και οικονομική λογοδοσία έχει διεισδύσει στους θεσμούς μακροπρόθεσμα, χωρίς ωστόσο να επιδρά στο έργο των εκπαιδευτικών. Οι Διευθυντές και οι επιθεωρητές έχουν αρμοδιότητες αξιολόγησης και ελέγχου, συνάπτουν συμβάσεις, αλλά εξακολουθεί να κυριαρχεί η γραφειοκρατική δομή. Βασική επιδίωξη των υπευθύνων χάραξης πολιτικής είναι η αναζήτηση ενός Τρίτου Δρόμου μεταξύ κράτους και αγοράς, με κατεύθυνση προς την αποκέντρωση, με τη δημιουργία νέων περιφερειακών φορέων και σκοπό την αναδιάρθρωση του τρόπου κατανομής των τοπικών αρμοδιοτήτων (Derouet, 2017).

Ιταλία: Όσον αφορά την Ιταλία, η εκπαίδευση αποτελεί, στο πέρασμα των χρόνων, πεδίο αμφισβητήσεων και αντικρουόμενων αντιφατικών διαδικασιών μεταξύ αποκέντρωσης και

επανασυγκέντρωσης. Εξακολουθεί να διατηρεί την γραφειοκρατία ως των κύριο τρόπο συντονισμού, με ιεραρχική-συγκεντρωτική κατανομή ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων και συγκεντρωτικό πρόγραμμα σπουδών. Παράλληλα, χαρακτηρίζεται από επαγγελματική αυτονομία, με τα σωματεία και τα συλλογικά όργανα να αποτελούν ισχυρούς παράγοντες της σχολικής διακυβέρνησης. Οι προσπάθειες εισαγωγής μεταρρυθμίσεων της Νέας Δημόσιας Διοίκησης ήταν αργή, κυρίως λόγω της σθεναρής αντίταξης των γραφειοκρατών και του ασταθούς πολιτικού σκηνικού, που οδήγησαν σε αμφισβητούμενες πολιτικές. Κύριες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, εμπνευσμένες από την παγκόσμια εκπαιδευτική πολιτική και τον Τρίτο Δρόμο που αναζητείται και από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, αποτελούν η αποκεντρωμένη εκπαιδευτική διακυβέρνηση και η αξιολόγηση των επιδόσεων του συστήματος και των δρώντων. Εν κατακλείδι, το ιταλικό εκπαιδευτικό σύστημα, μπορεί να χαρακτηριστεί ως μία περίεργη, υβριδική μορφή συγκεντρωτικής αποκέντρωσης, όπου το κράτος εξακολουθεί να ασκεί ισχυρή επιρροή στις τοπικές αρχές και τα σχολεία, όπως φαίνεται και στην Εικόνα 2, μέσω του προγράμματος σπουδών, τον έλεγχο ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων και τον καθορισμό προτύπων, καθιστώντας αδύναμη την σχολική αυτονομία (Hall, και συν., 2015).

	Central	State	Provincial/ regional	Sub- regional	Local	School	Multiple levels	Total
Italy	52	a	11	a	0	30	6	100
OECD average	24	11	4	1	13	34	14	100
EU22 average	24	9	3	2	8	38	16	100

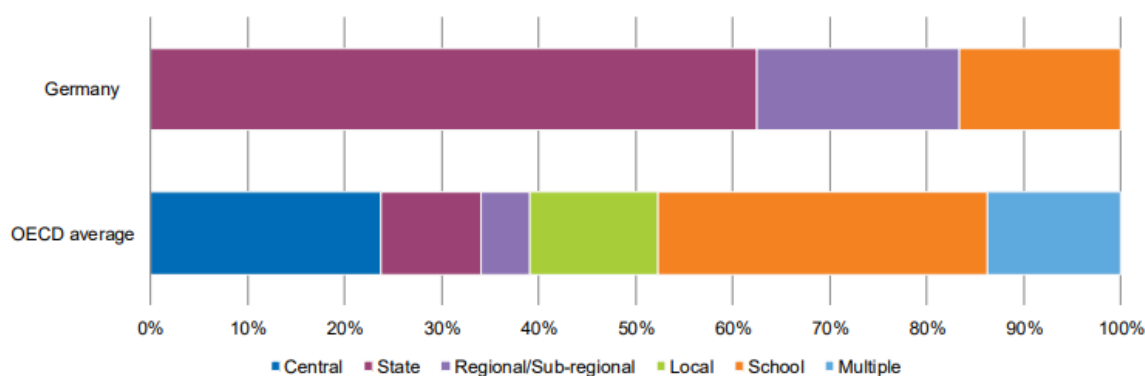
Εικόνα 2: : Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης
Πηγή: OECD (2018)

Γερμανία: Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αποτελείται από 16 κρατίδια και τα ζητήματα εκπαίδευσης και πολιτισμού αντιμετωπίζονται ανά κρατίδιο, με το κάθε ένα από αυτά να έχει το δικό της σχολικό σύστημα, που πλαισιώνεται από δικούς του νόμους δικαιοδοσίας και δικές του διοικητικές παραδόσεις. Παρά τις διαφορές, κάθε κρατιδίου οργανώνεται σύμφωνα με ένα μάλλον παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο διακυβέρνησης (Huber, 2020). Το Υπουργείο Πολιτισμού κάθε κρατιδίου είναι υπεύθυνο για την έκδοση των σημαντικότερων κατευθυντήριων γραμμών και της αντίστοιχης νομοθετικής πρωτοβουλίας για την ανάπτυξη του σχολικού συστήματος (Εικόνα 3), όπως διατάγματα που αφορούν τα προγράμματα σπουδών, την έγκριση σχολικών βιβλίων, τη ρύθμιση της σταδιοδρομίας των μαθητών, διορισμούς καθηγητών, συντήρηση σχολείων. Ευθύνη του επίσης είναι και η χρηματοδότηση τόσο των υποδομών όσο και της μισθοδοσίας του προσωπικού (Dobert, 2015).

Επιπλέον, υπάρχει σε ομοσπονδιακό επίπεδο η Μόνιμη Διάσκεψη των Υπουργών Παιδείας και Πολιτισμού, με σκοπό τον συντονισμό της εκπαιδευτικής πολιτικής, χωρίς όμως να διαθέτει εξουσία δεσμευτικών αποφάσεων για τα κοινοβούλια των κρατιδίων. Η

επιρροή της ωστόσο σε θέματα ποιοτικού ελέγχου έχει αυξηθεί τελευταία μετά τα απογοητευτικά αποτελέσματα της PISA 2000, που πυροδότησαν ανησυχίες για την αποτελεσματικότητα του ομοσπονδιακού συστήματος εκπαίδευσης. Σε απάντηση, η Μόνιμη Διάσκεψη έθεσε ως στόχο την ευθυγράμμιση των εκπαιδευτικών πολιτικών των κρατιδίων, βάσει εθνικών προτύπων εκπαίδευσης και ενός συστήματος τακτικής εθνικής παρακολούθησης του επαγγελματισμού των εκπαιδευτικών (Huber, 2020).

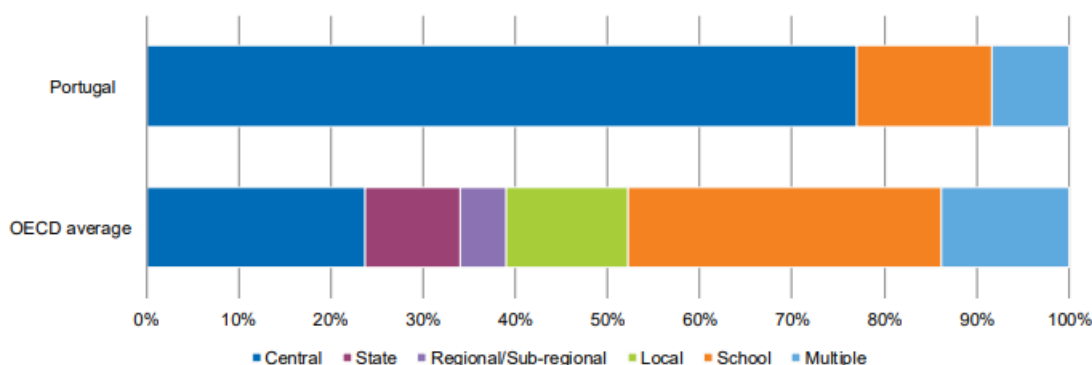
Ως αποτέλεσμα, τα κρατίδια άρχισαν να τροποποιούν το παραδοσιακό σύστημα εκπαιδευτικής διακυβέρνησης σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα. Οι εξουσίες των εποπτικών αρχών μειώθηκαν, προς όφελος της θεσμικής, οργανωτικής, οικονομικής και εκπαιδευτικής αυτονομίας των σχολείων. Αξιολόγηση και αυτοαξιολόγηση έχουν εισαχθεί σε όλα τα ομόσπονδα κράτη της Γερμανίας. Η Μόνιμη Διάσκεψη των Υπουργών Παιδείας και Πολιτισμού ανέπτυξε εθνικά εκπαιδευτικά πρότυπα, υποχρεωτικά για τα 16 ομόσπονδα κράτη της Γερμανίας, που συγκρίνονται με αντίστοιχα διεθνή. Ωστόσο, παρά την ταχεία αντίδραση στα αποτελέσματα της άσκησης PISA του 2000 και την υιοθέτηση πολλών νέων μέσων πολιτικής τόσο σε συστημικό όσο και σε θεσμικό επίπεδο, έχει παρατηρηθεί ότι η διαδικασία αλλαγής φαίνεται μάλλον αργή (Carano, 2015).



Εικόνα 3: : Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης
Πηγή: OECD (2020)

Πορτογαλία: Η Πορτογαλία έχει επίσης αναπτύξει το εκπαιδευτικό της σύστημα με βάση το γραφειοκρατικό μοντέλο, σε συνδυασμό με ρυθμίσεις του επαγγέλματος του δασκάλου (γραφειοκρατικό – επαγγελματικό μοντέλο). Το σύστημά της δηλαδή παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής διοίκησης, στο πλαίσιο ωστόσο της πολυπλοκότητας των εκπαιδευτικών καθηκόντων, αυτά συνδυάζονται με μία εκπαιδευτική αυτονομία που βασίζεται στις επαγγελματικές δεξιότητες του εκπαιδευτικού κλάδου. Δίνεται δηλαδή στους εκπαιδευτικούς, όπως φαίνεται και στην Εικόνα 4, το περιθώριο πρωτοβουλιών, τόσο για την διδακτική τους δράση όσο και για την διαχείριση της σταδιοδρομίας τους. Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρούνται προσπάθειες, έστω και μετριοπαθούς, θεσμικής ρύθμισης, όσον αφορά θέματα όπως μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στα σχολεία, την αποκέντρωση της λήψης αποφάσεων προς ενδιάμεσες ή τοπικές αρχές, την αξιολόγηση των σχολικών μονάδων, την

επιλογή σχολείου φοίτησης, παρεμβάσεις στο πρόγραμμα σπουδών αλλά εντός προκαθορισμένων ορίων. Σημαντική επίσης είναι η τάση ελέγχου της επαγγελματικής αυτονομίας των εκπαιδευτικών, μέσω διαδικασιών εποπτείας, όπως καταρτίσεις από παιδαγωγικούς συμβούλους ή επιθεωρητές (Maroy, 2008).



Εικόνα 4: Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης
Πηγή: OECD (2020)

Φινλανδία – Σουηδία: Φινλανδία και Σουηδία έχουν μακρά ιστορία εφαρμογής της λογικής της γραφειοκρατίας και τα εκπαιδευτικά τους συστήματα παρουσιάζουν πολλά παρόμοια χαρακτηριστικά του λεγόμενου Σκανδιναβικού Κράτους Πρόνοιας και παρόμοια μεταρρυθμιστικά κινήματα, με τάσεις προς την Νέα Δημόσια Διοίκηση, με επίκεντρο την αποκέντρωση, την αποκανονιστικοποίηση, την ιδιωτικοποίηση και την ελευθερία γονικής επιλογής. Παρουσιάζουν ωστόσο και σημαντικές διαφορές, ως προς τη δυναμική του εκπαιδευτικού επαγγελματισμού (όσον αφορά την καθοδήγηση και οργάνωση της εργασίας) στην Φινλανδία από τη μία και τον εναγκαλισμό της λογικής της αγοράς στην Σουηδία από την άλλη. Όπως βλέπουμε στην Εικόνα 5, στη Σουηδία, παρότι έχουν γίνει προσπάθειες ενίσχυσης της αυτονομίας των εκπαιδευτικών, αυτή έχει περιοριστεί από την παράλληλη αύξηση της εποπτείας. Εν αντιθέσει, στην Φινλανδία, οι εκπαιδευτικοί έχουν μακρά και ισχυρή παράδοση διεκδίκησης του επαγγελματισμού έναντι των εμποδίων της γραφειοκρατικής λογικής και το έχουν κατορθώσει. Διαφορές εντοπίζονται και στην αποτελεσματικότητα της εκπαίδευσης, όπως αυτή έχει μετρηθεί από υπερεθνικούς οργανισμούς (ΟΟΣΑ – PISA), με την Φινλανδία να κατατάσσεται στις πρώτες θέσεις των πλέον αποδοτικών εκπαιδευτικών συστημάτων, σε αντίθεση με την Σουηδία (Samuelsson & Lindblad, 2015).

	Central	State	Provincial/ regional	Sub- regional	Local	School	Multiple levels	Total
Finland	0		0	0	0	0	100	100
Sweden	21				35	35	8	100
OECD average	24	11	4	1	13	34	14	100
EU22 average	24	9	3	2	8	38	16	100

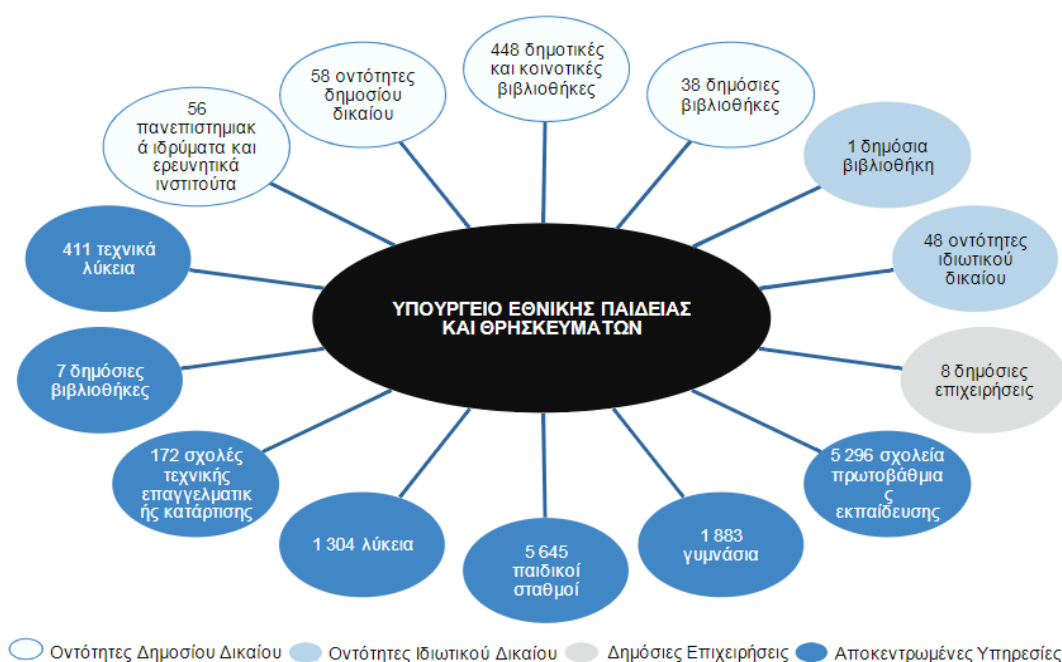
Εικόνα 5: Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης
Πηγή: OECD (2018)

2.3.2 Γραφειοκρατία στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα

Η διαρθρωτική οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος στην Ελλάδα, χαρακτηρίζεται από γραφειοκρατικές πρακτικές που εξακολουθούν να επικρατούν (Κατσαρός, 2008β).

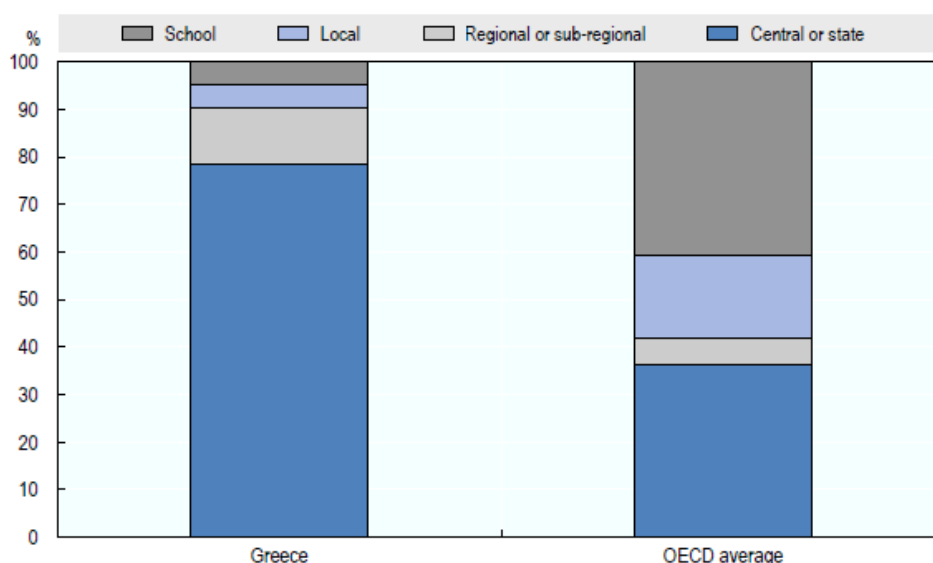
Οι παράγοντες που συνέβαλαν στην εγκαθίδρυση και διατήρηση της γραφειοκρατίας στη διοικητική οργάνωση της εκπαίδευσης, περιλαμβάνουν τη δόμηση του σχολικού συστήματος σε βαθμίδες (α/θμια, β/θμια), τύπους (γενική, επαγγελματική, ειδική) και τάξεις, καθώς και τη διασφάλιση της ομοιομορφίας των προγραμμάτων σπουδών, με στόχο τις ίσες ευκαιρίες στην εκπαίδευση. Επιπλέον, κοινωνικοί λόγοι, όπως η αστικοποίηση του πληθυσμού και η αυξανόμενη διασύνδεση της εκπαίδευσης με την οικονομία, προσδίδουν περαιτέρω περίπλοκη διάσταση στη διατήρηση της γραφειοκρατίας στον τομέα της εκπαίδευσης (Λάζου - Μπαλτά & Παπαροϊδάμη, 2017).

Βασικό χαρακτηριστικό της γραφειοκρατίας στη διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος είναι η κεντροποιημένη άσκηση της εξουσίας και η ιεραρχία, με τον Υπουργό Παιδείας να βρίσκεται στο υψηλότερο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας, ενώ προς τα κάτω αναπτύσσονται οι κεντρικές, περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες της εκπαίδευσης, με τα αντίστοιχα στελέχη. Στο χαμηλότερο επίπεδο της ιεραρχίας, βρίσκονται οι διευθυντές των σχολείων και οι εκπαιδευτικοί, οι οποίοι αποτελούν τους τελικούς αποδέκτες των διοικητικών κατευθύνσεων (Μιχαλακόπουλος, 1987).



Εικόνα 6: Εκπαιδευτικοί οργανισμοί εποπτευόμενοι από το Υπουργείο Παιδείας
Πηγή: ΟΟΣΑ (2012)

Έκθεση του ΟΟΣΑ για το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα έρχεται να αναδείξει την υπερβολική κεντροποίηση, καθώς, σύμφωνα με στοιχεία έρευνας που διεξήγαγε, το 78% των αποφάσεων που λαμβάνονται είναι υπουργικές, ενώ προχωρώντας προς τη βάση της ιεραρχίας, η αποφασιστική αρμοδιότητα περιορίζεται σημαντικά, με μόλις το 5% των αποφάσεων να λαμβάνονται από το διευθυντή της σχολικής μονάδας. Ο Υπουργός Παιδείας διαθέτει εκτεταμένη εξουσία, καθώς λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με τα προγράμματα σπουδών, τη διδασκαλία, το σχολικό ωράριο, τα θέματα προσλήψεων και μεταθέσεων εκπαιδευτικών, την επιλογή, εκτύπωση και διανομή βιβλίων. Από την άλλη, οι εκπαιδευτικοί διαθέτουν περιορισμένη αυτονομία όσον αφορά τη χρήση δικού τους διδακτικού υλικού, ενισχύοντας τον κεντρικό χαρακτήρα των αποφάσεων στον εκπαιδευτικό σύστημα (Dimitropoulos & Kindi, 2017).



Εικόνα 7: Ποσοστό αποφάσεων που λαμβάνονται σε δημόσια σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης
Πηγή: OECD (2018)

Το Υπουργείο Παιδείας, κατέχει τον πλήρη έλεγχο στην καθοδήγηση της εθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής, ως ανώτατη διοικητική μονάδα, υπό την εποπτεία της κυβέρνησης. Καθώς η διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής συνδέεται στενά με την πολιτική κατεύθυνση του κυβερνώντος κόμματος, το υπουργείο είναι υπεύθυνο για την έκδοση διαταγμάτων, οδηγιών και εγκυκλίων, που δίνουν κατευθυντήριες γραμμές στις περιφερειακές υπηρεσίες για την εφαρμογή της κεντρικής πολιτικής. Η κατάρτιση του προϋπολογισμού της εκπαίδευσης είναι επίσης υπουργική αρμοδιότητα, όπως και ο πλήρης έλεγχος της πλειοψηφίας των εκπαιδευτικών διαδικασιών (Saiti & Eliophotou-Menon, 2009).

Στη βάση της οργανωτικής πυραμίδας του εκπαιδευτικού συστήματος βρίσκεται η σχολική μονάδα, που διατηρεί κυρίως τον ρόλο της ως διαχειριστικό και διεκπεραιωτικό όργανο, εφαρμόζοντας αποφάσεις που προέρχονται από τα κεντρικά όργανα διοίκησης του Υπουργείου Παιδείας. Οι συμμετέχοντες στη σχολική καθημερινότητα δεν έχουν τη δυνατότητα να επηρεάσουν ουσιαστικά την εκπαιδευτική πολιτική, που καθορίζεται από την κεντρική διοίκηση, αλλά αντιμετωπίζουν τις ιδιαίτερες ανάγκες της εκπαιδευτικής διαδικασίας που προκύπτουν καθημερινά, εφαρμόζοντας παθητικά και ομοιόμορφα τα μέτρα που προκύπτουν κεντρικά (Μπρίνια, 2012).

Στη σχολική μονάδα, παρατηρούμε τα εξής χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας:

- **Ιεραρχία:** Στη διοικητική πυραμίδα του σχολείου, ο διευθυντής έχει την κεντρική εξουσία και ευθύνη, διαχειρίζεται την επικοινωνία, επιλύει προβλήματα, και συντονίζει τις δραστηριότητες. Ο υποδιευθυντής χειρίζεται γραφειοκρατικές εργασίες και συντονίζει τους εκπαιδευτικούς. Ο σύλλογος διδασκόντων έχει παιδαγωγικό ρόλο και συμμετέχει σε αποφάσεις οργάνωσης διδασκαλίας. Συνολικά, η συνεργασία των εκπαιδευτικών στο σχολείο επιτρέπει αλληλοβοήθεια και επίτευξη κοινών στόχων.
- **Κανόνες, τυποποίηση, πειθαρχία:** Το σχολείο ακολουθεί το πρόγραμμα σπουδών που έχει καθορίσει το Υπουργείο, ενώ τα εκπαιδευτικά βιβλία που διδάσκονται είναι ίδια σε όλη τη χώρα. Εκφάνσεις της σχολικής λειτουργίας, όπως το σχολικό ωράριο, οι περίοδοι διακοπών, η έναρξη και λήξη του σχολικού έτους, οι πανελλαδικές εξετάσεις καθορίζονται από νόμους, χωρίς περιθώριο ευελιξίας σε επίπεδο σχολείου.
- **Κατανομή εργασιών, εξειδίκευση:** Οι εκπαιδευτικοί, βάσει των σπουδών τους, κατατάσσονται σε ειδικότητες που αντιστοιχούν σε συγκεκριμένη εκπαιδευτική βαθμίδα και τύπο σχολείου, όπου και προσλαμβάνονται. Οι διοικητικές εργασίες ανατίθενται με γνώμονα την ειδικότητα του εκπαιδευτικού, κατά τη φάση προγραμματισμού του έργου. Παραδείγματος χάριν, οι φιλόλογοι είναι υπεύθυνοι για την καταγραφή πρακτικών και τη διοργάνωση εκδηλώσεων, οι καθηγητές Φυσικής Αγωγής για τις παρελάσεις, ενώ οι Μαθηματικοί ή Φυσικοί αναλαμβάνουν το ωρολόγιο πρόγραμμα και τα μισθολογικά ζητήματα.
- **Σύστημα προαγωγών, καριέρα:** Το εκπαιδευτικό προσωπικό έχει τη δυνατότητα να εξελιχθεί επαγγελματικά, ανεβαίνοντας σε θέσεις στελέχους της εκπαίδευσης. Παρ' όλα αυτά, οι θέσεις είναι περιορισμένες, ενώ, λόγω του μικτού συστήματος επιλογής διευθυντών-υποδιευθυντών, το οποίο περιλαμβάνει μοριοδότηση από τα χρόνια υπηρεσίας, προφορική συνέντευξη και τυπικά προσόντα, μειώνεται σημαντικά η πιθανότητα προαγωγής. Η αξιολόγηση ενός εκπαιδευτικού συχνά αμελείται, δίνοντας προτεραιότητα

στην αρχαιότητα και αγνοώντας την απόδοση και τις ικανότητες του. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση των κινήτρων απόδοσης στον εκπαιδευτικό χώρο (Κυζίκη, 2015).

Πολλές από τις αδυναμίες που παρατηρούνται στην εφαρμογή της γραφειοκρατίας στον τομέα της εκπαίδευσης οφείλονται στον υπερβολικό συγκεντρωτισμό, που περιορίζει τη δυνατότητα των σχολικών μονάδων να διαθέτουν αυτονομία, ευελιξία και διαφοροποίηση (Dimitropoulos & Kindi, 2017).

Επιπλέον, η έλλειψη αυτονομίας μπορεί να αποτρέπει την ανάπτυξη πρωτοβουλιών και τη λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο, περιορίζοντας έτσι τη συμμετοχή των εκπαιδευτικών και της τοπικής κοινότητας στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής. Η έλλειψη εμπειρίας στη λήψη αποφάσεων επί εκπαιδευτικών θεμάτων μπορεί να οδηγήσει σε απομάκρυνση από τις πραγματικές ανάγκες του σχολικού περιβάλλοντος (Σταύρου, 2019).

Το υπουργείο ασκεί διοικητική εποπτεία και έλεγχο στις περιφερειακές υπηρεσίες εκπαίδευσης, που καθίστανται, σε μεγάλο βαθμό, εξαρτημένες από την ιεραρχική κορυφή. Συγχρόνως, με τον συγκεντρωτισμό, η ροή των εντολών διατρέχει πολλά γραφειοκρατικά επίπεδα, δημιουργώντας έναν κατακερματισμένο τρόπο λήψης αποφάσεων (Saiti, 2009).

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τομέα της εκπαίδευσης αποτελεί ατομική παρά συλλογική προσπάθεια. Αυτό φαίνεται κυρίως κατά τις αλλαγές στην ηγεσία του Υπουργείου, με τις αντίστοιχες αλλαγές και στα πολιτικώς διορισμένα στελέχη της εκπαίδευσης. Οι συνεχείς αλλαγές στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής και η πολυπλοκότητα του εκπαιδευτικού νομικού πλαισίου, επιβαρύνουν το έργο τόσο του διδακτικού όσο και του διοικητικού προσωπικού (Saiti & Eliophotou-Menon, 2009).

Ο αυτοσκοπός της συμμόρφωσης προς τους κανόνες αποτελεί μία από τις σημαντικές αδυναμίες της γραφειοκρατίας στον τομέα της εκπαίδευσης. Αυτό οδηγεί σε έλλειψη ευελιξίας και στασιμότητα στη διοίκηση, καθώς και σε αδυναμία προσαρμογής στις σύγχρονες εξελίξεις. Επίσης, η εμμονή στην ιεραρχική δόμηση της διοίκησης, έχει ως αποτέλεσμα οι υφιστάμενοι, κυρίως εκπαιδευτικοί, να λειτουργούν ως παθητικοί εκτελεστές εντολών. Επιπλέον, η υπερβολική γραφειοκρατία και ο απρόσωπος χαρακτήρας της, παρεμποδίζουν την κοινωνική και ψυχολογική διάσταση της σχολικής ζωής, αγνοώντας τον παράγοντα της ανθρώπινης επαφής, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην αλλοτρίωση των εκπαιδευτικών και να αποστερήσει την εκπαιδευτική διαδικασία από τα πρωτογενή χαρακτηριστικά ενός επιτυχημένου διδακτικού έργου, όπως η διάθεση μετάδοσης της γνώσης και η τάση για αυτενέργεια. Τέλος, η συνεχής μεταβολή στη χάραξη της εκπαιδευτικής πολιτικής και η αστάθεια στο εκπαιδευτικό προσωπικό, λόγω συχνών

μετακινήσεων, επιβαρύνουν την αποτελεσματικότητα που απαιτείται για ένα πιο σταθερό σχολικό περιβάλλον (Κατσαρός, 2008β).

Η γραφειοκρατική οργάνωση στον τομέα της εκπαίδευσης συνεπάγεται αρνητικές συνέπειες, περιλαμβάνοντας την υπέρμετρη έμφαση στην τυπολατρία και τη σπατάλη χρόνου σε τυπικές διαδικασίες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση του διδακτικού έργου των εκπαιδευτικών. Επιπλέον, ο ανταγωνισμός για θέσεις, βασίζεται σε τυπικά προσόντα και αρχαιότητα, προκαλώντας συγκρούσεις και δυσχέρειες στην εσωτερική επικοινωνία του σχολείου. Η γραφειοκρατία ενθαρρύνει την απόκτηση εξουσίας από αυτούς που έχουν νομιμοποίηση να την αξιώσουν, αντί από εκείνους με πραγματικές ικανότητες, δημιουργώντας εμπόδια στον επαγγελματισμό. Ως αποτέλεσμα, οι εκπαιδευτικοί αντιμετωπίζουν με επιφύλαξη την ανώτερη ιεραρχία, εκτελώντας τα καθήκοντα με τυποποιημένο τρόπο, γεγονός που αποτελεί παγίδα όπου ελλοχεύει η ανία, τα ελλιπή κίνητρα αποδοτικής εργασίας, η απουσία επαγγελματικής ικανοποίησης, καθώς και το χαμηλό ηθικό (Λάζου - Μπαλτά & Παπαροϊδάμη, 2017).

Από την άλλη, η παρουσία πολυνομίας και ασάφειας ενθαρρύνει τις διάφορες ερμηνείες, δημιουργώντας ένα πεδίο συγκρούσεων (ΠΕΕΔΠΕ, 2016). Τέλος, η έλλειψη οριζόντιας επικοινωνίας μεταξύ σχολικών μονάδων αποτρέπει τον αποτελεσματικό διάλογο, την καταγραφή παρατηρήσεων για τη διοίκηση και λειτουργία της εκπαίδευσης, καθώς και τη δημιουργία προτάσεων (Καλεράντε, 2015).

2.4 Προσεγγίσεις αντιμετώπισης της γραφειοπαθολογίας στην εκπαίδευση

Το μοντέλο της γραφειοκρατίας συναντάται σε πλείστες εκφάνσεις της κοινωνικής ζωής. Η σχετική βιβλιογραφία είναι διχασμένη όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της καθώς και τις λειτουργίες και τις δυσλειτουργίες που παράγει η δομή της. Ειδικότερα, ένα μεγάλο μέρος των ερευνών υπερθεματίζουν στην εργασιακή απογοήτευση που προκαλούν οι αυστηροί κανόνες, η ιεραρχική δομή, η αποξένωση, ο περιορισμός της ελευθερίας και η δυσκαμψία. Δεν λείπουν ωστόσο έρευνες που υπογραμμίζουν την ανάδειξη, από τους θεωρητικούς, χαρακτηριστικών όπως οι σαφείς οδηγίες, οι καθορισμένες αρμοδιότητες, η μείωση της εργασιακής πίεσης μέσω της καθοδήγησης και η αποτελεσματικότητα, χαρακτηριστικά που αποδέχονται και οι εργαζόμενοι (Ιορδανίδης, Τσακιρίδου, & Παραφέστα, 2010).

Στο εκπαιδευτικό σύστημα διοίκησης, μπορούν να αξιοποιηθούν εκείνα τα γνωρίσματα της ιδεατής μορφής του γραφειοκρατικού μοντέλου, που προάγουν την αποτελεσματική λειτουργία της εκπαίδευσης και την εκπλήρωση των στόχων της.

Συγκεκριμένα, κανόνες και κανονισμοί που καθορίζουν καθήκοντα και ρόλους του προσωπικού, ενισχύουν τη συνεκτικότητα και την ομαλή λειτουργία του συστήματος. Ευέλικτοι κανόνες διευκολύνουν την εισαγωγή ουσιαστικών καινοτομιών για την επιτυχία του εκπαιδευτικού έργου. Επιπλέον, η σαφήνεια των κανονισμών επιτρέπει στους δρώντες να αντιμετωπίζουν δίκαια τα προβλήματα, να αντιμετωπίζουν απρόβλεπτες καταστάσεις και να λειτουργούν ως επιστήμονες, επιτυγχάνοντας ισορροπία μεταξύ γραφειοκρατικών δομών και αυτενέργειας. Όσον αφορά την ιεραρχία, για να είναι αποτελεσματική, πρέπει να είναι ευέλικτη και ανοικτή στις συνεργασίες που επιτρέπουν τη μείωση των συγκρούσεων και την ουσιαστική επικοινωνία, με τον διευθυντή να ηγείται, να συντονίζει και να καθοδηγεί τους εκπαιδευτικούς, με υψηλό ηθικό και επαγγελματισμό, να συμμετέχουν πιο ενεργά στη λήψη των αποφάσεων. Στον τομέα του ελέγχου, είναι ουσιαστικής σημασίας να καθοριστούν σαφή επίπεδα ποιότητας εργασίας, επιτρέποντας έτσι τη διεξαγωγή ποιοτικού ελέγχου των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων και τη δημιουργία εποικοδομητικού συντονισμού. Η διαδικασία αυτή συνεπάγεται τον απολογισμό της εκπαιδευτικής πολιτικής, την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου, την αυτοαξιολόγηση της σχολικής μονάδας, τον επανασχεδιασμό των στόχων, τον εμπλουτισμό των εκπαιδευτικών προγραμμάτων και μεθόδων. Η αξιολόγηση, πρέπει να διεξάγεται με αντικειμενικά κριτήρια, χωρίς πολιτική διαπραγμάτευση, ώστε να προάγει την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της εκπαιδευτικής πολιτικής (Κυζίρη, 2015).

Αναλογιζόμενοι ότι η κεντρική εξουσία δεν μπορεί να γνωρίζει και να κατανοεί τις ανάγκες όσο οι τοπικοί δρώντες, κατανοούμε ότι ο υπέρμετρος συγκεντρωτισμός που χαρακτηρίζει τη γραφειοκρατία δεν είναι πλέον λειτουργικός. Είναι αναγκαία λοιπόν η αποκέντρωση των εξουσιών, περιφερειακά και τοπικά, σε ένα λειτουργικό σύνολο ωστόσο, που θα διασφαλίζει την ορθολογική κατανομή της αποφασιστικής εξουσίας και των ευθυνών, προκειμένου να αποδίδει η λογοδοσία. Επιπλέον, η βελτίωση της αποδοτικότητας και παραγωγικότητας τόσο της διοίκησης όσο και του εκπαιδευτικού έργου, προϋποθέτει ένα σύστημα επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των αποκεντρωμένων υπηρεσιών αλλά και με το κέντρο (Saiti, 2009).

Παρότι η εκπαίδευση θεωρείται βασική ευθύνη του κράτους, η εκπαιδευτική πολιτική διεθνοποιείται όλο και περισσότερο. Σημαντικός είναι ο ρόλος που έχει αναπτύξει ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) στη διαμόρφωση των εθνικών εκπαιδευτικών συστημάτων, χρησιμοποιώντας συγκριτικές ποσοτικές αξιολογήσεις μεγάλης κλίμακας (PISA), για να προωθήσει την οικονομική άποψη της παραγωγής ανθρώπινου κεφαλαίου. Κατ' αυτή την άποψη, η εκπαίδευση αποτελεί επένδυση

μίας χώρας και κινητήριο δύναμη για την ανάπτυξη, που εστιάζει στην οικονομική χρηστικότητα της παρά στην ευθύνη της να παράγει κοινωνική συνοχή, οικονομική ανεξαρτησία και εθνική ταυτότητα και παραδόσεις. Το παράδοξο είναι ότι, ενώ ο ΟΟΣΑ δεν έχει καμία σχετική εντολή, έχει καταστεί σημαντικός διαμορφωτής πολιτικών, θεσπίζοντας κανόνες, διαδικασίες ή πρότυπα παρακολούθησης και μηχανισμών διακυβέρνησης μέσω δεικτών, προτείνοντας κυρίως σχολική αυτονομία, με αυξημένα μέτρα λογοδοσίας, αξιολόγηση και μέτρηση των εκπαιδευτικών επιδόσεων. Το δεύτερο παράδοξο είναι ότι, πολλές από τις χώρες που ανέθεσαν την αξιολόγησή τους στον ΟΟΣΑ, τον αποδέχονται ως νόμιμη πηγή ορθολογικής και αμερόληπτης πληροφόρησης, λόγω της φήμης ότι διαθέτει απολιτική και τεχνοκρατική τεχνογνωσία, χωρίς όμως να έχει αποδειχθεί εμπειρικά η ύπαρξη ισχυρής συσχέτισης μεταξύ των εθνικών μεταρρυθμίσεων που προτείνονται και της απόδοσης στην αξιολόγηση της PISA (Niemann & Martens, 2018).

Αρκετές από αυτές τις νέες προσπάθειες για τη βελτίωση της εκπαιδευτικής διαχείρισης βασίζονται σε έννοιες και πρακτικές δανεισμένες από την διοίκηση επιχειρήσεων. Η ανάλυση ωστόσο των σχέσεων που αναπτύσσονται στο εκπαιδευτικό περιβάλλον με επιχειρηματικούς όρους, διατρέχει τον κίνδυνο αυτές να ερμηνευθούν με τρόπο αντισυμβατικό προς θεμελιώδεις εκπαιδευτικές αξίες. Με άλλα λόγια, δεν μπορεί η εκπαιδευτική διοίκηση να αδιαφορεί για τις εκπαιδευτικές αρχές και αξίες προς όφελος των μηχανιστικών πτυχών της διαχείρισης. Σε αυτή την παραδοχή εντάσσεται το αυξημένο ενδιαφέρον για την προσαρμογή και χρήση ιδεών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) στην εκπαίδευση (Bush, 1999).

Η ΔΟΠ αποτελεί μια διοικητική διαδικασία που θεωρητικά κάθε οργανισμός μπορεί να εφαρμόσει μακροπρόθεσμα, με στόχο τη συνεχή βελτίωση της ποιότητας, που οδηγεί σταδιακά τον οργανισμό στην επίτευξη του οράματός του. Αν ορίσουμε την ποιότητα ως την ανάγκη διαρκούς ικανοποίησης των προσδοκιών των πελατών και την ολική ποιότητα ως την επίτευξη ποιότητας με χαμηλό κόστος, τότε μπορούμε να ορίσουμε την ΔΟΠ ως την διαδικασία επίτευξης ολικής ποιότητας που ικανοποιεί όλους τους συμμετέχοντες. Στο πεδίο της εκπαιδευτικής πολιτικής, η ΔΟΠ αφορά την αύξηση της ικανοποίησης, μέσω διαδικασιών συνεχών βελτιώσεων, στις οποίες συμμετέχουν διοίκηση, εκπαιδευτικοί και μαθητές. Θεμελιώδεις αρχές της είναι η δέσμευση της διοίκησης (ηγεσία), η εστίαση στον πελάτη και στον εργαζόμενο, η εστίαση στα δεδομένα ποιότητας (εσωτερικές και εξωτερικές μετρήσεις ποιότητας), οι συνεχείς βελτιώσεις και η συμμετοχή όλων στην προσπάθεια βελτίωσης (Dahlgaard, Kristensen, & Kanji, 1995), όπως προκύπτει και από

την Εικόνα 8, όπου επιχηρείται μία αντιπαραβολή χαρακτηριστικών ενός εκπαιδευτικού οργανισμού ποιότητας με αυτά ενός συνήθη εκπαιδευτικού οργανισμού.

Εκπαιδευτικός οργανισμός ποιότητας	Συνήθης εκπαιδευτικός οργανισμός
Προσανατολισμός στην <i>ικανοποίηση των αναγκών των πελατών</i> .	Προσανατολισμός στις <i>εσωτερικές</i> δυνατότητες του οργανισμού.
Προσανατολισμός στην <i>πρόληψη</i> των προβλημάτων.	Προσανατολισμός στην <i>αντιμετώπιση</i> προβλημάτων.
<i>Στρατηγικό σχέδιο ποιότητας</i> που περιλαμβάνει το <i>όραμα</i> , την <i>αποστολή</i> και τις <i>πολιτικές ποιότητας</i> .	<i>Βραχυπρόθεσμες</i> πολιτικές δράσης.
Προσδιορισμός <i>προτύπων ποιότητας</i> για όλες τις μονάδες του εκπαιδευτικού οργανισμού.	<i>Ανυπαρξία</i> προτύπων ποιότητας.
<i>Αφοσίωση και δέσμευση του ανώτερου management</i> στη φιλοσοφία της ποιότητας.	Το ανώτερο management <i>εποπεύει</i> και <i>ελέγχει</i> τα αποτελέσματα της δράσης.
<i>Επένδυση</i> στην εκπαίδευση – ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.	Η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού υπολογίζεται ως <i>κόστος</i> .
<i>Συμμετοχή</i> όλων των ανθρώπινων πόρων στη βελτίωση της ποιότητας.	Γίνεται διάκριση αυτών που <i>αποφασίζουν</i> και αυτών που <i>εκτελούν</i> .
<i>Συνεχείς αξιολογήσεις</i> , μετρήσεις και εκτιμήσεις των προσπαθειών βελτίωσης της ποιότητας.	<i>Ελλιπείς διαδικασίες επαναπληροφόρησης</i> .
Η ποιότητα θεωρείται στοιχείο της <i>κουλτούρας</i> του οργανισμού.	Η ποιότητα θεωρείται ως <i>θετικό αποτέλεσμα</i> της εκπαιδευτικής διαδικασίας.
<i>Αντιμετώπιση</i> των εργαζομένων ως <i>πελατών</i> που πρέπει να ικανοποιούνται οι ανάγκες τους.	<i>Αντιμετώπιση</i> των εργαζομένων βάσει της <i>ιεραρχικής δομής</i> .

Εικόνα 8: Χαρακτηριστικά εκπαιδευτικού οργανισμού ποιότητας
Πηγή: Κατσαρός (2008β)

Τρεις ωστόσο από τις αξίες της ΔΟΠ αντίκεινται στην γραφειοκρατική παράδοση της Ελλάδας, καθιστώντας δύσκολη την εφαρμογή της στην ελληνική διοίκηση. Αλλαγή νοοτροπίας, συλλογική δράση και υιοθέτηση επαγγελματικής προσέγγισης. Αναλόγως, στην εκπαίδευση, η εφαρμογή της ΔΟΠ συναντά αντιστάσεις στην υφιστάμενη νοοτροπία του δημοσίου τομέα να απορρίπτονται, χωρίς προηγούμενη κρίση, διοικητικά εργαλεία του ιδιωτικού τομέα. Ωστόσο, η ανάγκη για συνεχή βελτίωση, που αποτελεί επιδίωξη της ΔΟΠ, αναδεικνύεται πιο επίκαιρη και αναγκαία, για ένα εκπαιδευτικό σύστημα που θα παρέχει ποιοτική εκπαίδευση (Ηργης & Μακρή, 2009).

Η επιτυχής μετάβαση από την γραφειοκρατία σε αποδοτικότερη διοίκηση προαπαιτεί τη χρήση σύγχρονων τεχνολογικών εργαλείων, προκειμένου να περιοριστούν οι αδυναμίες και η σπατάλη πόρων. Το σχολείο, που αποτελεί ανοικτό σύστημα, με χαρακτηριστικά αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης με το περιβάλλον του, βρίσκεται σε μία ισορροπία που, ωστόσο, διαταράσσεται από τους μεταβαλλόμενους παράγοντες, μεταξύ αυτών και τους τεχνολογικούς. Στόχος επομένως της σύγχρονης εκπαιδευτικής διοίκησης πρέπει να είναι η προσαρμοστικότητα στην εισαγωγή τόσο εκπαιδευτικών όσο και διοικητικών τεχνολογικών καινοτομιών (Λαζάρου, Παπαγεωργάκης, & Φούζας, 2016).

Η καινοτομία στην εκπαίδευση ενισχύεται από την εισαγωγή και χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), που συμβάλλουν όχι μόνο στη βελτίωση των μαθησιακών αποτελεσμάτων και της ποιότητας της εκπαίδευσης αλλά και στην αποτελεσματική παροχή της εκπαίδευσης ως δημόσιας υπηρεσίας. Η απόδοση ωστόσο των ΤΠΕ δεν διασφαλίζεται απλά με την απόκτηση της τεχνολογίας ή την τεχνολογική υποστήριξη αλλά προϋποθέτει μια συστημική και ολοκληρωμένη προσέγγιση για την επιδίωξη της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, μέσα από την ανάπτυξη ενός συστήματος σχέσεων μεταξύ ετερογενών στοιχείων, όπως είναι το παιδαγωγικό αποτέλεσμα, η θεσμική διοίκηση, οι νομικές διατάξεις και οι τεχνολογία. Πρέπει δηλαδή η οι ΤΠΕ να συμπεριληφθούν βάσει ενός πρακτικού ορθολογισμού που θα διέπεται από συνειδητή στοχοθεσία (Cifuentes, 2015).

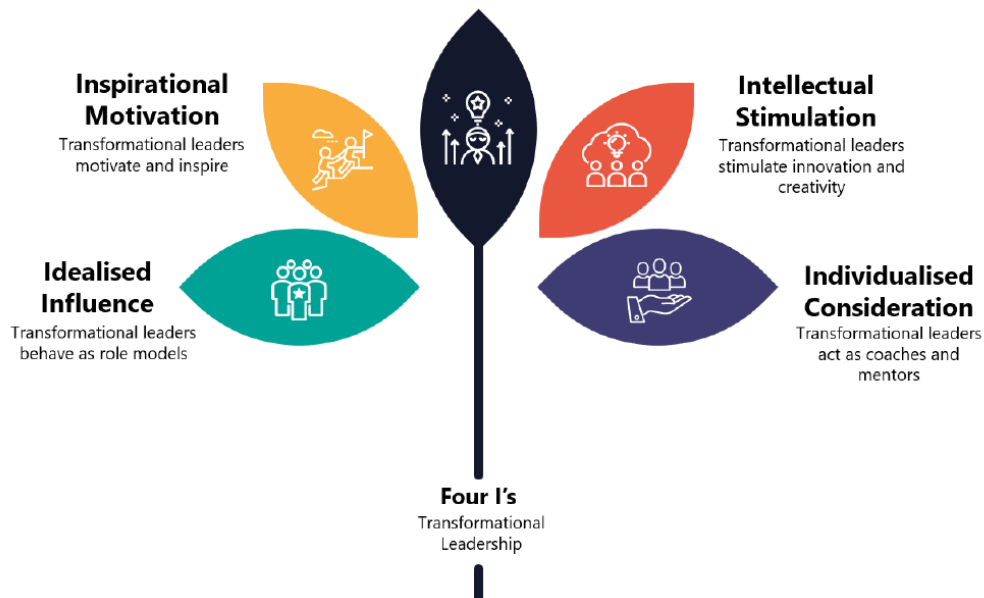
Η ευρεία υιοθέτηση των ΤΠΕ και η μετάβαση στην ηλεκτρονική διοίκηση και διακυβέρνηση απαιτεί, πέραν της χρηματοδότησης των κατάλληλων υποδομών για τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού και ασφαλούς ηλεκτρονικού περιβάλλοντος, την ανάπτυξη σε εκπαιδευτικούς και διοικητικούς λειτουργούς μίας σχετικής κουλτούρα, μέσω επιμορφωτικών προγραμμάτων. Απαραίτητη βέβαια είναι και η θέσπιση του νομικού πλαισίου που θα επιτρέπει την θεσμική αποδοχή των ψηφιακών υπηρεσιών (Μακρή & Βλαχόπουλος, 2015).

Όποια αλλαγή και αν απαιτηθεί για την βελτίωση της γραφειοκρατίας, ανάλογη πρέπει να είναι και η προσαρμογή στην ηγετική φιλοσοφία. Η εποικοδομητική αντιμετώπιση των αλλαγών και ο μετασχηματισμός, αλλά κυρίως η εμπέδωση των νέων προκλήσεων ως ευκαιρίας για ανάπτυξη και βελτίωση, απαιτεί τον ανάλογο ηγέτη.

Ένας τέτοιος τύπος ηγεσίας, που ταιριάζει σε εκπαιδευτικούς οργανισμούς, είναι η μετασχηματιστική ηγεσία, όπως αναπαρίσταται στην Εικόνα 9. Πρόκειται για μία προσέγγιση όπου οι ηγετικές πρωτοβουλίες δεν περιορίζονται μόνο στον διευθυντή αλλά ανατίθενται και στα υπόλοιπα μέλη της εκπαιδευτικής κοινότητας, ήτοι στους εκπαιδευτικούς (σύλλογος διδασκόντων, στους γονείς (σύλλογος γονέων), και τους μαθητές (μαθητικά συμβούλια). Σε αυτό το σύστημα, ο διευθυντής-ηγέτης οφείλει να αντιλαμβάνεται τα ενδιαφέροντα και τους προσωπικούς στόχους των δρώντων, προκειμένου να θέσει, ως συνισταμένη, τους κοινούς στόχους. Για την επίτευξη αυτών των στόχων, ο ηγέτης συντονίζει τις δράσεις και προωθεί τις αλλαγές που θα διαμορφώσουν την κουλτούρα του σχολείου (Βασιλειάδου & Διερωνίτου, 2014).

Γίνεται ευθέως αντιληπτό ότι ο μετασχηματιστικός ηγέτης έρχεται σε αντιδιαστολή με το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα που απαιτεί ο ηγέτης να είναι άριστος εκτελεστής των

κεντρικών αποφάσεων, χωρίς κανένα περιθώριο ανάπτυξης προσωπικών οραμάτων. Τίθεται και πάλι επομένως το ζήτημα της αποκέντρωσης και παραχώρησης βαθμών αυτονομίας στη σχολική μονάδα, ώστε ο διευθυντής να αναπτύσσει πρωτοβουλίες, να διαμορφώνει το συλλογικό όραμα, να παρακινεί, να προσδιορίζει στόχους, να προσφέρει υποστήριξη, να εντάσσει τα μέλη της σχολικής κοινότητας στη λήψη των αποφάσεων (Κατσαρός, 2008β).



Εικόνα 9: Χαρακτηριστικά της μετασχηματιστικής ηγεσίας
Πηγή: Waham, Rahman, Mustaffa (2020)

2.5 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες βελτίωσης της γραφειοκρατίας στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα

Η Ελλάδα αποτελεί ενδιαφέρουσα περίπτωση προς μελέτη όσον αφορά το εκπαιδευτικό της σύστημα, τόσο για την χρονική της υστέρηση, σε σχέση με άλλες χώρες της Ευρώπης, όσο και για τις πολλές σε αριθμό και συχνές μεταρρυθμίσεις που έχουν πραγματοποιηθεί, με αμφισβητήσιμο ωστόσο αποτέλεσμα. Ένας υπερβολικός αριθμός νόμων και γραφειοκρατικών σχημάτων, από την δεκαετία του 1980 έως σήμερα, δίνουν την εντύπωση μίας ασυνεχούς εκπαιδευτικής πολιτικής, με τη χάραξη της να εξακολουθεί να αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της κυβέρνησης (Kounetas, Androulakis, Kaisari, & Manousakis, 2023).

Κύριο αναχρονιστικό χαρακτηριστικό της γραφειοκρατικής διοίκησης της εκπαίδευσης στην Ελλάδα αποτελεί η γραμμική-ιεραρχική οργάνωση και ο υπερσυγκεντρωτισμός της εξουσίας στο Υπουργείο. Φαινομενικά, η αναδόμηση του συστήματος, ξεκινά με τον νόμο 1232/1982, που θεσμοθετεί τις Διευθύνσεις και τα Γραφεία Εκπαίδευσης ανά νομό, σε αντικατάσταση των γενικών διευθυντών και των εποπτών γενικής εκπαίδευσης. Κύρια συμβολή του νόμου ωστόσο υπήρξε η κατάργηση του θεσμού

του επιθεωρητή, που αποτελούσε έκφανση της επιβολής του κράτους, ο οποίος αντικαταστάθηκε από το θεσμό του σχολικού συμβούλου. Παρ' όλα αυτά, δεν υπήρξε κατ' ουσία αποκέντρωση αλλά αποσυγκέντρωση της κρατικής εποπτείας στους Διευθυντές Εκπαίδευσης και τους Συμβούλους, που λειτούργησαν ως εκπρόσωποι του κράτους, διαθέτοντας περιορισμένη αυτονομία (Σαματάς, 1995).

Η σημαντικότερη, ίσως, σύγχρονη προσπάθεια με σκοπό την αποκέντρωση της διοίκησης της εκπαίδευσης, επιδιώχθηκε με τις διατάξεις του Ν. 1566/85, που προέβλεπε την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Διευθύνσεις και τα Γραφεία Εκπαίδευσης, με σκοπό την ενεργό συμμετοχή των τοπικών φορέων, ενώ θεσπίστηκαν και όργανα λαϊκής συμμετοχής στα οποία θα εκπροσωπούσαν οι εκπαιδευτικές ενώσεις και οι γονείς. Πέραν τούτου, πολλές από τις διατάξεις του νόμου δεν υλοποιήθηκαν, γεγονός που αποδόθηκε στο συγκεντρωτικό γραφειοκρατικό κράτος και το πολιτικό-κομματικό σύστημα (Ρούνη, 2022).

Η σύσταση υπηρεσιακών συμβουλίων, σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, αποτέλεσε βήμα αποκέντρωσης και συμμετοχικότητας, ωστόσο, το γεγονός ότι η κεντρική εξουσία καθόριζε τον τρόπο λειτουργίας τους, τα περιόριζε στην άσκηση συμβουλευτικού-εισηγητικού και όχι αποφασιστικού ρόλου. Συνεπώς, επρόκειτο για κατ' επίφαση εκδημοκρατισμό, αφού ελάχιστη ήταν η συμβολή τους στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής κατεύθυνσης και της λειτουργίας του σχολείου (Κατσαρός, 2008α).

Στον απόηχο της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική εκπαίδευση το 1996, που πρότεινε αναδιαρθρωτικές αλλαγές για την αναβάθμιση της ποιότητας της εκπαίδευσης, την κατάρτιση και συμβουλευτική των εκπαιδευτικών, την αξιολόγηση μαθητών και εκπαιδευτικών αλλά και την δραστηριοποίηση αποκεντρωμένων φορέων στη σχολική διαχείριση, έρχεται ως επιτακτική ανάγκη το επόμενο μεταρρυθμιστικό κύμα, με νόμους που ψηφίστηκαν το 1997-1998, και επιστέγασμα τον Ν. 2525/1997 (Κουμπούρη, 2022). Όσον αφορά τον περιορισμό των γραφειοκρατικών χαρακτηριστικών της εκπαίδευσης, η μεταρρύθμιση προέβλεπε ενίσχυση της δράσης στην ελληνική κοινωνία, ευελιξία τόσο στο πρόγραμμα σπουδών όσο και στο αναλυτικό πρόγραμμα, εισαγωγή περισσότερων του ενός σχολικών βιβλίων, μετάβαση στην ενεργητική εκπαίδευση (Persianis, 2003). Στην πράξη ωστόσο ο νόμος κατέληξε να ενισχύσει ακόμη περισσότερο τον κεντρικό έλεγχο σχετικά με το τι και πως θα διδαχθεί, με την εισαγωγή του «*Ενοποιημένου Πλαισίου Προγράμματος Σπουδών*» αλλά και τον καθορισμό πλαισίου κατευθυντήριων γραμμών στο παιδαγωγικό έργο και την αξιολόγηση (Τραϊανου, 2009).

Επόμενο βήμα στη διοικητική αποκέντρωση του εκπαιδευτικού συστήματος υπήρξε ο νόμος 2817/2000, με τον οποίο συστάθηκε ένα τέταρτο επίπεδο εκπαιδευτικής διοίκησης μεταξύ του Υπουργείου (εθνικό επίπεδο) και των Διευθύνσεων Εκπαίδευσης (επίπεδο

νομού), αυτό των 13 Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης (επίπεδο περιφέρειας). Παρά το γεγονός ότι ο θεσμός άλλαξε οργανωτικά και λειτουργικά την εκπαιδευτική διοίκηση (Τέντζερης, 2022), εντούτοις η τοποθέτηση των Περιφερειακών Διευθυντών, με διαδικασία επιλογής που καθορίζεται από τον Υπουργό Παιδείας, στον οποίο και υπάγονται, ως μετακλητοί υπάλληλοι, αποδυνάμωσε την προσδοκία της αποκέντρωσης. Αντίθετα στο νέο επίπεδο διοίκησης δεν μεταφέρθηκε καμία ουσιαστική αρμοδιότητα διαμόρφωσης εκπαιδευτικής πολιτικής, βάσει τις τοπικές ανάγκες, αλλά για μία ακόμα αποτέλεσε θεσμοθέτηση αποσυγκέντρωσης της εξουσίας (Ρούνη, 2022).

Η μεταρρύθμιση του 2011 έλαβε χώρα στο πλαίσιο της γενικευμένης οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής κρίσης και την προσφυγή της Ελλάδας στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Δεν μπορούσε λοιπόν παρά να έχει νεοφιλελεύθερα χαρακτηριστικά δραστικής λιτότητας και περικοπών, καλυμμένα με ευφημισμούς όπως «*αναδιοργάνωση*», «*αναδιάρθρωση*», «*εξορθολογισμός*», εκκαθάριση του «*δυσλειτουργικού*» συστήματος, «*Νέο Σχολείο*» και «*Πρώτα ο μαθητής*» (Gounari & Grollios, 2012). Παρά τον ιδιαίτερα προοδευτικό λόγο ωστόσο, η μεταρρύθμιση, μέσα από τη χρήση των ομογενοποιητικών τάσεων και εργαλείων των παγκόσμιων οργανισμών (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ), προώθησε ακόμα περισσότερο την αποεπαγγελματικοποίηση της διδασκαλίας, αφού δεν έδωσε κανένα περιθώριο στους εκπαιδευτικούς να λαμβάνουν επαγγελματικές αποφάσεις αλλά να διδάσκουν τεχνικά το πρόγραμμα σπουδών-οδηγό για την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων. Ακόμα μία μεταρρύθμιση λοιπόν, που επαγγέλλονταν την εκπαιδευτική καινοτομία, ακολούθησε, ως πραγματική πρακτική, τον κεντρικό εκπαιδευτικό σχεδιασμό, που επιβάλλεται από πάνω προς τα κάτω (Katsarou & Tsafos, 2018).

Την τελευταία δεκαετία έγιναν προσπάθειες εξορθολογιστικών, οργανωτικών αλλαγών, όπως ο Ν.4027/2011, που κατάργησε τα Γραφεία Εκπαίδευσης, οι Ν.3848/2010 και Ν.4547/2018, που επέφεραν αλλαγές στο σύστημα επιλογής στελεχών και το Π.Δ. 18/2018, που εισήγαγε, για πρώτη φορά, λειτουργικό οργανόγραμμα όλων των υπηρεσιών του Υπουργείου. Οι αλλαγές και πάλι όμως δεν βελτίωσαν ουσιαστικά το συγκεντρωτικό χαρακτήρα της διοίκησης και τον βαθμό αυτονομίας των περιφερειακών υπηρεσιών (Ρούνη, 2022).

Αξίζει να σημειωθεί, ως ένα ακόμα δειλό βήμα προς την αποκέντρωση, ο Ν.4823/2021, με τον οποίο εισάγονται οι νέοι θεσμοί του Ενδοσχολικού Συντονιστή και του Παιδαγωγικού Μέντορα, που χρειάζεται ωστόσο να ενισχυθούν με ουσιαστικές εξουσίες (Καραδήμου & Τσιούμης, 2021).

Επίδραση στην εκπαιδευτική οργάνωση είχε και ο αυτοδιοικητικός νόμος του «*Καλλικράτη*» (Ν.3852/2010), με τον οποίο η διαχείριση των λειτουργικών κονδυλίων των

σχολικών μονάδων αποκεντρώνεται στους Δήμους, μέσω των Σχολικών Επιτροπών. Πρόκειται ωστόσο για μία δυσλειτουργική διαδικασία, διότι δεν υπάρχει καμία μελέτη όσον αφορά τις λειτουργικές εκπαιδευτικές δαπάνες, ενώ δεν είχε καμία συμβολή στην αυτονόμηση των σχολικών μονάδων, απαξιώνοντας τον διαχειριστικό ρόλο του Διευθυντή (Αργυροπούλου, Γκαραβέλλας, & Λιντζεράκου, 2021).

Όσον αφορά την εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην εκπαίδευση, το πληροφοριακό σύστημα Myschool, που χρησιμοποιείται από το 2013, αποτελεί την πλέον ολοκληρωμένη προσπάθεια για την συγκέντρωση εκπαιδευτικών δεδομένων, που μπορούν να αξιοποιηθούν στην ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Συγκεκριμένα, το σύστημα διευκολύνει την διοικητική υποστήριξη στο σχολείο, στις τοπικές και περιφερειακές υπηρεσίες. Τα δεδομένα αξιοποιούνται και σε κεντρικό επίπεδο για την λήψη αποφάσεων, μέσω της χρήσης εργαλείων επεξεργασίας δεδομένων, αναφορών και παραγωγής δεικτών (OECD, 2020).

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός στις εκπαίδευση έως το 2025 έχει γίνει δέσμευση του κράτους, μέσω της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού, που ψηφίστηκε το 2021. Μεταξύ άλλων, ο σχεδιασμός περιλαμβάνει και τις παρακάτω παρεμβάσεις, που μπορούν να συμβάλλουν στον περιορισμό του γραφειοκρατισμού:

- i. ψηφιοποιημένες υπηρεσίες διασφάλισης της ποιότητας της εκπαίδευσης, μέσω ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος καταχώρησης και επεξεργασίας δεδομένων αξιολόγησης,
- ii. ψηφιακή αποτύπωση σχολικού δικτύου και εφαρμογή της στην χωροθέτηση σχολικών μονάδων και την κάλυψη των πληθυσμιακών ομάδων,
- iii. αναβάθμιση του πληροφοριακού συστήματος του υπουργείου,
- iv. ψηφιακές υπηρεσίες Myschool, με αναβάθμιση των παρεχόμενων ψηφιακών υπηρεσιών, την ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των υπηρεσιών, την παραγωγή αναφορών υποστήριξης του εκπαιδευτικού σχεδιασμού,
- v. ψηφιακές υπηρεσίες του Πανελληνίου Σχολικού Δικτύου - ΠΣΔ
- vi. ψηφιακές υπηρεσίες για κηδεμόνες (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2021).

Οι περισσότερες από αυτές τις παρεμβάσεις έχουν ενταχθεί στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΣΑΑ) Ελλάδα 2.0, προκειμένου να χρηματοδοτηθούν από το ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης Next Generation EU (Υπουργείο Οικονομικών, 2021).

Κεφάλαιο 3 – Συμπεράσματα

Χωρίς αμφιβολία, η διοίκηση της εκπαίδευσης αποτελεί ένα ξεχωριστό πεδίο έρευνας της διοικητικής επιστήμης, λόγω του διττού της ρόλου. Η διοικητική αποτελεσματικότητα από τη μία και η επιδίωξη των στόχων της εκπαίδευσης από την άλλη, που, παρά τη φαινομενική τους ασυνδετότητα, πρέπει να αποτελεί αρχή η αρμονική τους διασύνδεση, προς όφελος του εκπαιδευτικού σκοπού. Αυτή τη διασύνδεση προσέγγισαν και εξακολουθούν να προσεγγίζουν οι μελετητές, αναπτύσσοντας αντίστοιχα μοντέλα διοίκησης, που επικεντρώνονται στον ένα ή τον άλλο ρόλο.

Ένα από αυτά, αποτελεί η γραφειοκρατία του Weber, εκπροσώπου της κλασικής οργανωτικής σχολής. Δανεισμένο από την επιστήμη της διοίκησης επιχειρήσεων, το συγκεκριμένο μοντέλο αποτέλεσε και αποτελεί πεδίο διαμάχης δύο κύριων αντικρουόμενων απόψεων. Η πρώτη αντιμετωπίζει τη γραφειοκρατία ως ορθολογικό εργαλείο επιτυχούς και αποτελεσματικής επιδίωξης στόχων και παροχής υπηρεσιών ενώ η δεύτερη, ως όργανο εξουσίας και άσκησης ελέγχου στους ανθρώπους, με τάσεις αρνητικής μεγέθυνσης.

Παρότι, ως γνωστό, ο όρος ταυτίζεται με την αναποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα και τους ράθυμους υπαλλήλους του, που είναι υπαίτιοι της υπανάπτυξης, η γραφειοκρατία, εδώ και έναν αιώνα, αποτελεί τον κυρίαρχο τρόπο διοικητικής οργάνωσης παγκοσμίως. Κύρια γνωρίσματά του, η ορθολογικότητα, η ιεραρχική εξουσία, ο καταμερισμός εργασίας, οι απρόσωποι κανόνες, η πειθαρχία και ο προσανατολισμός καριέρας. Τα παραπάνω συνθέτουν την ιδεατή γραφειοκρατική οργάνωση και διασφαλίζουν την απρόσκοπτη λειτουργία της διοίκησης, την ανθεκτικότητά της στις μεταβλητές συνθήκες, την συστηματική επιδίωξη στόχων, τον συντονισμό, την συνεκτικότητα, την αμεροληψία, την εμπιστοσύνη υπαλλήλων και πολιτών στην διοίκηση.

Στα εκπαιδευτικά συστήματα συναντάμε πολλά από τα γραφειοκρατικά χαρακτηριστικά, όπως η ιεραρχική εξουσία (Υπουργός, ενδιάμεσα στελέχη, διευθυντής σχολείου), η ροή εντολών από πάνω προς τα κάτω, οι κανόνες λειτουργίας (σχολικοί κανόνες συμπεριφοράς), σαφής τυποποίηση και καταμερισμός εργασίας (εκπαιδευτικοί κλάδοι, ειδικότητες), πρόσληψη και σταδιοδρομία βάσει προσόντων, πειθαρχία, νομική ορθολογικότητα. Η εκπαιδευτική γραφειοκρατία, ωστόσο, εκτός των παραπάνω χαρακτηριστικών, που συναντώνται σε κάθε άλλο οργανισμό που διοικείται γραφειοκρατικά, εμφανίζει ένα ιδιόμορφο χαρακτηριστικό που προέρχεται από το γεγονός ότι πέραν των καθηκόντων διαχείρισης υλικών πόρων, τα μέλη του σχολείου αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της ανθρώπινης απόδοσης, της συναισθηματικής επένδυσης και της αλληλεπίδρασης με τον μαθητή, γεγονός που παράγει μία ροπή του εκπαιδευτικού

να αυτονομείται. Στο βαθμό που επιτρέπεται αυτή η αυτονομία, ο οργανωτικός σχεδιασμός παίρνει τα χαρακτηριστικά της επαγγελματικής γραφειοκρατίας.

Τα εκπαιδευτικά συστήματα στην Ευρώπη λειτουργούν, κατά κύριο λόγο, βάσει του ιεραρχικού ή γραφειοκρατικού μοντέλου, παρά την τάση εισαγωγής λειτουργιών της αγοράς και της παροχής βαθμών αυτονομίας στη λήψη αποφάσεων, περιφερειακά ή και τοπικά. Πολλές ομοιότητες παρουσιάζει δε η εκπαιδευτική διοίκηση των ευρωπαϊκών χωρών της Μεσογείου. Πιστή στη ναπολεόντεια παράδοση, η Γαλλία, στο όνομα της αρχής της ισότητας, διατηρεί ένα κεντροποιημένο, ιεραρχικό και τυποποιημένο εκπαιδευτικό σύστημα, ενώ το Υπουργείο Παιδείας της χώρας αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες γραφειοκρατικές δομές στον κόσμο. Εξίσου ισχυρός είναι και ο εκπαιδευτικός συνδικαλισμός που επιθυμεί τη διατήρηση των προνομίων της επαγγελματικής ομάδας των εκπαιδευτικών και αντιστέκεται σε κάθε αντίθετη μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Τις τελευταίες μόνο δεκαετίες γίνονται αργές προσπάθειες προς τη Νέα Δημόσια Διοίκηση, με την εφαρμογή προϋπολογισμών επιδόσεων, μετρήσεις αποτελεσματικότητας, μέσω δεικτών απόδοσης των μαθητών, μέτρηση επιτευγμάτων και εντοπισμού αδυναμιών. Παρά την διοικητική και οικονομική λογοδοσία, η σχολική αυτονομία είναι περιορισμένη. Φαίνεται λοιπόν ότι η Γαλλία αντιστέκεται να εισάγει στην εκπαίδευση μοντέλα διοίκησης της αγοράς, αναζητά ωστόσο έναν Τρίτο Δρόμο, με κατεύθυνση προς την αποκέντρωση και την αναδιάρθρωση κατανομής των τοπικών αρμοδιοτήτων.

Προς την ίδια κατεύθυνση αναζήτησης του δικού της Τρίτου Δρόμου, η Ιταλία έχει αναπτύξει ένα σύστημα μεταξύ συγκέντρωσης και αποκέντρωσης. Επιμένει στην εφαρμογή του γραφειοκρατικού συντονισμού, την ιεραρχική διοίκηση και το συγκεντρωτικό πρόγραμμα σπουδών. Γίνονται περιορισμένες προσπάθειες μεταρρυθμίσεων προς την αποκεντρωμένη εκπαιδευτική διακυβέρνηση και την αξιολόγηση επιδόσεων, εν μέσω σθεναρής αντίστασης σωματείων και συλλογικών οργάνων των εκπαιδευτικών που διαθέτουν επαγγελματική αυτονομία και αποτελούν ισχυρό παράγοντα της σχολικής διακυβέρνησης. Στο ίδιο μοτίβο επαγγελματικής γραφειοκρατίας κινείται και η Πορτογαλία, ενώ παρατηρείται, έστω και μετριοπαθώς, προσπάθεια θεσμικής αλλά ελεγχόμενης αποκέντρωσης της λήψης αποφάσεων.

Παρά τη φαινομενική αποκέντρωση της διοίκησης στη Γερμανία, λόγω του συστήματος των 16 ομόσπονδων κρατιδίων και τις διαφορές της διακυβέρνησης σε κάθε ένα από αυτά, ακολουθείται ένα μάλλον παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης. Δίνοντας βάση όμως στην αξιολόγηση της PISA 2000, όσον αφορά τα εκπαιδευτικά αποτελέσματα, η κεντρική εκπαιδευτική αρχή ξεκίνησε προσπάθεια ευθυγράμμισης των πολιτικών, καθορίζοντας εθνικά πρότυπα, συγκρινόμενα με αντίστοιχα διεθνή, και

συστήματα παρακολούθησης του επαγγελματισμού των εκπαιδευτικών, μέσω διαδικασιών αξιολόγησης και αυτοαξιολόγησης.

Μακρά ιστορία εφαρμογής της γραφειοκρατίας στα εκπαιδευτικά τους συστήματα έχουν επίσης Φινλανδία και Σουηδία. Παρουσιάζουν όμως και ισχυρές τάσεις μεταρρύθμισης της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, προς την αποκέντρωση, την αποκανονιστικοποίηση, την ιδιωτικοποίηση και την ελεύθερη γονική επιλογή. Η Φινλανδία ωστόσο, πρωτοπόρος στην αποδοτικότητα του εκπαιδευτικού της συστήματος, διαφέρει ως προς τον βαθμό του εκπαιδευτικού επαγγελματισμού έναντι των εμποδίων της γραφειοκρατικής λογικής. Από την άλλη, η Σουηδία, χωρίς τα ίδια ενθαρρυντικά στοιχεία, όσον αφορά τα εκπαιδευτικά της αποτελέσματα, στράφηκε προς τη λογική της αγοράς, ενίσχυσε την αυτονομία των εκπαιδευτικών της, αυξάνοντας όμως παράλληλα την εποπτεία.

Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα παρουσιάζει πολλά κοινά με τα εκπαιδευτικά συστήματα του ευρωπαϊκού νότου και κυρίως με αυτό της Γαλλίας, από το οποίο έχει δεχθεί ισχυρές επιδράσεις, ενώ έχει χρησιμοποιηθεί και ως επίκληση νομιμότητας ελληνικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών. Βαθιά γραφειοκρατικό, εμφανίζει τα κύρια γνωρίσματα του βεμπεριανού μοντέλου. Πρωτοτυπεί ωστόσο όσον αφορά την ιεραρχική της δομή και την κεντροποιημένη άσκηση της εξουσίας. Είναι άξιο λόγου ότι το 78% των αποφάσεων λαμβάνονται σε επίπεδο υπουργείου, το 17% σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ενώ μόλις το 5% σε επίπεδο διευθυντή σχολικής μονάδας, ο οποίος διατηρεί ρόλο διαχειριστικό και διεκπεραιωτικό, ως παθητικός εφαρμοστής νόμων, υπουργικών αποφάσεων και κατευθυντήριων εγκυκλίων.

Η ισχυρή συγκέντρωση, επιδρά παράλληλα με την ισχυρή θέση του Υπουργού Παιδείας και τις ατομικές του φιλοδοξίες όσον αφορά την εκπαιδευτική πολιτική, που μεταβάλλεται σε κάθε αλλαγή στην ηγεσία του υπουργείου. Επιπλέον, ως μέρος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, το εκπαιδευτικό σύστημα είναι επηρεασμένο από την ιδιάζουσα σχέση πολιτικής και διοίκησης, κυβερνώντων με τις ομάδες συμφερόντων και τον πατερναλιστικό συνδικαλισμό. Αυτό το μίγμα συγκεντρωτισμού, ασταθούς εκπαιδευτικής πολιτικής και διαπλοκής, παράγει σημαντικές αδυναμίες και γραφειοπαθολογία.

Σημαντική αδυναμία, που προκαλεί ο υπερσυγκεντρωτισμός, είναι η έλλειψη αυτονομίας και ευελιξίας στα κατώτερα επίπεδα της διοίκησης, αλλά και η διαμόρφωση πολιτικών χωρίς τη συμβολή παραγόντων, όπως εκπαιδευτικοί και γονείς, που είναι γνώστες των πραγματικών αναγκών του σχολικού περιβάλλοντος. Από την άλλη, η συμμόρφωση στους κανόνες έχει γίνει αυτοσκοπός, καθιστώντας τη διοίκηση στάσιμη και αδύναμη να προσαρμοστεί εύκολα στις εξελίξεις. Όσον αφορά τις συνεχείς μεταβολές στην χάραξη της

πολιτικής, παράγουν πολυνομία και πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου και, συνεπώς, επιβάρυνση του διδακτικού και διοικητικού έργου και κατ' επέκταση αναποτελεσματικότητα.

Παράλληλα με τις συνέπειες της γραφειοπαθολογίας, κάποια από τα ίδια τα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας έρχονται σε σύγκρουση με τη φύση του εκπαιδευτικού έργου, όπως η αφιέρωση εκπαιδευτικού χρόνου σε τυπικές διαδικασίες και ο προσανατολισμός καριέρας βάσει τυπικών προσόντων και αρχαιότητας, παρά πραγματικών ικανοτήτων και επαγγελματισμού. Κυριότερη όμως αδυναμία της γραφειοκρατίας στην εφαρμογή της στην εκπαίδευση είναι ο απρόσωπος χαρακτήρας της που δεν λαμβάνει υπόψη την κοινωνική και ψυχολογική διάσταση της σχολικής ζωής και τον παράγοντα της ανθρώπινης επαφής. Ως αποτέλεσμα, πιθανή είναι η αλλοτρίωση των εκπαιδευτικών αλλά και μία εκπαιδευτική διαδικασία που στερείται των πρωτογενών χαρακτηριστικών του διδακτικού έργου, που είναι η διάθεση για μετάδοση γνώσης και η τάση για αυτενέργεια.

Όπως διαπιστώσαμε από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση, κατά την περίοδο 1980 έως σήμερα, υπήρξαν πολλές και συχνές μεταρρυθμίσεις, με αμφίβολο ωστόσο αποτέλεσμα όσον αφορά τη βελτίωση των γραφειοκρατικών αδυναμιών. Αντιθέτως, προέκυψε ένας υπερβολικός αριθμός νόμων και γραφειοκρατικών σχημάτων, απόδειξη της ασυνεχούς κεντρικής εκπαιδευτικής πολιτικής. Αυτές οι «μεταρρυθμίσεις μη μεταρρυθμίσεις», που επαγγέλλονταν να κομίσουν καινοτομίες, προσέκρουαν στον συγκεντρωτικό γραφειοκρατικό μηχανισμό, το πολιτικό-κομματικό σύστημα, τις άτυπες οργανώσεις που αναπτύχθηκαν και τις σχέσεις εξουσίας που ανέπτυξαν με τη διοίκηση. Ως αποτέλεσμα, ποτέ δεν υπήρξε κατ' ουσία αποκέντρωση εξουσιών στην ελληνική εκπαίδευση, αλλά μόνο αποσυγκέντρωση της κρατικής εποπτείας σε περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες. Η αλήθεια είναι ότι εισήχθησαν νέοι θεσμοί, αλλά απαξιώθηκαν εν τη γενέσει τους, διότι ποτέ δεν τους δόθηκαν ουσιαστικές εξουσίες και έτσι ήταν ελάχιστη η συμβολή τους στη διαμόρφωση εκπαιδευτικών πολιτικών. Γεγονός επίσης είναι ότι, σε επίπεδο σχολείου, οι εκπαιδευτικοί εξακολουθούν να μη διαθέτουν κανένα βαθμό αυτονομίας και ο αποφασιστικός και διαχειριστικός ρόλος του διευθυντή παραμένει απαξιωμένος.

Είναι σημαντικό να εμπεδώσουμε ότι, όπως προκύπτει από την βιβλιογραφική μας ανασκόπηση, πολλά από τα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας μπορούν να προάγουν την αποτελεσματική λειτουργία της εκπαίδευσης και άλλα μπορούν να βελτιωθούν για τον ίδιο σκοπό. Η διοίκηση μπορεί να εκμεταλλευτεί τις σημαντικές δυνατές λειτουργίες της γραφειοκρατίας όπως οι σαφείς οδηγίες, οι καθορισμένες αρμοδιότητες, η καθοδήγηση, η συνεκτικότητα και να επιδιώξει βελτιώσεις όπως ευελιξία κανόνων, ευέλικτη και συνεργατική ιεραρχία, ποιοτικό έλεγχο με αντικειμενικά κριτήρια και χωρίς πολιτική

διαπραγμάτευση. Επείγουσα είναι επίσης η ουσιαστική αποκέντρωση εξουσιών προς τους περιφερειακούς και τοπικούς φορείς-γνώστες των τοπικών αναγκών, με μία ορθολογική και ανατροφοδοτική κατανομή των ευθυνών, με αποδοτική λογοδοσία.

Σε επίπεδο σχολικής μονάδας, σημαντικό είναι η αποκέντρωση να συνδυαστεί με διοικητικά και ηγετικά μοντέλα συμβατά με την εκπαίδευση, όπως η ΔΟΠ και η μετασχηματιστική ηγεσία. Πρόκειται για καινοτομίες που προσανατολίζονται στην βελτιστοποίηση της ικανοποίησης των αναγκών, στην διασφάλιση της ποιότητας και τη συνεχή βελτίωσή της, με τη συμμετοχή όλων των ανθρωπίνων πόρων στην προσπάθεια, στους κοινούς στόχους ως συνισταμένης των προσωπικών ενδιαφερόντων.

Τέλος, σημαντικό εργαλείο βελτίωσης των γραφειοκρατικών αδυναμιών αποτελούν οι ΤΠΕ. Προϋπόθεση βέβαια αποτελεσματικής και αποδοτικής χρήσης τους, αποτελεί η ανάπτυξη σχέσεων μεταξύ της διοίκησης, του νομικού πλαισίου, των τεχνολογιών και του επιθυμητού παιδαγωγικού αποτελέσματος. Δράσεις όπως το Myschool και το ΠΣΔ, αλλά και νέες που προβλέπονται στο ΣΑΑ, αποτελούν βήματα προς την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και την ενίσχυση της αποδοτικότητας της διοίκησης.

Εργαλεία και μεταρρυθμίσεις που προτείνονται από διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ), στο πλαίσιο μίας παγκοσμιοποιημένης προσπάθειας διασύνδεσης της εκπαίδευσης με την οικονομική ανάπτυξη, μέσω της παραγωγής ανθρώπινου κεφαλαίου, δεν πρέπει να υιοθετούνται άκριτα, θεωρώντας ως εγγύηση την τεχνοκρατική φήμη του οργανισμού. Τέτοιου είδους ομοιογενή μέτρα, δεν λαμβάνουν υπόψη παραμέτρους όπως εκπαιδευτικές παραδόσεις, κοινωνική συνοχή, ιδιαίτερα οικονομικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά που συνθέτουν την εθνική ταυτότητα της χώρας. Επιπλέον, η χρήση εργαλείων δανεισμένων από την οικονομία της αγοράς, ενέχει τον κίνδυνο μηχανιστικής διαχείρισης της εκπαίδευσης, σε βάρος θεμελιωδών εκπαιδευτικών αξιών, στο όνομα της απόδοσης.

Είναι σαφές ότι ούτε η απόρριψη της γραφειοκρατίας ούτε και η υιοθέτηση πολλά υποσχόμενων καινοτομιών, που βασίζονται σε αξίες και επιδιώξεις της αγοράς, αποτελεί μονόδρομο για την βελτίωση της διοίκησης στην εκπαίδευση και την παραγωγή ουσιαστικών εκπαιδευτικών αποτελεσμάτων. Ο απαιτούμενος χρόνος πολύς και ο δρόμος μακρύς προκειμένου να παραχθούν ασφαλή εμπειρικά δεδομένα. Είναι λοιπόν έργο του μελλοντικού ερευνητή να ασχοληθεί με το αντικείμενο και να εντρυφήσει σε συγκριτικές μελέτες. Αυτές ωστόσο θα πρέπει να βασίζονται στη θεμελιώδη παραδοχή ότι, μπορεί τα τεχνοκρατικά εργαλεία να παράγουν μετρήσιμα αποτελέσματα, παραβλέπουν όμως την ανάγκη για ουσιαστική παιδεία, ως τίμημα για την παραγωγή εκπαιδευμένου ανθρώπινου κεφαλαίου.

Βιβλιογραφία

- Ahmed Waham, M., Abdul Rahman, R. and Wan Mustaffa, W. S. (2020), «The Effect of Transformational Leadership on the Organizational Performance in Higher Education Institutions in Iraq», *International Business Education Journal*, 13, 74-84.
- Ανδρέου, Α. και Παπακωνσταντίνου, Γ. (1994), *Εξουσία και Οργάνωση. Διοίκηση του Εκπαιδευτικού Συστήματος*, Αθήνα: Νέα Σύνορα - Α.Α. Λιβάνη.
- Αργυροπούλου, Ε., Γκαραβέλλας, Ε. και Λιντζεράκου, Ε. (2021), «Η ικανοποίηση των διευθυντών σχολικών μονάδων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σχετικά με την επάρκεια χρηματοδότησης των λειτουργικών δαπανών και συντήρησης των εγκαταστάσεων και των υποδομών των σχολείων», *Έρευνα στην Εκπαίδευση*, 10(1), 213-217.
- Asiri, S. (2020), «The Advantages and Disadvantages of Bureaucratic Structure in Healthcare Organizations», *International Journal of Management - Theory and Applications (IREMAN)*, 8(1), 1-8.
- Βασιλείαδου, Δ. και Διερωνίτου, Ε. (2014), «Η εφαρμογή της μετασχηματιστικής ηγεσίας στην εκπαίδευση», *Έρκυνα, Επιθεώρηση Εκπαιδευτικών–Επιστημονικών Θεμάτων*, 3/2014, 92-108.
- Bidwell, C. E. (2013), «The School as a Fromal Organization», to J. G. March (Ed.), *Handbook of Organizations*, Oxford: Routledge, 975.
- Bush, T. (1999), “Crisis or Crossroads?: The Discipline of Educational Management in the Late 1990s”, *Educational Management & Administration*, 27(3), 239-252.
- Bush, T. (2003), *Theories of Educational Leadership and Management* (3 ed.), London: Sage Publications.
- Bush, T. (2006), «Theories of Educational Management», *International Journal of Educational Leadership Preparation*, 1(2), 5-6.
- Capano, G. (2015). «Federal dynamics of changing governance arrangements in education: A comparative perspective on Australia, Canada and Germany», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(4), 322-341.
- Cheng, S. T. (1990), «Change Processes in the Professional Bureaucracy», *Journal of Community Psychology*, 18(3), 183-184.
- Cifuentes, G. (2015), «Educational governance and innovation: Technology as end and means of government», *Policy Futures in Education*, 14(2), 286-299.
- Clegg, S. and Hardy, C. (1996), «Introduction: Organizations, Organization an Organizing», to S. Clegg, C. Hardy and W. Nord (Ed.), *Handbook of organization Studies*, London: Sage Publications, 2.
- Dahlgaard, J., Kristensen, K. and Kanji, G. (1995), «Total quality management and education», *Total Quality Management*, 6(5), 445-456.
- Dash, S. and Padhi, M. (2020), «Relevance of Max Weber’s Rational Bureaucratic Organizations in Modern Society», *Management Revue*, 31(1), 81-91.
- Derouet, J. (2017), «The modernization of the educational system in France: the New Public Management between the affirmation of the State and the decentralized government», *Revista Brasileira de política e administração da educação*, 33(3), 523-540.
- Diefenbach, T. and Todnem By, R. (2012), «Bureaucracy and Hierarchy - what Else!?!», to T. Diefenbach and R. Todnem By (Ed.), *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy - from the*

- Bureau to Network Organizations (Research in the Sociology of Organizations)*, Emerald Group Publishing Limited, 1-27.
- Dimitropoulos, A. and Kindi, V., *Accountability in Greek education*, to: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259533> (published in 2017).
- Dobbins, M. (2014), «Explaining change and inertia in Swedish and French education: A tale of two corporatisms?», *Policy Studies*, 35(3), 282-302.
- Downs, A. (1965), «A Theory Of Bureaucracy», *The American Economic Review*, 55(1/2), 439.
- Dobert, H. (2015), «Germany», to W. Horner, H. Dobert, L. Reuter and B. Kopp (Ed.), *Global Education Systems - The Education Systems of Europe* (2 ed.), Switzerland: Springer International Publishing, 306-333.
- Eisenstadt, S. N. (1959), «Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization», *Administrative Science Quarterly*, 4(3), 303.
- Farazmand, A. (2010), «Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis», *Public Organization Review*, 10/2010, 245-258.
- Ferdous, J. (2017), «A journey of organization theories: from classical to modern», *International Journal of Business, Economics and Law*, 12(2), 1-4.
- Ζαφειρόπουλος, Κ. (2015). *Πώς γίνεται μία επιστημονική εργασία; Επιστημονική έρευνα και συγγραφή εργασιών* (2 εκδ.), Αθήνα: Κριτική.
- Gounari, P. and Grollios, G. (2012), «Educational reform in Greece: Central concepts and a critique», *Journal of Pedagogy*, 3(2), 303-318.
- Hall, D., Grimaldi, E., Gunter, H., Møller, J., Serpieri, R. and Skedsmo, G. (2015), «Educational reform and modernisation in Europe: The role of national contexts in mediating the new public management», *European Educational Research Journal*, 14(6), 487-507.
- Hall, R. H. (1963), «The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment», *American Journal of Sociology*, 69(1), 32.
- Hanson, E. M. (1975), «The modern educational bureaucracy and the process of change», *Educational Administration Quarterly*, 11(3), 21-36.
- Holzer, M., & Schwester, R. (2015), *Public Administration: An Introduction*, London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Ήργης, Α. και Μακρή, Ό. (2009), «Ολική ποιότητα και ποιότητα εκπαίδευσης στα ελληνικά δημόσια σχολεία», *Εθνικό Συνέδριο Διοίκησης & Οικονομίας*, Φλώρινα, 374-381, στο: http://mibes.teithessaly.gr/esdo_proceedings/proceedings/pro2009.html (δημοσιεύτηκε το 2009).
- Huber, S. (2020), «Education State Agencies in Germany – Their Organization, Role and Function in School Governing and Quality Management», To H. Årlestig and O. Johansson (Ed.), *Educational Authorities and the Schools*, Switzerland: Springer, 169-187.
- Humes, W. (2021), «The "iron cage" of educational bureaucracy», *British Journal of Educational Studies*, 70(2), 235-253.
- Ιορδανίδης, Γ., Τσακίριδου, Ε. και Παραφέστα, Σ. (2010), «Γραφειοκρατικές δομές στο δημοτικό σχολείο ως συντελεστές προώθησης ή αναστολής του έργου των εκπαιδευτικών και της λειτουργίας του», *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, 15(58), 235-258.

- Καλεράντε, Ε. (2015), «Οι Νέες Τεχνολογίες στην Κατασκευή Πολιτικού Επικοινωνιακού Μοντέλου των Φορέων Εκπαίδευσης: Σύγχρονες Δημοκρατικές Μορφές Διοίκησης και Οργάνωσης της Εκπαίδευσης», στο: Β.Δαγδιλέλης, Α. Λαδιάς, Κ. Μπίκος, Ε. Ντρενογιάννη, Μ. Τσιτουρίδου (επιμ.) (2015), *Ένταξη και Χρήση των ΤΠΕ στην Εκπαιδευτική Διαδικασία*, Πρακτικά 4^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου (Θεσσαλονίκη, 30 Οκτωβρίου – 01 Νοεμβρίου 2015), Θεσσαλονίκη, 601-609.
- Καλλιοντζή, Β. και Ιορδανίδης, Γ. (2020), «Αντιλήψεις εκπαιδευτικών για την οργανωσιακή κουλτούρα της ελληνικής δημόσιας δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης», *Επιστήμες Αγωγής*, 3/2020, 115-121.
- Καραδήμου, Μ. και Τσιούμης, Κ. (2021), «Η συμμετοχική λήψη αποφάσεων σε ένα "δημοκρατικά" συγκεντρωτικό εκπαιδευτικό σύστημα», *International Journal of Educational Innovation*, 3(6), 41.
- Καρκατσούλης, Π., *Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση. Χρηστή διακυβέρνηση, ανάπτυξη, καλύτερες υπηρεσίες στον πολίτη*, στο: <https://kefim.org/atzenta-gia-tin-eleftheria-kai-tin-evimeria/> (δημοσιεύτηκε το 2021).
- Κατσαρός, Ι. (2008α), «Αποκέντρωση και αποσυγκέντρωση: κριτική θεώρηση του γενικού πλαισίου και των σχετικών τάσεων στο χώρο της εκπαίδευσης», *Επιστημονικό Βήμα*, 9, 102-104.
- Κατσαρός, Ι. (2008β), *Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης*. Αθήνα: Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.
- Katsarou, E. and Tsafos, V. (2018), «Official Educational Policy and Action Research in the Era of Crisis: The Case of Greece», *Journal of Education & Social Policy*, 5(1), 221-229.
- Κουμπούρη, Ε. (2022), «Κριτική ανάγνωση της μεταρρύθμισης Γ. Αρσένη: οι διεθνείς επιρροές», *Παιδαγωγική Επιθεώρηση*, 73, 105-118.
- Kounetas, K., Androulakis, G., Kaisari, M. and Manousakis, G. (2023), «Educational reforms and secondary school's efficiency performance in Greece: a bootstrap DEA and multilevel approach», *Operational Research*, 23(9), 1-29.
- Κυζίρη, Α. (2015), «Η γραφειοκρατία και η αξιοποίησή της στο Ελληνικό Εκπαιδευτικό Σύστημα: Η περίπτωση ενός Ελληνικού Γυμνασίου», *Επιστήμες Αγωγής*, 1/2015, 87-90.
- Λαδής, Σ. (2011), «Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: ευκαιρίες και περιορισμοί», *Σειρά κειμένων πολιτικής*, 2/2011, 18-19.
- Λαζάρου, Μ., Παπαγεωργιάκης, Π. και Φούζας, Γ. (2016), «Η εισαγωγή και εφαρμογή τεχνολογικών καινοτομιών ως παράγοντας διοικητικής αποτελεσματικότητας στην εκπαίδευση», στο: Ε.Καραϊσκού, Γ. Κουτρομάνος, Ι. Βουτσινάς, Π. Πέγκας, Π. Πρόντζας, Γ. Ρεντίφης και Μ. Σολάκη (επιμ.) (2016), *Ελλάδα – Ευρώπη 2020: Εκπαίδευση, Δια Βίου Μάθηση, Έρευνα, Καινοτομία και Οικονομία*, Πρακτικά 1^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου με Διεθνή Συμμετοχή (Αθήνα, 1-3 Ιουλίου 2016), Αθήνα, 503-516.
- Λάζου - Μπαλτά, Κ. και Παπαροϊδάμη, Ε. (2017), «Η γραφειοκρατία στην ελληνική εκπαίδευση. Μύθος ή Πραγματικότητα», *Επιθεώρηση Εκπαιδευτικών– Επιστημονικών Θεμάτων*, 12/2017, 122-132.
- Λαμπροπούλου, Μ. (2019), «Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 45, 148-180.
- Λεονάρδου, Τ. (2004), *Ηγεσία και Έλεγχος: Η συμβολή της ηγετικής συμπεριφοράς στην αλλαγή οργανωσιακής κουλτούρας*. ΕΣΔΔΑ ΙΕ' Εκπαιδευτική Σειρά.

- Λεφόρ, Κ. (1985), *Τί είναι γραφειοκρατία*, (μτφρ.) Β.Τομανάς, Θεσσαλονίκη: Εκδοτική Ομάδα.
- Liu, X. (2020), «Understanding the Classical Researches in Contingency Theory: A Review», to X.L. Li (Ed.) (2020), *Economic Management and Green Development*, Proceedings of 2020 3rd International Conference (Stanford, 1-2 August 2020), Stanford, 559-564.
- Luthans, F. (1973), «The contingency theory of management: A path out of the jungle», *Business Horizons*, 16(3), 67-72.
- Μακρή, Α. και Βλαχόπουλος, Δ. (2015), «Οι Τ.Π.Ε. στην Εκπαιδευτική Οργάνωση και Διοίκηση στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση: Μία διερευνητική μελέτη στην Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης», στο Α. Λιοναράκης, Σ. Ιωακειμίδου, Γ. Μανούσου, Μ. Νιάρη, Τ. Χαρτοφύλακα και Σ. Παπαδημητρίου (επιμ.) (2015), *Καινοτομία & Έρευνα στην Ανοικτή & εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση & στις Τεχνολογίες Πληροφορίας & Επικοινωνίας*, Πρακτικά 8^{ου} Συνεδρίου (Αθήνα, 17-18 Νοεμβρίου 2015), Αθήνα, 229-242.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2004). *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*. Αθήνα: Καστανιώτης.
- Maroy, C. (2008), «The New Regulation Forms of Educational Systems in Europe: Towards a Post-bureaucratic Regime», To N. Soguel, & P. Jaccard (Ed.), *Governance and Performance of Education Systems*, Dordrecht: Springer Netherlands, 13-33.
- Matjie, M. (2018), «Technical Advantages of Bureaucracy», To A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Florida: Springer, 1-5.
- Μαυρικάκης, Ε. (2018), «Σχολική διοίκηση και ηγεσία: διαχρονικές και σύγχρονες προσεγγίσεις», *Επιστήμες Αγωγής*, 3/2018, 28-45.
- Μιχαλακόπουλος, Γ. (1987), «Ο γραφειοκρατικός χαρακτήρας του ελληνικού σχολικού συστήματος και η παιδαγωγική-εκπαιδευτική διαδικασία», *Παιδαγωγική Επιθεώρηση*, 7/1987, 168-172.
- Moore, P. (2005), «Bureaucracy and Bureaucrats», To D. Robbins (Ed.), *Handbook of Public Sector Economics* (1 ed.), New York: Routledge, 141-165.
- Μπρίνια, Β. (2012), «Η εφαρμογή της Συμμετοχικής Διοίκησης στη σχολική μονάδα: Κλειδί επιτυχίας για το Ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα», Στο Δ. Καρακατσάνη και Γ. Παπαδιαμαντάκη (Επιμ.), *Σύγχρονα Θέματα Εκπαιδευτικής Πολιτικής: Αναζητώντας το Νέο Σχολείο* (1 εκδ.), Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 93-94.
- Niemann, D. and Martens, K. (2018), «Soft governance by hard fact? The OECD as a knowledge broker in education policy», *Global Social Policy*, 18(3), 1-17.
- Normand, R. (2017), «The French Republic and the Decline of Napoleon's Bureaucracy. Towards New Public Management in Education», To A. Bolder, H. Bremer and R. Epping (Ed.), *Bildung für Arbeit unter neuer Steuerung*, Wiesbaden: Springer, 264-282.
- Normand, R. (2020), «The French State and Its Typical "Agencies" in Education. Policy Transfer and Ownership in the Implementation of Reforms», To H. Årlestig and O. Johansson (Ed.), *Educational Governance Research: Educational Authorities and Schools. Organisation and Impact in 20 States* (1 ed.), Switzerland: Springer, 151-168.
- Ntanos, A. and Boulouta, K. (2012), «Bureaucracy-bureaupathology in education and administration», *International Journal of Strategic Change Management*, 4(2), 129-138.
- OECD, *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, to: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en> (published in 11 September 2018).

- OECD, *Education for a Bright Future in Greece, Reviews of National Policies for Education*, to: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264298750-en> (published in 19 April 2018).
- OECD, *Education Policy Outlook: France*, to: www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-France-2020.pdf (published in July 2020).
- OECD, *Education Policy Outlook: Germany*, to: www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Germany-2020.pdf (published in July 2020).
- OECD, *Educational Policy Outlook: Greece*, to: <http://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Greece-2020.pdf> (δημοσιεύτηκε τον Ιούλιο 2020).
- OECD, *Education Policy Outlook: Portugal*, to: www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Portugal-2020.pdf (published in July 2020).
- OECD, Greece: Review of the Central Administration (Greek version), to: www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews_9789264179158-el (published in 27 July 2012).
- Olsen, J. (2006), «Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(1), 1-24.
- Πασιαρδής, Π. (1993), «Μοντέλα διοίκησης της εκπαίδευσης: Μια κριτική παρουσίαση», *Παιδαγωγική Επιθεώρηση*, 18, 5-30.
- ΠΕΕΔΠΕ, *Θέσεις της Πανελληνίας Επιστημονικής Ένωσης Διευθυντών Σχολικών Μονάδων Π.Ε.*, στο: <https://www.panemosi.gr/2016/05/27/theseis-se-geniki-syneleusi/> (δημοσιεύτηκε στις 27 Μαΐου 2016).
- Pataki, E. and Sagi, A. (2009), «The contribution of administrative management theoretician in developing the classical school of organization», to: A. Szakál (ed.) (2009), *Intelligent Systems and Informatics*, Proceedings of 7th International Symposium, (Subotica, 25-26 September), Subotica, 399-403.
- Persianis, P. (1998), «Compensatory Legitimation in Greek educational policy: An explanation for the abortive educational reforms in Greece in comparison with those in France», *Comparative Education*, 34(1), 71-83.
- Persianis, P. (2003), «Structure and Agency in Modern Greek Education», *European Education*, 35(3), 49.
- Ρούνη, Π. (2022), «Αξιολόγηση της Αποκέντρωσης των Περιφερειακών Υπηρεσιών Διοίκησης της Εκπαίδευσης από το 2000 έως σήμερα», *Επιστήμες Αγωγής*, 3/2022, 159.
- Ρωσσίδης, Ι., Μπελιάς, Δ. και Ασπρίδης, Γ. (2020), *Διαχείριση αλλαγών και ηγεσία*. Θεσσαλονίκη: Τζιόλα.
- Riggs, F. (1979), «Introduction: shifting meanings of the term 'bureaucracy'», *International Social Science Journal*, 31(4), 563-582.
- Σαματάς, Μ. (1995), «Ο ελληνικός εκπαιδευτικός γραφειοκρατισμός: Μία κοινωνικοπολιτική θεώρηση της γραφειοκρατούμενης ελληνικής εκπαίδευσης», Στο Α. Καζαμίας και Μ. Κασσωτάκης, *Ελληνική Εκπαίδευση: Προοπτικές Ανασυγκρότησης και Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Σείριος, 127-131.
- Σταύρου, Δ. (2019), «Οι επιδράσεις του νέου δημόσιου μανάτζμεντ στην εκπαίδευση», *Διάλογοι! Θεωρία και πράξη στις επιστήμες αγωγής και εκπαίδευσης*, 5/2019, 142-149.
- Saiti, A. (2009), «The Development and Reform of School Administration in Greece: A Primary School Perspective», *Educational Management Administration & Leadership*, 37(3), 378-403.

- Saiti, A. and Eliophotou-Menon, M. (2009), «Educational decision making in a centralised system: the case of Greece», *International Journal of Educational Management*, 23(6), 446-455.
- Samuelsson, K. and Lindblad, S. (2015), “School management, cultures of teaching and student outcomes: Comparing the cases of Finland and Sweden», *Teaching and Teacher Education*, 49, 168-177.
- Sarker, S. and Khan, M. (2013), «Classical and neoclassical approaches of management: An overview», *IOSR Journal of Business and Management*, 14(6), 1-5.
- Τέντζερης, Ε. (2022), «Ο θεσμός του περιφερειακού διευθυντή. Προκλήσεις και προοπτικές», στο: Γ. Παπαδάτος, Σ. Πολυχρονοπούλου και Α. Μπιστέα (επ.) (2022), *Επιστήμες Εκπαίδευσης*, Πρακτικά 3ου Πανελλήνιου Συνεδρίου (Αθήνα, 2-5 Ιουνίου 2011), Αθήνα, 6-8.
- Τερλεξής, Π. (1999), *Max Weber - Ο καπιταλισμός στα όριά του*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Traianou, A. (2009), «The Uncertain Character of Recent Educational Reform in Greece», *FORUM: for promoting 3-19 comprehensive education*, 51(2), 131-142.
- Turbanti, G. (2022), «Classical Theories of Organizations», To V. Bufacchi (Ed.), *Philosophy of Communivation*, Switzerland: Springer Nature AG, 235-236.
- Υπουργείο Οικονομικών, *Ελλάδα 2.0*, στο: <https://greece20.gov.gr/erga/>
- Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, *Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025*, στο: <https://digitalstrategy.gov.gr/>
- Vandenbergh, V. (1999), «Combining Market and Bureaucratic Control in Education: An answer to market and bureaucratic failure?», *Comparative Education*, 35(3), 271-282.
- Χατζησάββας, Γ. (1990), «Η (μη) γραφειοκρατία. Ιδεότυπος και ελληνική πραγματικότητα», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 79, 35.
- Weber, M. (2005), *Οικονομία και Κοινωνία, Α' τόμος: Κοινωνιολογικές Έννοιες*, (μτφρ.) Θ. Γκιούρας, Αθήνα: Σαββάλας.
- Wren, D. and Bedeian, A. (2009), *The Evolution Of Management Thought*, Westford: John Wiley & Sons.