

**Καλύτερες Επιδόσεις
και Επιτυχείς Μεταρρυθμίσεις
στην Εκπαίδευση**

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΟΟΣΑ

Το παρόν έργο δημοσιεύεται με ευθύνη του Γενικού Γραμματέα του ΟΟΣΑ. Οι απόψεις που εκφράζονται και να επιχειρήματα που αναπτύσσονται δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητα τις επίσημες απόψεις του Οργανισμού ή των κυβερνήσεων των χωρών μελών του.

Παρακαλώ αναφέρεστε στην παρούσα δημοσίευση ως:

ΟΟΣΑ (2011), «Καλύτερες Επιδόσεις και Επιτυχείς Μεταρρυθμίσεις στην Εκπαίδευση, Συστάσεις για την Εκπαιδευτική Πολιτική στην Ελλάδα»
ISBN 978-92-64-11957-4 (έντυπο)
ISBN 978-89-26-411958-1 (PDF)

Τα στατιστικά στοιχεία για το Ισραήλ παρέχονται με ευθύνη των αρμόδιων ισραηλινών αρχών. Η χρήση αυτών των στοιχείων από τον ΟΟΣΑ γίνεται με την επιφύλαξη του καθεστώτος των Υψωμάτων του Γκολάν, της Ανατολικής Ιερουσαλήμ και των ισραηλινών εποίκων στη Δυτική Γάζα βάσει διεθνούς δικαίου.

Φωτογραφίες:

Fotolia.com Ainoa
Getty Images John Foxx

Παραράματα στις εκδόσεις του ΟΟΣΑ είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

Τα PISA™, OECD/PISA™ και το λογότυπο PISA είναι εμπορικά σήματα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

Απαγορεύεται η χρήση των εμπορικών σημάτων ΟΟΣΑ χωρίς προηγούμενη έγγραφη άδεια από τον ΟΟΣΑ.

ΟΟΣΑ 2011

Επιτρέπεται η αντιγραφή ή εκτύπωση περιεχομένου για ιδία χρήση και η εισαγωγή αποσπασμάτων από τις εκδόσεις, τις βάσεις δεδομένων και τα προϊόντα multimedia του ΟΟΣΑ, σε ίδια κείμενα, παρουσιάσεις, blogs, ιστοσελίδες και διδακτικό υλικό εφόσον αναγνωρίζεται ότι πηγή και κύριος των πνευματικών δικαιωμάτων είναι ο ΟΟΣΑ. Τυχόν αιτήσεις για δημόσια ή εμπορική χρήση και δικαιώματα μετάφρασης πρέπει να υποβάλλονται στην ιστοσελίδα rights@oecd.org. Αιτήσεις για άδεια φωτοτυπίας τμημάτων του παρόντος υλικού για δημόσια ή εμπορική χρήση θα απευθύνονται στο Copyright Clearance Center (CCC) στην ιστοσελίδα info@copyright.com ή το Centre Français d'exploitation du droit de copie (CFC) στην ιστοσελίδα contact@cfcopies.com.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Εισαγωγή

- Επισκόπηση
- Η πρόκληση να πραγματοποιηθεί μία αποτελεσματική αλλαγή

Πλαίσιο μεταρρύθμισης

- Κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον
- Κυβερνητικό περιβάλλον

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΚΑΙ ΤΗ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Εισαγωγή

Επαγγελματική Ανάπτυξη και αξιοποίηση ανθρωπίνου δυναμικού

- *Εκπαιδευτικοί*
- *Αναλογίες μαθητών εκπαιδευτικών*
- *Σχολική Ηγεσία*
- *Τρέχουσες μεταρρυθμίσεις*
- *Παρατηρήσεις ως προς τις μεταρρυθμίσεις*
- *Σύνοψη προτάσεων*

Εξορθολογισμός του σχολικού δικτύου

- *Μη αποδοτικό δίκτυο μικρών σχολείων, μικρός αριθμός μαθητών ανά εκπαιδευτικό και ολιγομελή τμήματα*
- *Παρατηρήσεις ως προς τις μεταρρυθμίσεις*
- *Σύνοψη προτάσεων*

Αξιολόγηση και Αποτίμηση

- *Αξιολόγηση για τη βελτίωση της επίδοσης και αποδοτικότητας της σχολικής μονάδας και του εκπαιδευτικού συστήματος*
- *Τρέχουσες μεταρρυθμίσεις*
- *Παρατηρήσεις αναφορικά με τις προκλήσεις κατά την καλλιέργεια μιας κουλτούρας αξιολόγησης*
- *Σύνοψη συστάσεων*

Διακυβέρνηση και διαχείριση

- *Αποδοτικότερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων*
- *Τρέχουσες μεταρρυθμίσεις*
- *Παρατηρήσεις ως προς τις μεταρρυθμίσεις*
- *Σύνοψη προτάσεων*

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΤΡΙΤΟΒΑΘΜΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Εισαγωγή

- *Ανταγωνιστικότητα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα*
- *Μείζονα ζητήματα σχετικά με την αποδοτικότητα*
- *Τρέχουσες μεταρρυθμίσεις*

Ζητήματα σχετικά με την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα

- *Υψηλά ποσοστά εισαγωγής αλλά σχετικά χαμηλά ποσοστά ολοκλήρωσης σπουδών*
- *Προϋποθέσεις εισαγωγής στην ανώτερη τεχνολογική εκπαίδευση*
- *Προϋποθέσεις εισαγωγής στην ανώτερη πανεπιστημιακή εκπαίδευση*
- *Επιστροφή σε περαιτέρω εκπαίδευση και απασχόληση αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης*
- *Έλλειψη διαφοροποίησης και κατανομής πόρων σε πολλά μικρά ιδρύματα και τμήματα*
- *Απουσία ικανότητας χειρισμού του συστήματος και διαχείρισης των ιδρυμάτων*
- *Περιορισμένη μη κρατική χρηματοδότηση και επιμερισμός κόστους για συμπλήρωση των κρατικών επιχορηγήσεων*

Τρέχουσες και προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις

- *Προτεινόμενος νόμος-πλαίσιο*
- *Άλλες μεταρρυθμίσεις σε εξέλιξη*

Σύνοψη προτάσεων

- *Εφαρμογή του προτεινόμενου νόμου-πλαισίου για την ανώτατη εκπαίδευση με στόχο την καθιέρωση νέας βάσης για βελτιωμένη αποδοτικότητα και επίδοση*
- *Ενίσχυση της διαχείρισης της θεσμικής διακυβέρνησης*
- *Θέσπιση ανεξάρτητου διοικητικού φορέα, της Αρχής Ανώτατης Εκπαίδευσης, επεκτείνοντας το ρόλο της Ανεξάρτητης Επιτροπής για την Διασφάλιση Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση.*
- *Οργάνωση μια ειδικής υπηρεσίας για το νέο φορέα ώστε να παράσχει τεχνική υποστήριξη στα ιδρύματα κατά την εφαρμογή των νέων διοικητικών και διαχειριστικών δομών όπως αυτές ορίζονται από το νέο νόμο πλαίσιο για την ανώτατη εκπαίδευση*
- *Ανάθεση αρμοδιοτήτων για τη διαχείριση οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων στα ιδρύματα και επανασχεδιασμός των μοντέλων χρηματοδότησης εντός ενός πλαισίου λογοδοσίας*
- *Διαμόρφωση της βασικής αποζημίωσης του ακαδημαϊκού προσωπικού ώστε να καλύπτει όλες τις πηγές αμοιβών και πρόβλεψη μεγάλο μέρος του μισθού να καταμετράται για εισφορές και συντάξεις.*
- *Θέσπιση διαφορετικών κριτηρίων και μεθοδολογιών για την κατανομή του τακτικού και ετήσιου προϋπολογισμού για τις λειτουργικές δαπάνες, συμπεριλαμβανομένης της μισθολογικής δαπάνης και για το στοιχείο του προϋπολογισμού που αφορά στην επίδοση, αντλώντας από τις βέλτιστες πρακτικές στις χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ (βλ. Πλαίσιο II.5)*
- *Μείωση των εισακτέων στο σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης σε ποσοστά παρόμοια με τον μέσο όρο στις χώρες της ΕΕ και σαφέστερη διαφοροποίηση στις προϋποθέσεις εισαγωγής μεταξύ πανεπιστημίων και ΤΕΙ*
- *Καθιέρωση νέων κανόνων για τις μετεγγραφές*

- Καθιέρωση ενός σαφέστερα διακριτού δυαδικού συστήματος που θα περιλαμβάνει έναν πανεπιστημιακό κι έναν μη-πανεπιστημιακό τομέα
- Ενοποίηση ή συγχώνευση μικρών τμημάτων με χαμηλό αριθμό εγγραφών και χαμηλά ποσοστά αποφοίτησης
- Αύξηση επιμερισμού του κόστους στους φοιτητές κατά τρόπο συνεπή με την προϋπόθεση του Συντάγματος για δωρεάν εκπαίδευση

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Μαθησιακά αποτελέσματα

- *Χαμηλές επιδόσεις 15χρονων: κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και σταθερά ανά τα έτη στην ανάγνωση και τις επιστήμες, με κάποια βελτίωση στα μαθηματικά*
- *Σχετικά μερίδια μαθητών με χαμηλές επιδόσεις: Πάνω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ, αλλά βελτιώσεις στα μαθηματικά*
- *Σχετικά μερίδια μαθητών με υψηλές επιδόσεις: Κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και, στα μαθηματικά, αύξηση με τον χρόνο*
- *Πλαίσιο για τα μαθητικά επιτεύγματα στην Ελλάδα*

Ισότητα στην κατανομή των ευκαιριών μάθησης

- *Διαφορές άνω του μέσου όρου στις επιδόσεις μεταξύ σχολείων*
- *Ίση πρόσβαση στους πόρους*
- *Μέση επίδραση του κοινωνικοοικονομικού υπόβαθρου των μαθητών στα μαθησιακά αποτελέσματα*
- *Άλλα πλαίσια που σχετίζονται με χαμηλές επιδόσεις*

Το μαθησιακό περιβάλλον στην τάξη και στο σχολείο

Πως οργανώνεται η εκπαίδευση: ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση

- *Πολύ περιορισμένη αυτονομία των σχολείων ως προς την διδακτέα ύλη, τις πολιτικές αξιολόγησης και την κατανομή πόρων*
- *Πολύ περιορισμένος ανταγωνισμός μεταξύ σχολείων*
- *Αναλογία ιδιωτικών σχολείων υψηλότερη από τον μέσο όρο*
- *Ετερογενείς σχολικές τάξεις*
- *Μη τυποποιημένες αξιολογήσεις και περιορισμένη χρήση τυποποιημένων τεστ*
- *Διευθετήσεις περιορισμένης λογοδοσίας*
- *Αναποτελεσματικές επιλογές δαπανών*
- *Παροχή προσχολικής εκπαίδευσης στην πλειοψηφία των παιδιών*

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το μέλλον της ευημερίας της Ελλάδας εξαρτάται από τη βελτίωση της επίδοσης στην εκπαίδευση προκειμένου να τονωθεί η παραγωγικότητα και να βελτιωθούν τα αποτελέσματα σε κοινωνικό επίπεδο. Στο σημερινό οικονομικό περιβάλλον, η Ελλάδα, με δεδομένη την ανάγκη για τη μέγιστη δυνατή αξιοποίηση των δαπανών της, πρέπει και μπορεί να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες του εκπαιδευτικού συστήματος.

Οι προκλήσεις είναι σημαντικές. Για παράδειγμα, η Ελλάδα υστερεί πολλών χωρών του ΟΟΣΑ όσον αφορά τις επιδόσεις της στο διεθνές πρόγραμμα αξιολόγησης μαθητών (PISA), συμπεριλαμβανομένων χωρών με όμοια ή χαμηλότερα επίπεδα δαπανών ανά μαθητή καθώς και χώρες με όμοια και χαμηλότερα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης. Η μισθολογική δαπάνη ανά μαθητή είναι άνω του μέσου όρου του ΟΟΣΑ, κυρίως επειδή οι Έλληνες εκπαιδευτικοί έχουν λιγότερες διδακτικές ώρες και η Ελλάδα έχει μικρότερες σε αριθμό μαθητών τάξεις. Επίσης, μικρότερο ποσοστό φοιτητών που εισάγονται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ολοκληρώνουν τις προπτυχιακές τους σπουδές εντός του προβλεπόμενου χρόνου φοίτησης από οποιαδήποτε άλλη χώρα στην Ευρώπη.

Η Ελλάδα πρέπει να αναλάβει δράσεις προκειμένου να αντιμετωπίσει τη μη βιώσιμη δομή του κόστους του συστήματος και τη μη αποδοτικότητα, που είναι συμφωής μιας παρωχημένης, αναποτελεσματικής κεντρικής εκπαιδευτικής δομής. Οι δράσεις αυτές πρέπει να περιλαμβάνουν τα εξής: αλλαγή των δομών διακυβέρνησης και διαχείρισης, κατάργηση, συνένωση ή συγχώνευση μικρών και μη αποδοτικών μονάδων, βέλτιστη αξιοποίηση ανθρωπίνου δυναμικού, βελτίωση της διασφάλισης ποιότητας και των πληροφοριακών συστημάτων καταμέτρησης στοιχείων και θέσπιση πολύ πιο αποτελεσματικών δομών για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Πραγματική αλλαγή μπορεί να επέλθει μόνο με επίμονη, σταθερή υλοποίηση, χρόνο με το χρόνο, με ιδιαίτερη προσοχή στη δημιουργία υποδομής για βελτίωση.

Προκειμένου να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις, η κυβέρνηση θέσπισε ένα τολμηρό πρόγραμμα και αναζήτησε τη συνδρομή ομάδας σχεδιασμού για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών προτάσεων που αντικατοπτρίζουν τις βέλτιστες πρακτικές σε χώρες του ΟΟΣΑ. Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει τα αποτελέσματα του έργου της ομάδας σχεδιασμού. Αποτελεί έναν οδικό χάρτη για την επιτυχή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, με δείκτες αντίστοιχης εμπειρίας σε άλλες χώρες. Η έκθεση τονίζει βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες δράσεις με δυναμική αποδοτικότητα.

Η παρούσα έκθεση αποσκοπεί να συνδράμει στις συζητήσεις πολιτικού σχεδιασμού στην Ελλάδα. Εμείς, στον ΟΟΣΑ είμαστε περήφανοι που έχουμε εργαστεί με άλλα μέλη της ομάδας σχεδιασμού και είμαστε σε ετοιμότητα να συνεχίσουμε να παρέχουμε στήριξη στην Ελλάδα, προκειμένου να προετοιμαστεί καλύτερα για το μέλλον.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Πρόεδρος της ομάδας σχεδιασμού ήταν ο Aims McGuinness από το Εθνικό Κέντρο Συστημάτων Διαχείρισης Ανώτερης Εκπαίδευσης (NCHEMS), Boulder, Κολοράντο, ΗΠΑ. Άλλα μέλη της ομάδας σχεδιασμού ήταν ο Gaby Hostens, τέως Γενικός Γραμματέας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Υπουργείο Παιδείας, Φλαμανδική Κοινότητα Βελγίου, ο Καθηγητής Παναγιώτης Παπακωνσταντίνου, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Ελλάδα, ο Καθηγητής Jorge Pedreira, τέως Υφυπουργός Παιδείας, Υπουργείο Παιδείας, Πορτογαλία, ο Καθηγητής Michael Shattock, Ινστιτούτο Εκπαίδευσης, Πανεπιστήμιο του Λονδίνου και πρώην Γραμματέας, Πανεπιστήμιο του Warwick, Ηνωμένο Βασίλειο και Καθηγητής Πάνος Τσακίρογλου, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ελλάδα.

Η παρούσα έκθεση προετοιμάστηκε από την ομάδα σχεδιασμού, στο πλαίσιο του προγράμματος *Leveraging Knowledge for Better Education Policies* (GPS) [*Μόχλευση της Γνώσης για Καλύτερες Εκπαιδευτικές Πολιτικές*] του ΟΟΣΑ, υπό τη διεύθυνση του Andreas Schleicher. Η Φανή Στυλιανίδου παρείχε αναλυτική υποστήριξη, ενώ η Noeleen Hachem παρείχε διοικητική υποστήριξη. Ο ΟΟΣΑ πραγματοποίησε δύο προπαρασκευαστικές αποστολές στην Αθήνα προκειμένου να γίνουν συναντήσεις με ανώτερους λειτουργούς και μείζονες ενδιαφερόμενους παράγοντες προκειμένου να προσδιοριστεί το εύρος και η οργάνωση του έργου. Ακολούθησε συνάντηση της ομάδας σχεδιασμού στο Παρίσι και μία αποστολή της ομάδας σχεδιασμού διάρκειας δύο εβδομάδων στην Ελλάδα, η οποία περιλάμβανε συναντήσεις με ανώτερους αξιωματούχους και ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων παραγόντων συμπεριλαμβανομένου του Εθνικού Συμβουλίου Παιδείας (Ε.ΣΥ.Π), περιφερειακών διευθυντών εκπαίδευσης, σωματείων εκπαιδευτικών, σωματείων διοικητικών υπαλλήλων σχολείων, των πρυτάνεων πανεπιστημίων και των συμβουλίων των προέδρων των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΤΕΙ), ακαδημαϊκού προσωπικού πανεπιστημίων και ΤΕΙ, ενώσεων φοιτητών πανεπιστημίων και ΤΕΙ και εκπροσώπων επιχειρηματικών και οργανισμών εργοδοτών. Η ομάδα σχεδιασμού πραγματοποίησε επίσης επισκέψεις σε σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Ο ΟΟΣΑ εκτιμά ιδιαίτερα τη βοήθεια που παρασχέθηκε από το Υπουργείο καθ' όλη τη διάρκεια του έργου, ιδιαίτερα δε τη Νέλλη Εξαρχάκου και τη Ρόη Χουρδάκη για τη βοήθειά τους στον προγραμματισμό των συναντήσεων και την παροχή υλικού αναφοράς.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Επισκόπηση

1. Η μελλοντική οικονομία και ποιότητα ζωής στην Ελλάδα θα εξαρτηθεί από τη βελτίωση της ποιότητας και επίδοσης της εκπαίδευσης, σεβόμενη παράλληλα τις δεσμεύσεις της έναντι στην ισονομία και την κοινωνική δικαιοσύνη. Όταν η οικονομία ανακάμψει, η Ελλάδα πρέπει να επενδύσει στην εκπαίδευση. Παρόλα αυτά, ακόμη και εν μέσω της σημερινής οικονομικής κρίσης, η Ελλάδα μπορεί να βελτιώσει το εκπαιδευτικό της σύστημα αντιμετωπίζοντας τις αδυναμίες του.

Το θέμα στην Ελλάδα δεν είναι μόνο ότι τα προβλήματα είναι άγνωστα ή ότι λείπουν οι λύσεις. Πιθανώς, το πιο σημαντικό ακόμη είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις και η νομοθεσία που προτάθηκαν από διαδοχικές κυβερνήσεις δεν έχουν εφαρμοστεί ή δεν έχουν εφαρμοστεί αποτελεσματικά.

- Η Ελλάδα υστερεί πολλών χωρών του ΟΟΣΑ όσον αφορά τις επιδόσεις της στο διεθνές πρόγραμμα αξιολόγησης μαθητών (PISA), συμπεριλαμβανομένων χωρών με όμοια ή χαμηλότερα επίπεδα δαπανών ανά μαθητή καθώς και χώρες με όμοια και χαμηλότερα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης. Επιπλέον, κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας, ορισμένες χώρες με ίδιο ή μικρότερο ποσοστό δαπανών ανά μαθητή στον τομέα της εκπαίδευσης έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο, ενώ η επίδοση της Ελλάδας στο πρόγραμμα PISA έχει βελτιωθεί με πολύ βραδύτερο ρυθμό.
- Το σχολικό δίκτυο αποτελείται από χιλιάδες, σχετικά μικρά, σχολεία, πολλά με χαμηλή αναλογία μαθητών/εκπαιδευτικών, με αποτέλεσμα όχι μόνο ένα μη αποδοτικό σύστημα, αλλά ένα σύστημα που υστερεί δυνατότητας να διασφαλίσει υψηλής ποιότητας εκπαιδευτικές ευκαιρίες για όλους τους νέους ανθρώπους. Στην Ελλάδα υπάρχουν πολλές μικρές, απομονωμένες κοινότητες σε ορεινές περιοχές και σε μικρά νησιά, γεγονός που αποτελεί μεγάλη πρόκληση στο πλαίσιο της προσπάθειας να αναπτυχθεί ένα αποτελεσματικότερο και υψηλών επιδόσεων εκπαιδευτικό σύστημα. Ωστόσο, η εμπειρία από άλλες χώρες του ΟΟΣΑ αποδεικνύει ότι αυτή η πρόκληση μπορεί να αντιμετωπιστεί επιτυχώς.
- Η μέση αναλογία μαθητών/εκπαιδευτικών και ο αριθμός μαθητών ανά τάξη στην Ελλάδα είναι σημαντικά χαμηλότερος από τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Οι εκπαιδευτικοί στην Ελλάδα διδάσκουν σημαντικά λιγότερες ώρες ετησίως από σχεδόν όλες τις άλλες χώρες στην Ευρώπη. Παρόλο που οι μισθοί των εκπαιδευτικών είναι χαμηλότεροι από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ, τα μισθολογικά έξοδα ανά μαθητή είναι άνω του μέσου όρου του ΟΟΣΑ. Το υψηλό κόστος μονάδας οφείλεται κατά κύριο λόγο στο γεγονός ότι οι Έλληνες εκπαιδευτικοί διδάσκουν σχετικά λιγότερες ώρες και η Ελλάδα έχει μικρότερες τάξεις.
- Η Ελλάδα είναι μία από τις λίγες ευρωπαϊκές χώρες που δεν έχουν εξωτερική αξιολόγηση της μάθησης ή εξωτερική αξιολόγηση των σχολικών μονάδων και της διδασκαλίας ή οποιοδήποτε άλλο ανάλογο μηχανισμό σύγκρισης για τη διασφάλιση ποιότητας (εκτός από τη συμμετοχή της στο πρόγραμμα PISA και τις εισαγωγικές εξετάσεις του πανεπιστημίου). Δεν υπάρχουν αξιόπιστοι δείκτες που να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του συστήματος.

- Η Ελλάδα έχει κάνει δυναμικά βήματα όσον αφορά τα ποσοστά των νέων που ολοκληρώνουν τη δευτεροβάθμια και εισάγονται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Ωστόσο, μικρότερο ποσοστό μαθητών που εισάγονται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ολοκληρώνουν τις προπτυχιακές τους σπουδές εντός του προβλεπόμενου χρόνου φοίτησης από οποιαδήποτε άλλη χώρα στην Ευρώπη. Πολύ περισσότεροι είναι οι μαθητές που λαμβάνουν μέρος στις εισαγωγικές εξετάσεις του πανεπιστημίου και εισάγονται στα πανεπιστήμια, παρά εκείνοι που σπουδάζουν στην πραγματικότητα με πλήρες ωράριο και αποφοιτούν σε διάστημα μέχρι δύο ετών από την ολοκλήρωση της κανονικής περιόδου φοίτησης.
- Καθώς οι εγγραφές στην τριτοβάθμια εκπαίδευση έχουν αυξηθεί, ο αριθμός των τμημάτων και των ιδρυμάτων, ιδιαίτερα στα τεχνολογικά ιδρύματα έχει πολλαπλασιαστεί, οδηγώντας σε υψηλό επίπεδο αλληλοεπικάλυψης σε ορισμένους τομείς και τμήματα, με ελάχιστους ή καθόλου φοιτητές.
- Η Ελλάδα παραμένει ένα από τα πιο συγκεντρωτικά σχεδιασμένα εκπαιδευτικά συστήματα στην Ευρώπη, καθώς άλλες χώρες έχουν προχωρήσει δυναμικά στην αποκέντρωση των εκπαιδευτικών συστημάτων τους, την αύξηση της ευελιξίας και της ανταπόκρισης των σχολείων και των τριτοβάθμιων ιδρυμάτων απέναντι στις ανάγκες των φοιτητών και τη βελτίωση των εργασιακών συνθηκών των εκπαιδευτικών, του πανεπιστημιακού προσωπικού και των ερευνητών.

Η πρόκληση να πραγματοποιηθεί μία αποτελεσματική αλλαγή

2. Κατά τη διάρκεια των προηγούμενων ετών, οι ελληνικές κυβερνήσεις έχουν προσπαθήσει να αντιμετωπίσουν ορισμένα από αυτά τα ζητήματα με μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, όπου εισάγονταν αλλαγές συχνά δεν είχαν πραγματικό αντίκτυπο στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του συστήματος και δεν είχαν σημαντικά συνολικά αποτελέσματα, όσον αφορά την επίδοση των μαθητών και την επίτευξη των μαθησιακών στόχων. Νέοι νόμοι θεσπίζονταν συχνά αλλά δεν εφαρμόζονταν πλήρως.
3. Η σημερινή κυβέρνηση επίσης αναγνωρίζει το κενό μεταξύ πρόθεσης και εφαρμογής μιας πολιτικής και επιδιώκει την αλλαγή με καινοτόμους τρόπους. Με τα λόγια της Υπουργού Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων,

«Η πολύπλευρη και πολυεπίπεδη κρίση που βιώνουμε μπορεί να γίνει ο καταλύτης αντιμετώπισης των χρόνιων μας προβλημάτων. Είμαι πεπεισμένη ότι ήρθε η ώρα. Ο Πρωθυπουργός έχει θέσει την παιδεία ως πρωταρχική προτεραιότητα του εθνικού προγράμματος αναγέννησης της χώρας.

Αλλάζουμε την Παιδεία, αλλάζουμε την Ελλάδα: για να αλλάξουμε το εκπαιδευτικό μας σύστημα, τη στάση μας, την Ελλάδα.

Η αναφορά πορισμάτων δεν επαρκεί. Οι αποκηρύξεις δεν μας οδηγούν πουθενά. Χρειάζεται να αντικρύσουμε την πραγματικότητα, να βρούμε λύσεις, και να δράσουμε προκειμένου να αλλάξουμε τα πράγματα. Οράματα, στόχοι, σχέδιο, πίστη, εργασία, συναίνεση, υπομονή και υπέρβαση των ατομικών και παροδικών συμφερόντων, πρέπει να οδηγήσει σε σύγκλιση και συνδυασμό πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων, έτσι ώστε να προχωρήσουμε προς μία μεγάλη και ριζική αλλαγή, η οποία απαιτεί μεν χρόνο και προσπάθεια, αλλά αξίζει περισσότερο από οτιδήποτε άλλο...

Όλες οι αλλαγές, οι επιλογές και οι δράσεις που προωθούνται ταυτόχρονα συγκλίνουν σε μία προοπτική για τη συνολική αναδιάρθρωση της ελληνικής εκπαίδευσης, η οποία θα διασφαλίζει ποιότητα, αξιοκρατία, ίσες ευκαιρίες και δυνατότητες, θα πυροδοτεί

τη δημιουργικότητα, τη φαντασία και την πρωτοβουλία για καινοτομία και θα προωθεί τη συλλογικότητα, την αλληλεγγύη, τον σεβασμό για τους άλλους.

Τα πράγματα δεν είναι ούτε απλά ούτε εύκολα. Προϋποθέτουν πολλή μελέτη και σκληρή δουλειά από πολλούς. Χρειαζόμαστε δύναμη για να ξεπεράσουμε τα εμπόδια αυτής της οικονομικής κρίσης. Χρειάζεται χρόνος, επιμονή και επιμονή.»

(Άννα Διαμαντοπούλου, «Αλλάζουμε την Παιδεία, Αλλάζουμε την Ελλάδα», Μάρτιος 2011)

4. Η κυβέρνηση προωθεί σημαντικές αλλαγές που περιλαμβάνουν συνολικές μεταρρυθμίσεις στην υποχρεωτική εκπαίδευση, την ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τη διοικητική δομή του εκπαιδευτικού συστήματος, εντός του συνολικότερου πλαισίου της εκπαιδευτικής πολιτικής «Πρώτα ο Μαθητής – Νέο Σχολείο», καθώς και ένα προτεινόμενο νέο νόμο-πλαίσιο για την ανώτερη εκπαίδευση, συμπεριλαμβανομένων μεταρρυθμίσεων στην εσωτερική διοίκηση των πανεπιστημίων και ενισχυμένους μηχανισμούς χρηματοδότησης και λογοδοσίας.
5. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αντικατοπτρίζουν πολλές από τις βέλτιστες πρακτικές στις χώρες του ΟΟΣΑ. Ενόψει αυτών των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων οικονομικών πιέσεων στη χώρα, η Ελλάδα πρέπει να αναλάβει ακόμη πιο ριζικές δράσεις προκειμένου να αντιμετωπίσει τη μη βιώσιμη δομή κόστους του συστήματος και την αποδοτικότητα που είναι συμφύτης μιας παρωχημένης, αναποτελεσματικής κεντρικής εκπαιδευτικής δομής. Οι δράσεις αυτές πρέπει να περιλαμβάνουν τα εξής: αλλαγή των δομών διακυβέρνησης και διαχείρισης, κατάργηση, συνένωση ή συγχώνευση μικρών και αναποτελεσματικών μονάδων, βέλτιστη αξιοποίηση ανθρωπίνου δυναμικού, βελτίωση της διασφάλισης της ποιότητας και των πληροφορικών συστημάτων λογοδοσίας και εδραίωση πολύ μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας για την καθοδήγηση και τη διατήρηση της εφαρμογής των αλλαγών από τις κυβερνήσεις.
6. Πραγματική αλλαγή μπορεί να επέλθει μόνο με επίμονη, σταθερή υλοποίηση, χρόνο με το χρόνο, με ιδιαίτερη προσοχή στη δημιουργία υποδομής για βελτίωση. Η παρούσα έκθεση αποτελεί οδικό χάρτη για την επιτυχή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, με δείκτες αντίστοιχης εμπειρίας σε άλλες χώρες. Η έκθεση τονίζει βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες δράσεις με δυναμική αποδοτικότητα.
7. Η παρούσα έκθεση εστιάζει στην αποδοτικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος σε ορισμένους βασικούς τομείς: υποχρεωτική εκπαίδευση από την πρωτοβάθμια έως το Γυμνάσιο, το Λύκειο και την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Η Ελλάδα πρέπει να αντιμετωπίσει και άλλα ζητήματα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσα έκθεσης, πολλά από τα οποία αποτελούν θέματα προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων: εκπαίδευση και φροντίδα πρώιμης παιδικής ηλικίας, σχολικό πρόγραμμα της υποχρεωτικής εκπαίδευσης, περιεχόμενο και δομή της ανώτερης δευτεροβάθμιας γενικής και τεχνικής εκπαίδευσης, εισαγωγικές εξετάσεις στο πανεπιστήμιο, προετοιμασία νεοδιοριζόμενων εκπαιδευτικών και δια βίου μάθηση.
8. Η παρούσα έκθεση θεμελιώνεται από άλλες διεθνείς μελέτες, ιδιαίτερα την Επισκόπηση της Εκπαίδευσης του ΟΟΣΑ (1997), *Οικονομική Έρευνα για την Ελλάδα* του ΟΟΣΑ (2009), τις εκθέσεις PISA (2010α), την έκθεση του ΟΟΣΑ, *Off to a Good Start: Jobs for Youth* [Για μια καλή αρχή: Θέσεις Εργασίας για Νέους] (2010β) και τις εκθέσεις του προγράμματος Ευρυδίκη.
9. Η έκθεση διαιρείται σε δύο μέρη: πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια εκπαίδευση. Σε κάθε μέρος, η έκθεση συνοψίζει τα βασικά στοιχεία αναφορικά με τους λόγους για τους οποίους η Ελλάδα πρέπει να βελτιώσει την επίδοση και την αποδοτικότητά της. Έπειτα αναλύει το βαθμό στον οποίο οι μεταρρυθμίσεις της

Κυβέρνησης αντιμετωπίζουν αυτά τα ζητήματα από συγκριτική άποψη. Τέλος, περιγράφει συνοπτικά βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα βήματα, προκειμένου η Ελλάδα να αυξήσει τις πιθανότητες να αναδυθεί από την οικονομική της κρίση όχι μόνο με ένα πιο αποδοτικό εκπαιδευτικό σύστημα, αλλά ένα σύστημα ολοένα υψηλότερων επιδόσεων που ανταποκρίνεται στις παγκόσμιες προσδοκίες ποιότητας, ενώ συγχρόνως διατηρεί τις παραδοσιακές δεσμεύσεις της χώρας ως προς την ισονομία και την κοινωνική δικαιοσύνη.

ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

10. Η επιτυχής αλλαγή ενός εκπαιδευτικού συστήματος πρέπει να λαμβάνει υπόψη την ιστορία, τον πολιτισμό και το πλαίσιο χάραξης πολιτικής της χώρας. Αυτοί οι παράγοντες λήφθηκαν υπόψη από τον ΟΟΣΑ κατά την εκπόνηση της παρούσας έκθεσης για την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα.

Κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον

11. Οι κοινωνικοί και πολιτισμικοί παράγοντες στην Ελλάδα που σχετίζονται με την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση περιλαμβάνουν:

- υψηλό ατομικό και οικογενειακό βαθμό αφοσίωσης στην εκπαίδευση, όπως αυτός αντικατοπτρίζεται στις σημαντικές επενδύσεις της κάθε οικογένειας εκτός των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων.
- δέσμευση απέναντι στην κοινωνική ισότητα και σε μια κοινωνία ισονομίας, αξίες που ορίζονται στο Σύνταγμα της Ελλάδας (Άρθρο 4). Το ελληνικό σύστημα επιδιώκει την αποφυγή προνομιακής μεταχείρισης και οποιασδήποτε διαφοροποίησης ή άλλης επιλογής μεταξύ μαθητών, εκπαιδευτικών, σχολείων ή περιοχών σε βάση άλλη από αυτή των «αντικειμενικών κριτηρίων».
- συνταγματικές δεσμεύσεις για δωρεάν εκπαίδευση. Το ελληνικό Σύνταγμα ορίζει (Άρθρο 16, παράγραφος 1): «Η τέχνη και η επιστήμη, η έρευνα και η διδασκαλία είναι ελεύθερες· η ανάπτυξη και η προαγωγή τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους».
- μια κοινωνία και οικονομία παραδοσιακά αγροτική. Ως συνέπεια αυτού έχει καλλιεργηθεί μία ιδιαίτερα τοπική και περιφερειακή πολιτική κουλτούρα, όπου παρά τους ισχυρούς δεσμούς της Ελλάδας ως έθνος, η πίστη στο χωριό και την οικογένεια είναι μεγάλης σπουδαιότητας – ακόμη και για τον πληθυσμό που ενδεχομένως έχει μετοικήσει εδώ και πολύ καιρό στις μεγάλες μητροπολιτικές περιφέρειες της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης (Σκολαρίκου, 2003).
- μακρά παράδοση ιδιαίτερα κεντρικής διακυβέρνησης και μέτρα για τη διασφάλιση της εθνικής συνοχής και την εξάλειψη του τοπικισμού. Προτάσεις για αποκέντρωση και διαφοροποίηση ανά περιφέρεια αντιμετωπίζονται με ενδιαφέρον και αντιπροσωπεύουν σημαντικές αποκλίσεις από το παρελθόν.
- υψηλό ποσοστό εργασίας στο δημόσιο τομέα (40% του ΑΕΠ), με ισχυρότερα προνόμια και εργασιακή ασφάλεια από ό,τι συνηθίζεται στον ιδιωτικό τομέα.
- έλλειψη εμπιστοσύνης έναντι κυβερνητικών πρωτοβουλιών και ανησυχία για διαφθορά, κακοδιαχείριση, κατάχρηση κρατικών πόρων ή απασχόληση στο δημόσιο για ιδιωτικούς σκοπούς. Συνεπώς, η κυβέρνηση εστιάζει περισσότερο στη συμμόρφωση και την «αποτροπή του χειρότερου», παρά στην παροχή υπηρεσιών ή στην ατζέντα θετικών μεταρρυθμίσεων.

- περιορισμένη παράδοση στήριξης σε ιδιωτικούς φορείς για εξυπηρέτηση δημοσίων σκοπών. Το ελληνικό Σύνταγμα ορίζει ότι, «Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται». (Άρθρο 16, παράγραφος 8).
- ισχυρά εργατικά σωματεία και το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, όπως θεσπίζεται από τις διατάξεις του Συντάγματος (Άρθρο 12). Είναι συχνές οι απεργίες και οι δημόσιες διαδηλώσεις εναντίον διαφαινόμενων απειλών για τα εργασιακά δικαιώματα.
- περηφάνια για την ελληνική ιστορία και πολιτισμό, όπως αυτή αντικατοπτρίζεται στις συγκριτικά παραδοσιακές απόψεις αναφορικά με το εκπαιδευτικό πρόγραμμα σπουδών και την παιδαγωγική.
- ενεργός πολιτική συμμετοχή, όπως αυτή αντικατοπτρίζεται με εκτεταμένη συμμετοχή σε πολιτικές παρατάξεις και ηχηρές διαδηλώσεις αναφορικά με προβλήματα της χώρας. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στον κυρίαρχο ρόλο που κατέχουν φοιτητικές ενώσεις που συνδέονται με πολιτικές παρατάξεις στα ιδρύματα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Κυβερνητικό περιβάλλον

12. Κεντρικό θέμα της παρούσας έκθεσης είναι ότι η Ελλάδα πρέπει να προχωρήσει από ένα ιδιαίτερα κεντρικό και κατακερματισμένο σύστημα εσωτερικού ελέγχου προς ένα πιο ευέλικτο σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου το Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, με στόχο την καλύτερη επίδοση, εστιάζει στην έννοια της ευθύνη και της λογοδοσίας.

13. Οι αλλαγές στο εκπαιδευτικό σύστημα πρέπει να πραγματοποιηθούν στο πλαίσιο των συνολικών εθνικών κατευθύνσεων. Θεμελιώδεις μεταβολές στον προϋπολογισμό και τα οικονομικά, καθώς και τη δομή της εθνικής, περιφερειακής και τοπικής διακυβέρνησης, ενδεχομένως να επιταχυνθούν συνεπεία της οικονομικής κρίσης. Αυτό, με τη σειρά του θα επηρεάσει το ανθρώπινο δυναμικό στο σχολείο και τα ιδρύματα, σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

14. Επομένως, δύο μεγάλες μεταρρυθμίσεις θα έχουν σημαντικές συνέπειες για την εκπαίδευση:

- μεταρρύθμιση που αφορά τον κεντρικό έλεγχο των δαπανών του προϋπολογισμού και την αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού και
- μεταρρύθμιση περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Διαδικασία προϋπολογισμού

15. Η Ελλάδα μετατοπίζεται από τον πολύ συγκεντρωτικό έλεγχο των εσόδων και των στοιχείων που βρίσκονται «κάτω από τη διαχωριστική γραμμή» του βασικού ισοζυγίου πληρωμών για προγράμματα που διαχειρίζεται κυρίως το Υπουργείο Οικονομικών προς μια πιο αποκεντρωμένη διαχείριση της ευθύνης και της λογοδοσίας από Υπουργεία και άλλους δημόσιους φορείς (π.χ. πανεπιστήμια), όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τις επιδόσεις. Η χώρα προφανώς διανύει μία μεταβατική περίοδο και, όπως σε περισσότερες από τις μεταρρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στην παρούσα έκθεση, το κενό μεταξύ πρόθεσης και υλοποίησης παραμένει. Ωστόσο, η οικονομική κρίση επιταχύνει τη διαδικασία αλλαγής.

16. Παρά τις μεταρρυθμίσεις, το Υπουργείο Οικονομικών διατηρεί τον κεντρικό έλεγχο σε ό,τι αφορά τη δημοσιονομική πολιτική, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης και της

εκτέλεσης του προϋπολογισμού, με συνεχιζόμενη έμφαση στους *εκ των προτέρων*, προκαταρκτικούς ελέγχους, προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους νόμους και τους κανονισμούς και όχι στους *εκ των υστέρων* – τη μεταγενέστερη αξιολόγηση και τον εποπτικό έλεγχο. Πριν τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, υπήρχαν 14.000 στοιχεία «κάτω από τη διαχωριστική γραμμή» του βασικού ισοζυγίου πληρωμών (και έχουν έκτοτε μειωθεί σε περίπου 1000), με Υπουργεία και άλλους φορείς να έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες σχετικά με την πραγματοποίηση μεταφορών ή άλλων προσαρμογών, με την έγκριση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους του Υπουργείου Οικονομικών.

17. Επιστημονική μελέτη του ΟΟΣΑ του 2008, με τίτλο «Κατάρτιση προϋπολογισμού στην Ελλάδα» διαπίστωσε ότι η κατακερματισμένη δομή του προϋπολογισμού αποτέλεσε «εμπόδιο για μία ολοκληρωμένη προγραμματική ή πολιτική άποψη του προϋπολογισμού και της επίδρασης του προϋπολογισμού στη δημοσιονομική πολιτική» (Hawkesworth, κ. ά., 2008). Υπήρχε διαχωρισμός στην ευθύνη και την λογοδοσία μεταξύ του ετήσιου «τακτικού» προϋπολογισμού (για λειτουργικά έξοδα) και του προϋπολογισμού επενδύσεων, με αποτέλεσμα μακροπρόθεσμες επιπτώσεις των νέων επενδύσεων στον προϋπολογισμό (π.χ. κατασκευή νέων κτιρίων) να μην λαμβάνονται υπόψη. Ο έλεγχος του προϋπολογισμού και των κανόνων που διέπουν τους ανθρώπινους πόρους (μισθοί, συντάξεις, κ.λπ. δημοσίων υπαλλήλων) είναι αυστηρά κεντρικός και οι πληρωμές δημοσίων υπαλλήλων γίνονταν απευθείας σε άτομα και όχι μέσω προϋπολογισμών υπουργείων ή υπηρεσιών. Ειδικοί λογαριασμοί είχαν ανεξάρτητες πηγές εσόδων που δεν ενσωματώνονταν πλήρως στους προϋπολογισμούς των υπουργείων και τα «πρόσωπα δημοσίου δικαίου», όπως πανεπιστήμια, εξαιρούνταν από τη διαδικασία του τακτικού προϋπολογισμού. Όσον αφορά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που χρηματοδοτούνται μερικώς από την κυβέρνηση και μερικώς από έσοδα που προέρχονται από μη κρατικές πηγές, μόνο το ποσό που μεταφέρεται από την κεντρική κυβέρνηση ήταν εμφανές στον προϋπολογισμό. Κατά συνέπεια, ο προϋπολογισμός για την Ελλάδα, καθώς και ο προϋπολογισμός για οποιοδήποτε υπουργείο ή φορέα, εμφάνιζε μόνο δαπάνες χρηματοδοτούμενες από το κράτος και όχι έναν πλήρη προϋπολογισμό χρηματοδοτούμενο από το κράτος και άλλες πηγές εσόδων. Όπως σημειώνεται στο έγγραφο,

Στις «Βέλτιστες Πρακτικές Διαφάνειας Προϋπολογισμού του ΟΟΣΑ» (ΟΟΣΑ, 2002) αναφέρεται ότι οι δαπάνες θα έπρεπε να παρουσιάζονται σε ακαθάριστες τιμές στον προϋπολογισμό. Επιπλέον, έσοδα για ειδικό προορισμό και χρεώσεις χρηστών πρέπει να λογίζονται ξεχωριστά. Αυτό θα έπρεπε να γίνει ανεξάρτητα από εάν το συγκεκριμένο κίνητρο και τα συστήματα ελέγχου προβλέπουν αυτοτελή κράτηση κάποιων ή όλων των εσόδων από τον εισπρακτικό φορέα (Hawkesworth, κ. ά., 2008: 81).

18. Την εποχή που δημοσιεύτηκε η επιστημονική μελέτη του ΟΟΣΑ του 2008, δεν ήταν δυνατόν να αποκτήσουμε πλήρη άποψη των δαπανών για ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα ή λειτουργία, όπως η παιδεία, καθώς οι δαπάνες από δύο ή περισσότερα υπουργεία για την ίδια λειτουργία ή πρόγραμμα δεν εμφανίζονται σε έναν συνολικό προγραμματικό προϋπολογισμό. Για παράδειγμα, οι δαπάνες των δήμων για τη συντήρηση των σχολικών κτιρίων και τη μεταφορά μαθητών που χρηματοδοτούνται μέσω του προϋπολογισμού από το Υπουργείο Εσωτερικών δεν είχαν δηλωθεί μαζί με τις δαπάνες για την εκπαίδευση που χρηματοδοτήθηκαν μέσω του Υπουργείου Παιδείας.

19. Ο κεντρικός προκαταρκτικός έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού πραγματοποιήθηκε από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και το Ελεγκτικό Συνέδριο καθώς και από οικονομικές υπηρεσίες συνδεδεμένες με το Υπουργείο Οικονομικών οι οποίες βρίσκονται εντός κάθε υπουργείου ή άλλης υπηρεσίας. Το αποτέλεσμα των εν λόγω ελέγχων ήταν ότι τα υπουργεία αυτά και οι φορείς εστίασαν στη διασφάλιση της συμμόρφωσης με

κεντρικούς κανόνες, παρά με την επίδοση και την αποτελεσματική χρήση των πόρων στο πλαίσιο της αποστολής τους. Η επιστημονική μελέτη του ΟΟΣΑ το 2008 παρατήρησε ότι:

Το ελληνικό σύστημα κατάρτισης του προϋπολογισμού εστιάζει σε μεγάλο βαθμό στη διασφάλιση της νομιμότητας και της τυπικότητας της δαπάνης. Οι αρμοδιότητες των οικονομικών διευθύνσεων στα υπουργεία, των Γραφείων Φορολογικού Ελέγχου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου συχνά αλληλεπικαλύπτονται. Η σημερινή λεπτομερής δομή του προϋπολογισμού έχει ως αποτέλεσμα εκτενείς προσαρμογές του προϋπολογισμού. Η λεπτομερής επισκόπηση των προκαταβολών και οι τροποποιήσεις του προϋπολογισμού από το ΓΛΚ (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) δεν είναι παραγωγικές. [...] Οι πόροι του προσωπικού σε όλες τις βαθμίδες χρησιμοποιούνται για την επεξεργασία των συναλλαγών και όχι για την ανάλυση της δημοσιονομικής πολιτικής ή την εκτέλεση του προϋπολογισμού (Hawkesworth, κ. ά., 2008: 73).

20. Η εργασία στο δημόσιο τομέα και ο προϋπολογισμός για μισθούς, συντάξεις, κ.λπ., παραμένουν υπό κεντρικό κρατικό έλεγχο. Οι εν λόγω έλεγχοι, σχετιζόμενοι με τη διαβάθμιση των θέσεων εργασίας και τις αντίστοιχες μισθολογικές κλίμακες, και τα «αντικειμενικά κριτήρια» χρησιμοποιούνται για μεταβολές στην εργασιακή εξέλιξη. Η έμφαση που δίνει η Ελλάδα στην κοινωνική ισότητα και την ισχυρή αντίδραση των ενώσεων δημοσίων υπαλλήλων σημαίνει ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο, αν όχι ανέφικτο, να συνδεθεί η αμοιβή με την επίδοση. Όπως σημειώνεται στην επιστημονική μελέτη του ΟΟΣΑ του 2008,

Οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα καθορίζονται βάσει πέντε εργασιακών βαθμίδων (ανάλογα με το μορφωτικό επίπεδο), βάσει χρόνου προϋπηρεσίας και βάσει της ικανοποιητικής αξιολόγησης του προσωπικού. Στο παρελθόν, οι αξιολογήσεις προσωπικού δεν περιλάμβαναν ρεαλιστική αξιολόγηση της επίδοσης (Hawkesworth, κ. ά., 2008: 107).

21. Κεντρικοί νόμοι και κανονισμοί διέπουν την εργασία στο δημόσιο τομέα σε όλους τους φορείς, ενώ κάθε υπουργείο εφαρμόζει τους νόμους και τους κανονισμούς αυτούς μέσω επιπρόσθετων νόμων και κανονισμών που εφαρμόζονται στον τομέα του. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Παιδείας εφαρμόζει νόμους και θέτει πολιτικές που αφορούν τους δασκάλους και άλλους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά οι εν λόγω δράσεις πρέπει να είναι σύμφωνες με τις κεντρικές προϋποθέσεις του Υπουργείου Εσωτερικών.

22. Η διαχείριση θέσεων που προβλέπονται στον προϋπολογισμό αποτελεί ευθύνη του Υπουργείου Παιδείας και άλλων φορέων (εντός των παραμέτρων που θέτει το Υπουργείο Οικονομικών), αλλά δεν παρέχεται ελαστικότητα για μεταφορές προϋπολογισμού από το κομμάτι του προϋπολογισμού για τη μισθολογική δαπάνη και τον τακτικό ή τον ετήσιο προϋπολογισμό. Ελλείψει αρμοδιότητας όσον αφορά το κομμάτι μισθολογικής δαπάνης του προϋπολογισμού, οι προτάσεις για παροχή αυξημένης αρμοδιότητας όσον αφορά στον προϋπολογισμό (π.χ. στα πανεπιστήμια) συχνά εστιάζει μόνο στο κομμάτι του προϋπολογισμού που δεν αφορά τη μισθολογική δαπάνη.

23. Η επιλογή και ο διορισμός προσώπων σε συγκεκριμένες θέσεις είναι περίπλοκη. Η τελική έγκριση συγκεκριμένου προσώπου σε προηγουμένως εγκεκριμένη και προβλεπόμενη από τον προϋπολογισμό θέση πραγματοποιείται από Υπουργείο Οικονομικών, με επίβλεψη και έγκριση από το Υπουργείο Παιδείας—και πάλι για να διασφαλιστεί συμμόρφωση με όλους τους νόμους και τους κανονισμούς. Αποφάσεις φορέων (π.χ. πανεπιστήμια) αναφορικά με τις

εν λόγω θέσεις υπόκεινται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ τα πρόσωπα φέρουν ευθύνη ατομικά εάν οι κανόνες παραβιάζονται. Επίσης, το Υπουργείο Οικονομικών προφανώς μπορεί να αρνηθεί την τελική έγκριση νέων διορισμών, λόγω περιορισμών στον προϋπολογισμό, όπως στη σημερινή οικονομική κρίση.

24. Όπως σημειώθηκε νωρίτερα, μόλις εγκριθεί ο διορισμός προσώπου σε μία θέση δημοσίου, οι πληρωμές καταβάλλονται απευθείας από το Υπουργείο Οικονομικών. Οι δημόσιοι φορείς «δεν βλέπουν ποτέ» τη χρηματοδότηση που αφορά την πληρωμή των δημοσίων υπαλλήλων τους.

25. Οι ανθρώπινοι πόροι περιλαμβάνουν από 70% έως 80% του «προϋπολογισμού» των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Η συνέπεια της «κεντρικής» αυτής πληρωμής στους υπαλλήλους είναι ότι τα εκπαιδευτικά ιδρύματα έχουν ιδιαίτερα περιορισμένο ρόλο, όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικής αξιοποίησης ανθρωπίνων πόρων.

26. Η Ελλάδα έχει επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις στις διαδικασίες προϋπολογισμού και ελέγχων από την εποχή της δημοσιοποίησης της επιστημονικής μελέτης του ΟΟΣΑ του 2008 και σημειώνει σταθερή πρόοδο στην εφαρμογή του Προγράμματος Κατάρτισης Προϋπολογισμού, ξεκινώντας με ένα πιλοτικό πρόγραμμα το 2008 που τώρα επεκτείνεται σε όλες τις διαστάσεις της κυβέρνησης (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, 2008, 2009 και 2010). Η Κυβέρνηση επιζητά μεταρρυθμίσεις συνεπείς με τη σύσταση της έκθεσης του ΟΟΣΑ:

Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του προγράμματος κατάρτισης προϋπολογισμού, πρέπει να ενισχυθεί η λογοδοσία μεταξύ υπουργείων και πρέπει να δίδεται ισχυρή εντολή διαχείρισης στα συνεργαζόμενα υπουργεία. Η αρμοδιότητα έχει νόημα μόνο όταν υπάρχει αυτονομία στη λήψη αποφάσεων. Από αυτή την άποψη, πρέπει να απαιτείται από τα υπουργεία να αναλάβουν ευθύνη για την ακρίβεια του προϋπολογισμού, καθιστώντας ευκολότερο να αναθεωρηθεί η αποτελεσματικότητα των υπουργείων και των υπηρεσιών στο πλαίσιο των επιδόσεών τους (Hawkesworth, κ. ά., 2008: 88).

27. Οι αλλαγές που εφαρμόζονται ή προτείνονται στην παιδεία και περιγράφονται σε επόμενες παραγράφους της έκθεσης δείχνουν μία δέσμευση της ελληνικής κυβέρνησης να προχωρήσει σε μία πιο αποκεντρωμένη δομή με αυξημένες αρμοδιότητες και ευθύνες σε σχολικό και περιφερειακό επίπεδο στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, και στα πανεπιστήμια και τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα (ΤΕΙ) στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Εντούτοις, χρειάζεται χρόνος για να αναπτυχθεί η ικανότητα των αποκεντρωμένων μονάδων να αναλάβουν αυξημένες αρμοδιότητες. Εν τω μεταξύ, η νοοτροπία της υψηλά κεντρικής δομής ενδέχεται να παραμείνει.

28. Η τρέχουσα οικονομική κρίση υποχρεώνει την κυβέρνηση να λάβει ακραία μέτρα, προκειμένου να μειώσει το έλλειμμα της χώρας, συμπεριλαμβανομένων αυστηρότατων μέτρων ως προς τη δημοσιονομική διαχείριση (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, 2011). Ορισμένες από τις μεταρρυθμίσεις, όπως η αλλαγή στην κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει προγράμματος, ενδέχεται να έχουν αναβληθεί. Μακροπρόθεσμα, καθώς η ελληνική οικονομία ανακάμπτει, θα είναι σημαντικό να επιστρέψουμε σε κάποιες μεταρρυθμίσεις της δημοσιονομικής διαχείρισης και της κατάρτισης του προϋπολογισμού που είχαν ξεκινήσει πριν την κρίση. Κάθε βαθμίδα του εκπαιδευτικού συστήματος πρέπει να αναλάβει ευθύνη για την αποδοτική χρήση των πόρων του.

Γενικό διοικητικό πλαίσιο (Καλλικράτης)

29. Η γενική διοικητική μεταρρύθμιση (*Καλλικράτης*), σε ισχύ από 1 Ιανουαρίου 2011, είναι σημαντική και για τις τρέχουσες εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις, ιδιαίτερα τη διοικητική αναδιάρθρωση και τον εξορθολογισμό του σχολικού δικτύου. Το πρώην σύστημα των 13 περιφερειών, 54 νομών και 1034 δήμων και κοινοτήτων αντικαταστάθηκε από επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις, 13 περιφέρειες και 325 δήμους. Προ των μεταρρυθμίσεων του 1996, υπήρχαν 5751 δήμοι. Οι περιφέρειες και οι δήμοι είναι πλήρως αυτοδιοικούμενοι και οι πρώτες εκλογές έλαβαν χώρα μεταξύ 7 και 14 Νοεμβρίου 2010. Ως περιφερειακά όργανα της κεντρικής κυβέρνησης, οι προηγούμενες περιφέρειες αντικαταστάθηκαν με τη σειρά τους από επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις, που συναθροίζουν από μία έως τρεις περιφέρειες υπό έναν γενικό γραμματέα που διορίζεται από την Κυβέρνηση (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2011).

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ – ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΚΑΙ ΤΗ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Εισαγωγή

30. Αντί να πραγματοποιείται το πλήρες εύρος των μεταρρυθμίσεων, το κεφάλαιο αυτό εστιάζει συγκεκριμένα σε τέσσερις τομείς, όπου απαιτείται επείγουσα και διαρθρωτική αλλαγή προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα του ελληνικού συστήματος πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης:

- ανάπτυξη και χρήση ανθρωπίνων πόρων
- εξορθολογισμός του σχολικού δικτύου
- αξιολόγηση και αποτίμηση του έργου
- διακυβέρνηση και διαχείριση του εκπαιδευτικού συστήματος

31. Για κάθε ένα από αυτά τα ζητήματα, παρέχεται μια σύντομη ανάλυση, μια περιγραφή των σημαντικότερων αλλαγών και παρατηρήσεις και συστάσεις του ΟΟΣΑ για περαιτέρω δράση. Το Παράρτημα Α προσφέρει μια παγκόσμια συγκριτική ανάλυση της επίδοσης του ελληνικού σχολικού συστήματος, βάσει του PISA, το οποίο δείχνει ότι η συνολική επίδοση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος υστερεί από αυτό των περισσότερων χωρών του ΟΟΣΑ και της ΕΕ, ακόμη και αφού συνυπολογιστούν κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες και σχετικά επίπεδα δαπανών.

Ανάπτυξη και αξιοποίηση ανθρωπίνου δυναμικού

33. Η αποδοτικότητα της εκπαίδευσης εξαρτάται από έναν αριθμό αλληλοσχετιζόμενων παραγόντων, συμπεριλαμβανομένων του αριθμού των εκπαιδευτικών και των καθηκόντων τους (θεσμοθετημένες ώρες διδασκαλίας και άλλες ευθύνες), το επίπεδο της αποζημίωσής τους, τις ώρες εργασίας, τον χρόνο διδασκαλίας των μαθητών, τις αναλογίες μαθητών/εκπαιδευτικών και το μέγεθος της τάξης.

34. Ο ΟΟΣΑ θεωρεί την ανεπαρκή αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων, ιδιαίτερα των εκπαιδευτικών, ως βασικό παράγοντα που συντελεί στη χαμηλή απόδοση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.

Εκπαιδευτικοί

Αριθμός εκπαιδευτικών

35. Οι συνθήκες που επηρεάζουν την προσφορά και ζήτηση για εκπαιδευτικούς στην Ελλάδα μεταβάλλονται γοργά, με τρόπους που θα πρέπει να βελτιώσουν την αποδοτικότητα της εκπαίδευσης. Η οικονομική κρίση και οι δράσεις του Υπουργείου Παιδείας οδηγούν σε σημαντική μείωση του αριθμού των εκπαιδευτικών στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Περίπου 180.000 εκπαιδευτικοί απασχολήθηκαν σε μόνιμες θέσεις το 2010-2011. Οι συγχωνεύσεις και το κλείσιμο σχολείων, όπως περιγράφεται στην επόμενη ενότητα,

κατέληξε σε μείωση 2.000 οργανικών θέσεων εκπαιδευτικών, σχεδόν 80% εκ των οποίων σε νηπιαγωγεία και δημοτικά σχολεία και 20% σε σχολεία δευτεροβάθμιας. Ο μειωμένος αριθμός θέσεων σε ορισμένες περιφέρειες έχει ως αποτέλεσμα αυξημένο αριθμό πλεοναζόντων εκπαιδευτικών, με διαθέσιμες θέσεις μόνο εκτός της περιοχής τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι πλεονάζοντες εκπαιδευτικοί μετατίθενται σε άλλα σχολεία (π.χ. εκπαιδευτικοί δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αγγλικών, ΤΠΕ, μουσικής και εικαστικών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης) ή τοποθετούνται εκ νέου σε νεοσύστατα *ολοήμερα* δημοτικά σχολεία. Επιπλέον, οι κρατικοί περιορισμοί προϋποθέτουν ότι μόνο ένα άτομο πρέπει να αντικαθίσταται για κάθε έναν που συνταξιοδοτείται (κανόνας 5 προς 1), πράγμα που επίσης θα οδηγήσει σε σημαντική μείωση του αριθμού των εκπαιδευτικών. Το 2010, περίπου 11.500 εκπαιδευτικοί πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης συνταξιοδοτήθηκαν. Κατά την περίοδο 2011-2013, το Υπουργείο εκτιμά ότι οι συνταξιοδοτήσεις θα συνεχίσουν στον σημερινό ρυθμό, με αποτέλεσμα σε τέσσερα χρόνια, από το 2010 έως το 2013, 45.000 εκπαιδευτικοί να βγουν εκτός συστήματος. Λόγω του κανόνα 5 προς 1, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης αναφέρουν ότι η πρόσληψη μόνιμων εκπαιδευτικών δεν θα υπερβεί τους 9.000 κατά την ίδια περίοδο, με αποτέλεσμα συνολική μείωση 35.000 εκπαιδευτικών ή 20% όλων των μόνιμων εκπαιδευτικών (ing.gr, 16 Μαρτίου 2011).

36. Η πρόκληση θα είναι να διασφαλιστεί ότι οι μειώσεις δεν προωθούνται βάσει θεωρήσεων κυρίως διοικητικής φύσης, αλλά οδηγούν στη βέλτιστη κατανομή ανθρωπίνων πόρων προς όφελος των μαθητών. Χρειάζονται επίσης μέτρα για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της επιδείνωσης της εργασιακής προοπτικής για τους δασκάλους που σήμερα δεν έχουν μόνιμες θέσεις ή τους πρόσφατους απόφοιτους πανεπιστημίου που ευελπιστούν να γίνουν εκπαιδευτικοί. Μέχρι πρόσφατα, νέοι απόφοιτοι απασχολήθηκαν σε δημοτικά σχολεία εντός ολίγων μηνών αφότου έλαβαν τα πτυχία τους. Ενώ περισσότεροι από 2000 καταρτισμένοι απόφοιτοι εισάγονται στην αγορά εργασίας κάθε χρόνο, η πρόσληψη νέων εκπαιδευτικών δημοτικού ενδέχεται να μην ξεπερνά τους 900 ετησίως. Το αποτέλεσμα είναι ένας αυξανόμενος αριθμός εκπαιδευτικών που περιμένουν διορισμό (4.500 είναι ήδη στη «λίστα»), η πλειοψηφία των οποίων είναι ωρομίσθιοι συμβασιούχοι. Πρόσφατες ενέργειες να «παγώσει» η απασχόληση στο δημόσιο τομέα ενδεχομένως θα μειώσει περαιτέρω τον αριθμό των διορισμών σε μόνιμες θέσεις εκπαιδευτικών, προς αντικατάσταση όσων συνταξιοδοτούνται (ing.gr, 16 Μαρτίου 2011).

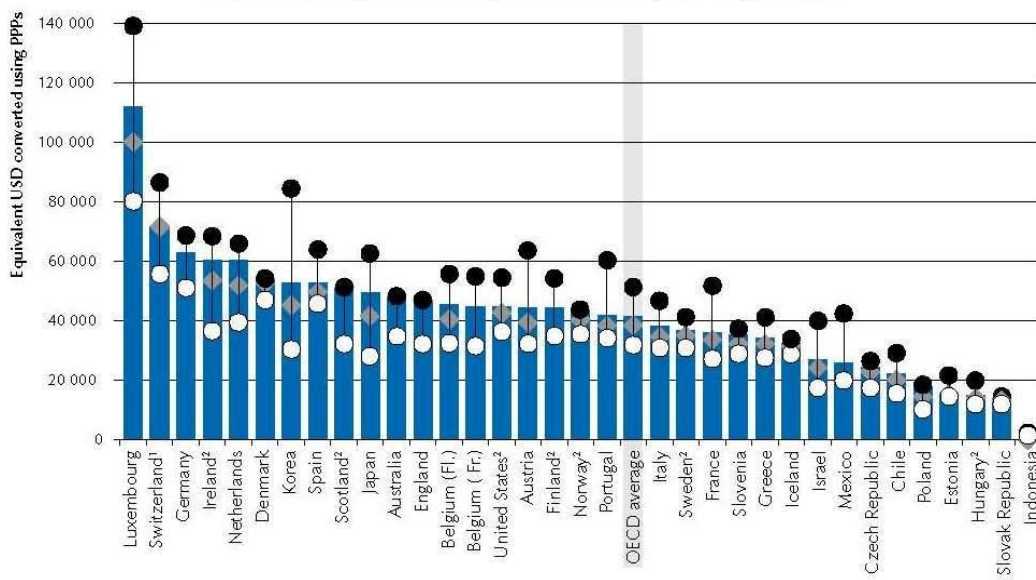
Μισθοί εκπαιδευτικών και μισθολογικό κόστος

37. Οι μισθοί των εκπαιδευτικών, οι οποίοι συνήθως αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού για την εκπαίδευση είναι συγκριτικά χαμηλοί στην Ελλάδα. Είναι χαμηλότεροι σε όλα τα σημεία σύγκρισης (αρχικός μισθός, μετά από 15ετία και ανώτερης βαθμίδας) από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ (Γράφημα I.1). Εξίσου προβληματική είναι η έλλειψη στοιχείων όσον αφορά την κατάσταση και την επίδοση στη μισθολογική κλίμακα, η οποία αυξάνει τις δυσκολίες προώθησης βελτιώσεων στην αντιστοιχία ζήτησης και προσφοράς.

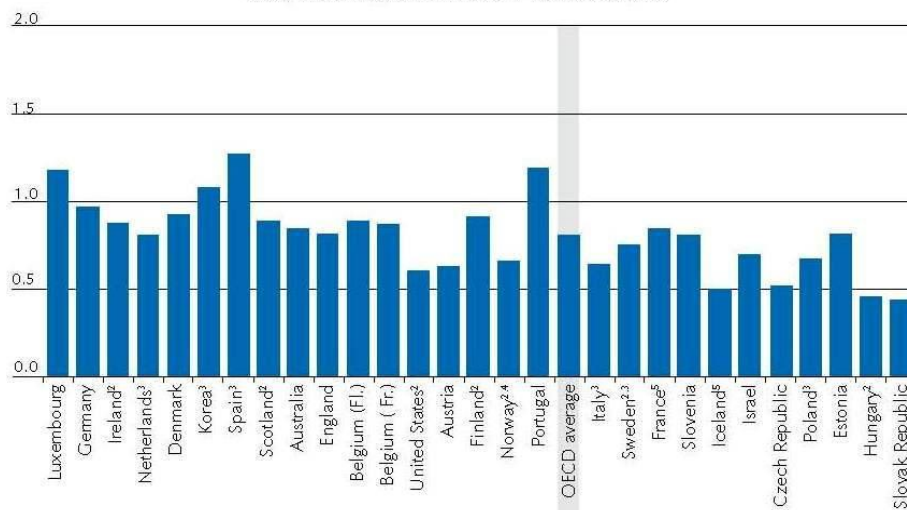
38. Παρά τους χαμηλούς μισθούς, το μισθολογικό κόστος ανά μαθητή (σε USD) είναι υψηλότερο στην Ελλάδα από οποιαδήποτε χώρα του ΟΟΣΑ (Πίνακας I.1), γεγονός το οποίο υπογραμμίζει το επείγον της αντιμετώπισης του ζητήματος της τοποθέτησης των εκπαιδευτικών. Τα αποτελέσματα του διδακτικού χρόνου για τους μαθητές, του χρόνου διδασκαλίας για τους δασκάλους, αλλά κυρίως του εκτιμώμενου μεγέθους της τάξης, το οποίο είναι σαφώς χαμηλότερο του μέσου όρου του ΟΟΣΑ, είναι οι παράγοντες που συμβάλλουν στην υψηλή αναλογία μισθολογικού κόστους ανά μαθητή.

Γράφημα Ι.1 Μισθοί εκπαιδευτικών: Μια παγκόσμια σύγκριση (2009)

Annual statutory teachers' salaries in public institutions in lower secondary education, in equivalent USD converted using PPPs, and the ratio of salary after 15 years of experience to earnings for full-time full-year workers with tertiary education aged 25 to 64.



Ratio of Salary after 15 years of experience/minimum training to earnings for full-time full-year workers with tertiary education aged 25 to 64 (2009 or latest available year)



1. Salaries after 11 years of experience.

2. Actual salaries.

3. Year of reference 2008.

4. Year of reference 2006.

5. Year of reference 2007.

Countries are ranked in descending order of teachers' salaries in lower secondary education after 15 years of experience and minimum training

Source: OECD. Data from *Education at a Glance 2010*. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/eaag2010).

Πίνακας Ι.1. Συμβολή των σχολικών παραγόντων στο μισθολογικό κόστος ανά μαθητή συγκριτικά με το μέσο όρο του ΟΟΣΑ (σε αντίστοιχα USD, μετατρεμμένα χρησιμοποιώντας ΔΙΚ για ΑΕΠ, 2009): η Ελλάδα συγκριτικά με χώρες του ΟΟΣΑ

Χώρα	Σημειώσεις Δεν υπάρχουν. Κατάργηση στήλης ;	Μισθολογικό κόστος ανά μαθητή	Διαφορά από μέσο όρο του ΟΟΣΑ	Συμμετοχή των παραγόντων που συμβάλλουν για τη διαφορά από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ				
		Μέσος όρος ΟΟΣΑ	USD 2309	USD 36228	Συμμετοχή των παραγόντων στη διαφορά από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ	Επίπτωση (σε USD Διδακτικός χρόνος (για μαθητές) κάτω/πάνω τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ	Επίπτωση (σε USD) Χρόνος διδασκαλίας (για εκπαιδευτικούς) κάτω/πάνω τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ	Επίπτωση (σε USD) του εκτιμώμενου μεγέθους της τάξης κάτω/πάνω τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ
		(1)	(2)=	(3)	(4)	(5)	(6)	
			(3)+(4)+(5)+(6)					
Αυστραλία		2.917	608	629	485	-290	-218	
Αυστρία		2.940	631	120	-213	7	718	
Βέλγιο (Φλ.)		3.256	948	348	145	-99	554	
Βέλγιο (Γαλ.)		3.125	816	229	416	206	-35	
Χιλή		538	-1.771	-1.257	443	-130	-827	
Δημοκρατία της Τσεχίας		1.198	-1.111	-873	-414	-144	320	
Δανία		4.182	1.873	494	-413	596	1.196	
Εσθονία		773	-1.536	-1.484	-441	339	50	
Φινλανδία		2.655	346	134	-679	360	531	
Γαλλία		1.603	-706	-246	294	-329	-424	
Γερμανία		3.017	708	1.076	-618	-79	329	
Ελλάδα		3.170	862	-348	-281	757	733	
Ουγγαρία		1.420	-889	-1.694	-516	497	823	
Ισλανδία		2.730	421	-738	-262	390	1.030	
Ιρλανδία		3.041	732	1.075	373	-428	-288	
Ισραήλ		1.217	-1.092	-1.034	400	62	-519	
Ιταλία		2.984	675	-370	572	163	309	
Ιαπωνία		2.587	278	727	-291	242	-401	
Κορέα		2.262	-47	956	-616	-169	-218	
Λουξεμβούργο		5.595	3.286	2.297	562	213	214	
Μεξικό		681	-1.628	-851	5	-33	-750	
Κάτω Χώρες		2.911	602	619	432	-458	10	
Νέα Ζηλανδία		2.245	-64	134	487	-531	-154	
Νορβηγία		3.424	1.115	63	-569	154	1.467	
Πολωνία		1.342	-967	-1.832	-980	866	978	
Πορτογαλία		3.135	826	-56	298	-246	831	
Δημοκρατία της Σλοβακίας		M	m	m	m	m	m	
Σλοβενία		2.033	-276	-266	-546	297	239	
Ισπανία		3.263	954	462	124	-331	700	

Ελβετία		3.657	1.348	1.312	-338	-372	746
Τουρκία		820	-1.489	-876	126	317	-1.056
Ηνωμένο Βασίλειο		2.209	-100	477	260	-205	-632
Ηνωμένες Πολιτείες		3.090	781	540	563	-935	613

Οδηγός αναγνώστη: Σε USD 3.170, το μισθολογικό κόστος ανά μαθητή στην Ελλάδα ξεπερνά τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ κατά USD 862. Μισθοί κάτω του μέσου όρου και χρόνος διδασκαλίας κάτω του μέσου όρου μειώνει τη διαφορά από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ κατά USD 348 και USD 281, αντίστοιχα, ενώ ο διδακτικός χρόνος κάτω του μέσου όρου και το μέγεθος της τάξης κάτω του μέσου όρου αυξάνουν τη διαφορά από το μέσο όρο κατά USD 757 και USD 733, αντίστοιχα. Το σύνολο των εν λόγω επιπτώσεων έχει ως αποτέλεσμα μία θετική διαφορά από τον μέσο όρο των USD 862 του ΟΟΣΑ.

Πηγή: ΟΟΣΑ. Στοιχεία από *Education at a Glance 2010* (www.oecd.org/edu/eag2010). Βλ. Παράρτημα 3 για σημειώσεις (www.oecd.org/edu/eag2011). Στοιχεία για τον Καναδά και τη Σουηδία δεν ήταν διαθέσιμα.

Νομικές διατάξεις που διέπουν το ωράριο εργασίας των εκπαιδευτικών

39. Οι ώρες εργασίας για τους εκπαιδευτικούς και τους διευθυντές καθορίζονται βάσει του νόμου. Κάθε εκπαιδευτικός πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι υποχρεωμένος να μένει στο σχολείο, επιπλέον των ωρών διδασκαλίας για χρόνο έως και έξι ώρες την ημέρα και έως και 30 ώρες την εβδομάδα. Αυτή είναι η περίπτωση εκπαιδευτικών με διοικητικά καθήκοντα (π.χ. διευθυντές και υποδιευθυντές, επικεφαλής τομέων, κ.λπ.) και για τους άλλους εκπαιδευτικούς, μόνο όταν τους ζητηθεί από μέλος του διοικητικού προσωπικού και εφόσον τους ανατεθούν συγκεκριμένα καθήκοντα (σύμφωνα με Άρθρο 9 παρ.3 του Νόμου 2517/1997, και Άρθρο 13 παρ. 8 και Άρθρο 14 παρ. 20 του Νόμου 1566/1985).

40. Όπως φαίνεται στον Πίνακα Ι.2, οι θεσμοθετημένες διδακτικές ώρες ανά εβδομάδα για το δημοτικό μειώνονται όσο το μέγεθος του σχολείου αυξάνεται. Οι εκπαιδευτικοί με περισσότερα χρόνια προϋπηρεσίας σε μεγαλύτερα σχολεία διδάσκουν λιγότερες ώρες, όσο η διάρκεια της υπηρεσίας αυξάνει. Με άλλα λόγια, οι λιγότερο έμπειροι εκπαιδευτικοί αναλαμβάνουν μεγαλύτερο φόρτο διδασκαλίας. Έτσι, η αξία πιο έμπειρων εκπαιδευτικών χάνεται.

Πίνακας Ι.2 Απαιτούμενες ώρες διδασκαλίας στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση (2010)

Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση						
	Δάσκαλοι σε 40έσια + σχολεία	Δάσκαλοι σε 10έσια, 20έσια και 30έσια σχολεία	Διευθυντές 40έσια και 50έσια σχολεία	Διευθυντές σε 60έσια έως 90έσια σχολεία	Διευθυντές σε 100έσια έως 110έσια σχολεία	Διευθυντές σε 120έσια + σχολεία
Έτη προϋπηρεσίας	Ώρες διδασκαλίας	Ώρες διδασκαλίας	Ώρες διδασκαλίας	Ώρες διδασκαλίας	Ώρες διδασκαλίας	Ώρες διδασκαλίας
0-10	24	25	20	12	10	8
11-15	23	25	20	12	10	8

16-20	22	25	20	12	10	8
20+	21	25	20	12	10	8

41. Από τους διευθυντές δημοτικής εκπαίδευσης με πανεπιστημιακή εκπαίδευση απαιτείται να διδάσκουν λιγότερες ώρες, όσο αυξάνεται η προϋπηρεσία τους και η εμπειρία τους (Πίνακας I.3). Και πάλι, οι καλύτερα προετοιμασμένοι με μεγάλη διδακτική εμπειρία εκπαιδευτικοί (τουλάχιστον όσον αφορά τα μαθήματα) απαιτείται να διδάσκουν λιγότερες ώρες από τους λιγότερο προετοιμασμένους και με μικρότερη διδακτική εμπειρία εκπαιδευτικούς (σύμφωνα με Άρθρο 9 του Νόμου 2517/1997).

Πίνακας I.3 Απαιτούμενες ώρες διδασκαλίας στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση με πτυχία πανεπιστημιακού επιπέδου (2010)

Πανεπιστημιακή εκπαίδευση	0-10 έτη	10-15 έτη	15-20 έτη	πλέον των 20 ετών
	24	23	22	21

42. Οι ώρες διδασκαλίας των διευθυντών σε Γυμνάσιο και Λύκειο μειώνονται, όσο αυξάνεται το μέγεθος τους σχολείου (Πίνακας I.4). Οι διδακτικές τους υποχρεώσεις μειώνονται, καθώς ο χρόνος προϋπηρεσίας αυξάνει, μόνο μετά τα είκοσι έτη προϋπηρεσίας.

Πίνακας I.4 Απαιτούμενες ώρες διδασκαλίας στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση (2010)

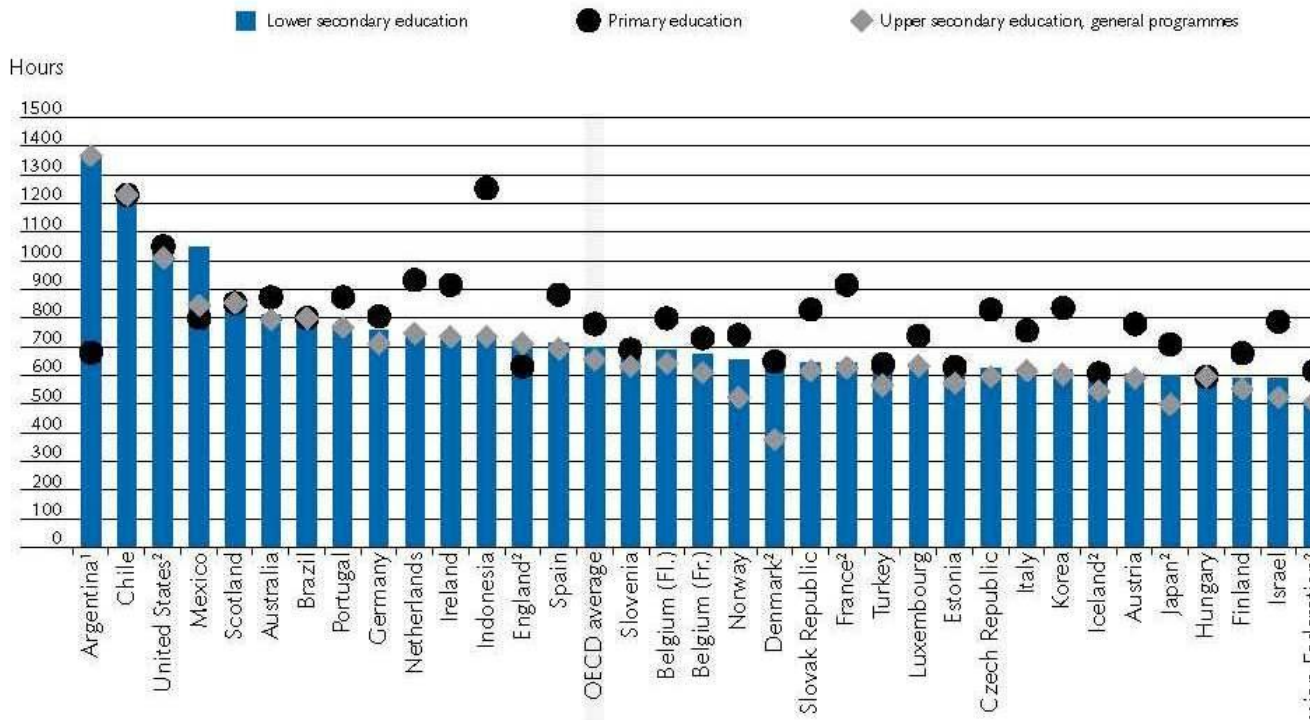
Γυμνάσιο και Λύκειο					
	Εκπαιδευτικοί με πανεπιστημιακό πτυχίο	Διευθυντές σε 3-5θέσια σχολεία	Διευθυντές σε 6-9θέσια σχολεία	Διευθυντές σε 10-12θέσια σχολεία	Διευθυντές σε 12+ θέσια σχολεία
Έτη προϋπηρεσίας	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας
0-6	21	8	7	5	3
7-12	19	8	7	5	3
13-20	18	8	7	5	3
20+	16	6	5	3	1

Φόρτος εργασίας εκπαιδευτικών

43. Ο φόρτος εργασίας των εκπαιδευτικών ετησίως είναι σημαντικά μικρότερος απ' ό,τι σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, ειδικότερα στο Γυμνάσιο και στο Λύκειο (Γράφημα 2). Από το 1996 έως το 2009, ο καθαρός χρόνος διδασκαλίας σε ώρες ετησίως μειώθηκε δραστικά στην Ελλάδα σε όλα τα επίπεδα, περισσότερο από ό,τι σε οποιαδήποτε άλλη χώρα του ΟΟΣΑ και σημαντικά περισσότερο από ό,τι στον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ (ΟΟΣΑ, 2011: Πίνακας Δ4.4).

Γράφημα Ι.2 Παγκόσμια σύγκριση του αριθμού διδακτικών ωρών ετησίως, ανά βαθμίδα εκπαίδευσης (2009)

Καθαρός χρόνος διδασκαλίας σε ώρες ανά έτος σε δημόσια ιδρύματα



1. Year of reference 2008.

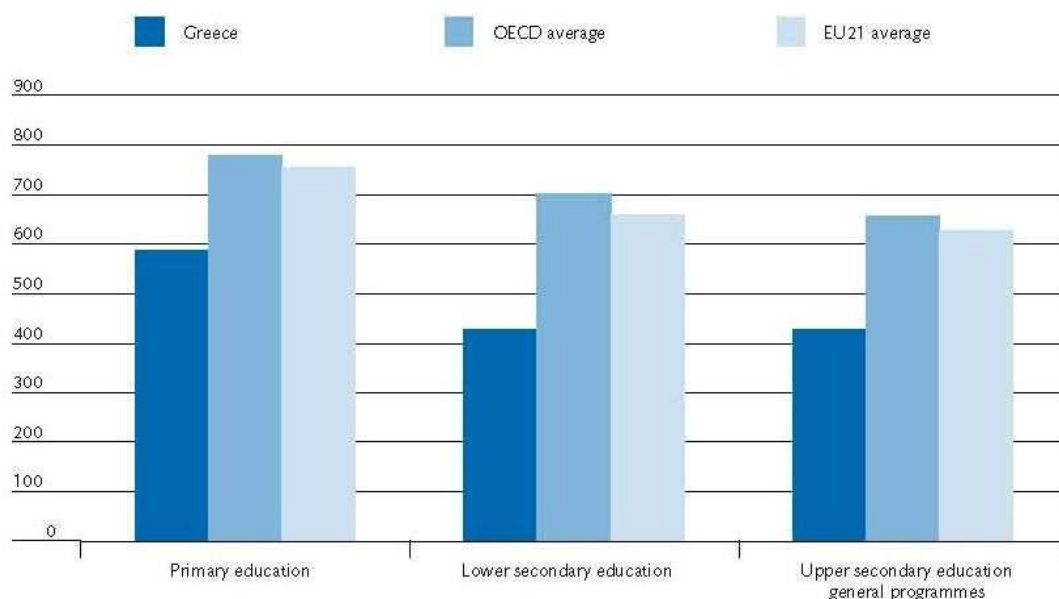
2. Actual teaching hours.

Countries are ranked in descending order of the number of teaching hours per year in lower secondary education.

Source: OECD, Table D4.1. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/eaag2011).

44. Το σχολικό έτος στην Ελλάδα είναι πιο σύντομο από ότι σε πολλές άλλες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, εν μέρει επειδή οι υψηλές θερμοκρασίες δυσχεραίνουν πρακτικά την παράταση του σχολικού έτους. Επομένως, είναι απαραίτητο να προσαρμοστούν οι παγκόσμιες συγκρίσεις προκειμένου να έχουμε μία ακριβή εικόνα του φόρτου εργασίας. Όπως φαίνεται στο Γράφημα Ι.3, ακόμη και με αυτές τις προσαρμογές, διατηρείται μια εντυπωσιακή αντίθεση μεταξύ των καθαρών ωρών διδασκαλίας στην Ελλάδα και στις χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ.

Γράφημα Ι.3 Καθαρός χρόνος διδασκαλίας σε ώρες: Η Ελλάδα συγκριτικά με χώρες του ΟΟΣΑ και ΕΕ 21 (2009)



Σημείωση: Ο αριθμός ημερών εκπαίδευσης στην Ελλάδα έχει προσαρμοστεί σε πιο σύντομο σχολικό έτος, όπως απαιτείται από τις καιρικές συνθήκες.

Μέσο μέγεθος τάξης

45. Το μέγιστο μέγεθος τάξης καθορίζεται από το νόμο στους 25 μαθητές ανά τάξη στα δημοτικά και 30 μαθητές ανά τάξη στα σχολεία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Στην πράξη, όπως φαίνεται πιο κάτω, πολλά σχολεία στην Ελλάδα έχουν σημαντικά λιγότερους μαθητές ανά τάξη από το μέγιστο που επιτρέπεται από το νόμο, μετά από τον εξορθολογισμό του συστήματος και τη συνένωση σχολικών μονάδων.

46. Ο αριθμός των μαθητών ανά τάξη είναι χαμηλότερος από σχεδόν όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ και τις χώρες εταίρους (Γράφημα Ι.4) και ο αριθμός αυτός μειώθηκε από το 2000 έως το 2009.

Αναλογίες μαθητών εκπαιδευτικών

47. Η Ελλάδα έχει μία από τις χαμηλότερες αναλογίες μαθητών προς εκπαιδευτικούς μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ και της ΕΕ (βλ. Πίνακα Ι.5 και Γράφημα Ι.5).

Πίνακας Ι.5 Αναλογίες μαθητών-εκπαιδευτικών ανά εκπαιδευτική βαθμίδα, η Ελλάδα συγκριτικά με μέσους όρους ΟΟΣΑ και ΕΕ19 (2007)

	Ελλάδα	Μέσος όρος ΟΟΣΑ	Μέσος όρος ΕΕ19
Πρωτοβάθμια εκπαίδευση	10,1	16,0	14,4
Γυμνάσιο	7,7	13,2	11,5

Λύκειο	7,3	12,5	11,4
--------	-----	------	------

Σημ.: Το 2007 ήταν το τελευταίο έτος που η Ελλάδα ανέφερε αυτά τα στοιχεία στον ΟΟΣΑ.

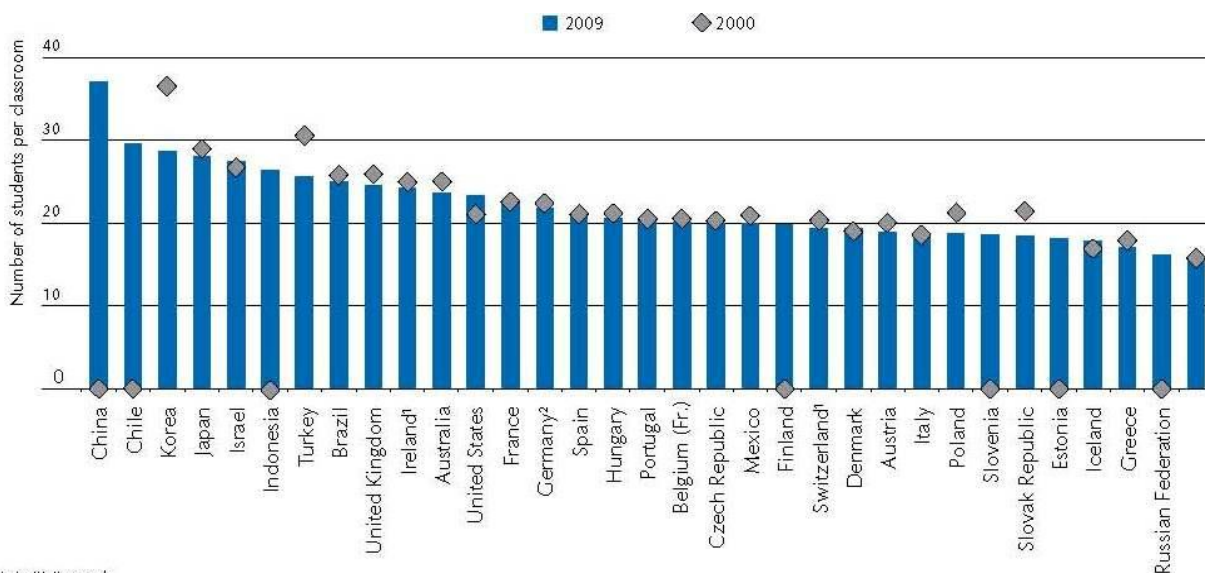
Πηγή: ΟΟΣΑ (2009β), *Education at a Glance*, Πίνακας Δ2.2.

48. Μία ανάλυση της αναλογίας μαθητών-εκπαιδευτικών σε σχέση με το μέγεθος του σχολείου επιβεβαιώνει τη δομή των δεδομένων που αναφέρθηκαν στον ΟΟΣΑ.

Σχολική Ηγεσία

49. Η Ελλάδα διαθέτει ένα από τα πιο κεντρικά διοικούμενα και συγκεντρωτικά εκπαιδευτικά συστήματα στην Ευρώπη (Γράφημα I.6, I.7 και I.8), όπως εξετάζεται πιο κάτω λεπτομερώς. Ένας από τους τομείς, στους οποίους οι σχολικοί διευθυντές έχουν την πιο περιορισμένη αρμοδιότητα συγκριτικά με άλλες χώρες είναι η διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων. Η ενδυνάμωση της σχολικής ηγεσίας αποτελεί μια από τις πιο κρίσιμες προκλήσεις για την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση.

Γράφημα I.4 Διεθνής σύγκριση μεγέθους τάξης (2009)



1. Public institutions only.
2. Years of reference 2001 and 2009.
Countries are ranked in descending order of average class size in primary education in 2009.
Source: OECD, forthcoming.

Τρέχουσες μεταρρυθμίσεις

50. Βάσει των τρεχουσών μεταρρυθμίσεων, οι εργασιακές συνθήκες των εκπαιδευτικών, των διευθυντών σχολείων, των σχολικών συμβούλων και άλλων μεταβάλλονται και νέοι νόμοι εφαρμόζονται. Μεταξύ των εν λόγω αλλαγών είναι όσες θεσπίστηκαν το Μάιο του 2010, με τις οποίες, μεταξύ άλλων:

- εισήχθη το πιστοποιητικό παιδαγωγικής κατάρτισης, ως προσόν διδασκαλίας εκπαιδευτικών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης,
- διευκρινίστηκαν τα κριτήρια μεταθέσεων και αποσπάσεων και κατέστη υποχρεωτική η παραμονή των εκπαιδευτικών στην πρώτη τους τοποθέτηση για τρία

έτη – ένα μέτρο που αντιμετωπίζει το πρόβλημα της μετάθεσης εκπαιδευτικών από απομακρυσμένες και άλλες λιγότερο επιθυμητές περιοχές, μόλις μετά από ένα έτος υπηρεσίας. Ωστόσο, ως κίνητρο ο τρίτος χρόνος προσμετράται ως δύο έτη υπηρεσίας από άποψη συγκέντρωσης μορίων. Παρόλα αυτά, το εν λόγω κίνητρο επίσης σημαίνει ότι στο τέλος του τρίτου έτους, οι εκπαιδευτικοί σε ανεπιθύμητα/απομακρυσμένα σχολεία έχουν περισσότερες πιθανότητες να φύγουν και να μετατεθούν σε μεγάλα αστικά κέντρα, καθώς θα έχουν συγκεντρώσει περισσότερα μόρια από άλλους δασκάλους σε πιο επιθυμητά σχολεία. Σε κάθε σχολείο κατανέμεται διαφορετικός αριθμός μορίων αναλόγως του πόσο επιθυμητό είναι. Κάθε έτος προϋπηρεσίας σε ένα σχολείο αντιστοιχεί σε συγκεκριμένο αριθμό μορίων, εάν ένας εκπαιδευτικός επιθυμεί να μετατεθεί,

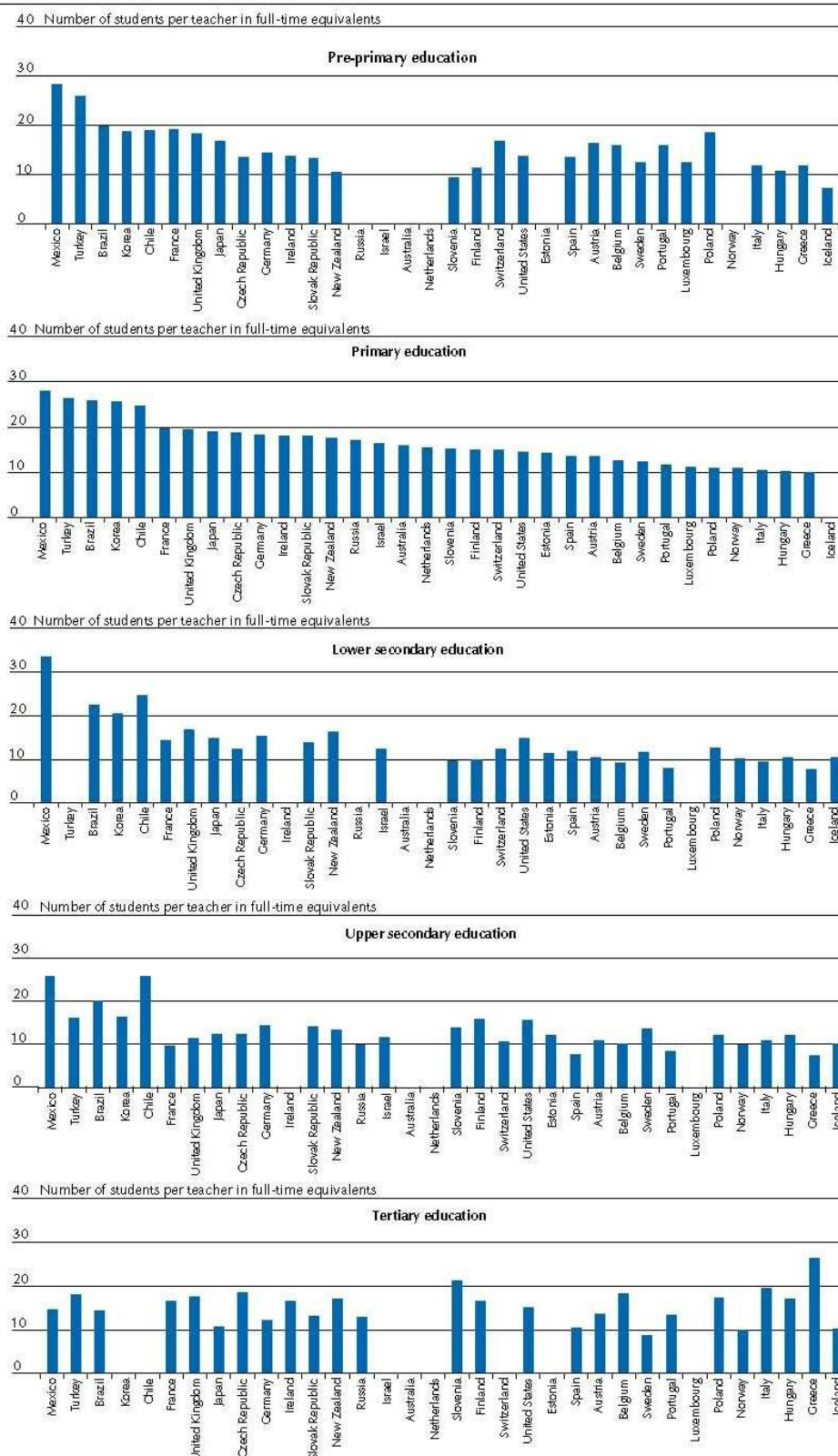
- θεσπίστηκε ο ρόλος του μέντορα για νεοδιοριζόμενους εκπαιδευτικούς σε δόκιμη περίοδο,
- προβλέφθηκε δεύτερη ειδικότητα για εκπαιδευτικούς με δεύτερο πτυχίο (όπου κρίνεται αναγκαίο) κατόπιν έγκρισης της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης,
- θεσπίστηκαν νέα «αντικειμενικά κριτήρια» για την επιλογή των διευθυντών σχολείων, των σχολικών συμβούλων και άλλων διοικητικών θέσεων και
- σε συνέχεια των προσφάτως θεσπισθέντων κριτηρίων επιλογής, διασφαλίζεται ότι όλοι οι διευθυντές σχολείων, οι σχολικοί σύμβουλοι και άλλες θέσεις (περίπου 10.000) υπόκεινται σε επαναδιορισμό, σε ισχύ από 20 Ιουνίου 2011.

51. Από τον Ιούνιο του 2011 ένα φιλόδοξο πρόγραμμα επιμόρφωσης κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας που αφορά συνολικά 8.000 εκπαιδευτικούς πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, εκπαιδευτικούς ξένων γλωσσών και εκπαιδευτικούς ειδικοτήτων αναμένεται να συμβάλει στην αναβάθμιση της ποιότητας του συστήματος. Για την υλοποίηση του προγράμματος, το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο έχει ξεκινήσει μία τεράστια δράση που περιλαμβάνει πιο επαγγελματική προσέγγιση ως προς την επιλογή εκπαιδευτών (εμπειρία σε μάθηση εξ αποστάσεως και την επιμόρφωση ενηλίκων, δημοσίευση άρθρων, συμμετοχή σε καινοτόμες εκπαιδευτικές δραστηριότητες, κ.λπ.). Οι εν λόγω υψηλού κύρους εκπαιδευτές, κυρίως καθηγητές πανεπιστημίου, δημιουργούν υποδείγματα σχεδίων μαθημάτων. Η πιλοτική φάση του προγράμματος, που περιλαμβάνει 600 δασκάλους ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2011. Η επιμόρφωση κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας συνδέει τη θεωρία με την πράξη, χρησιμοποιώντας μεθόδους επιμόρφωσης ενηλίκων, όπως η ενεργός μάθηση. Η επιμόρφωση, που αποτελείται τόσο από ώρες «εκ του σύνεγγυς» μάθησης και 150 ώρες «εξ αποστάσεως» μάθησης, βασίζεται στο νέο ωρολόγιο πρόγραμμα μαθημάτων: δράσεις όπως η διαχείριση του νέου προγράμματος μαθημάτων, η ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών, κ.λπ. Στο επίκεντρο του προγράμματος βρίσκεται η εφαρμογή των ιδεών του «Νέου Σχολείου», με τη δημιουργία ψηφιακών τάξεων, την εστίαση στην αυθεντική μάθηση και τη δημιουργία μίας ψηφιακής πλατφόρμας για τη συνεργασία των εκπαιδευτικών.

52. Οι αλλαγές στη διοίκηση του εκπαιδευτικού συστήματος που ανακοινώθηκαν πρόσφατα θα μεταβάλουν σημαντικά τους ρόλους των διευθυντών των σχολείων, των σχολικών συμβούλων και του διοικητικού προσωπικού, τόσο σε επίπεδο διεύθυνσης όσο και σε επίπεδο περιφέρειας.

53. Ο εξορθολογισμός του σχολικού δικτύου (όπως περιγράφεται στην επόμενη ενότητα) και δύο πιλοτικές πρωτοβουλίες, τα Πειραματικά και Πρότυπα Σχολεία και τα Ολοήμερα Δημοτικά Σχολεία, έχουν επίσης πιθανές επιπτώσεις στους ρόλους των διευθυντών σχολείων και των εκπαιδευτικών. Εισάγονται επίσης αλλαγές που σχετίζονται με τον ρόλο των εκπαιδευτικών και των διευθυντών σχολείων.

Γράφημα Ι.5 Αριθμός μαθητών ανά εκπαιδευτικό πλήρους απασχόλησης στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση (2007)



Note: Please refer to the reader's Guide for list of country codes for country names used in this chart. Countries are ranked in descending order of ratio of students to teaching staff ratios in primary education.

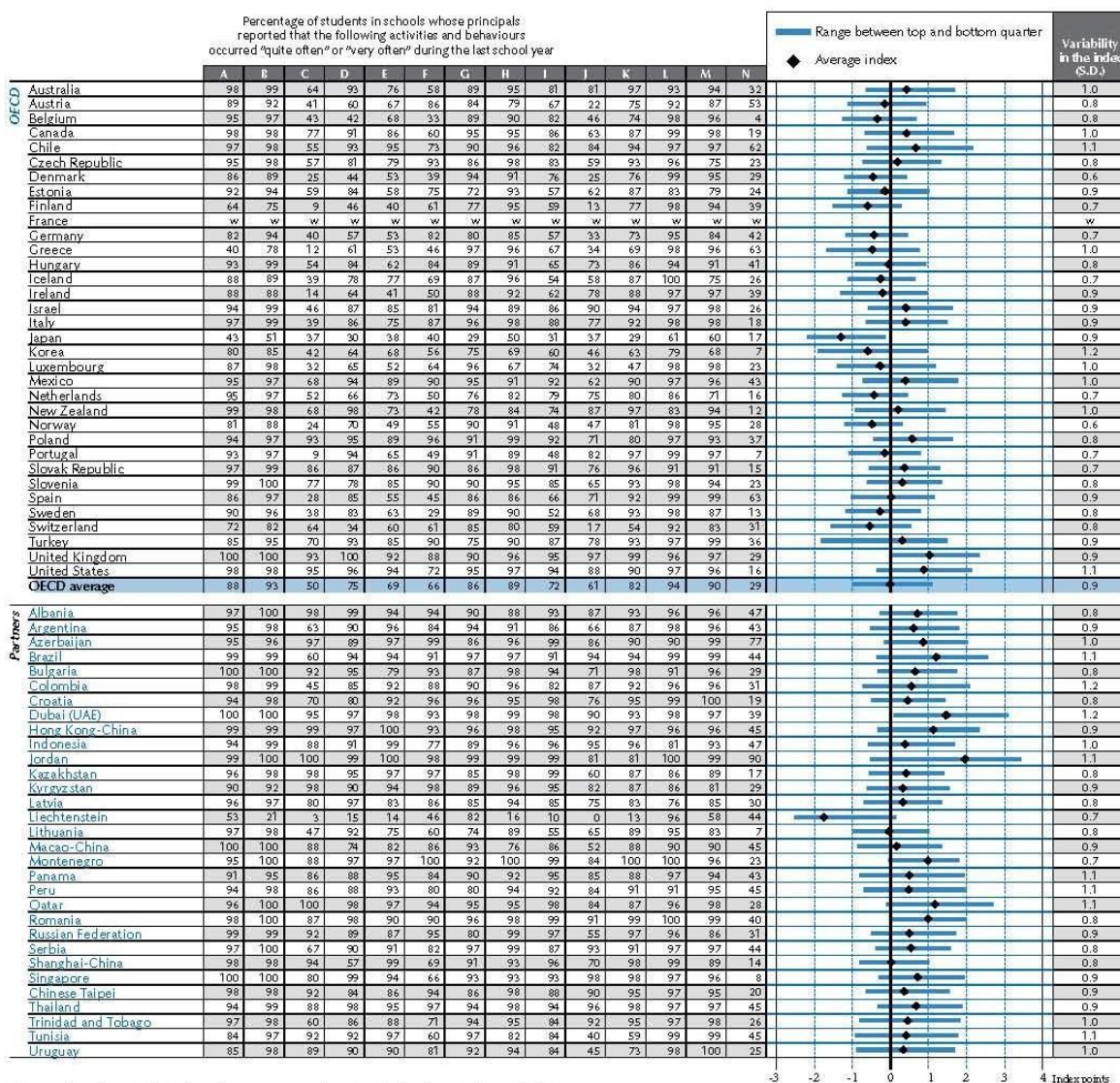
Source: OECD, 2009, (www.oecd.org/edu/eag2009).

Γράφημα 1.6 Απόψεις των διευθυντών όσον αφορά την ανάμιξή τους στις υποθέσεις του σχολείου, χώρες που συμμετείχαν στο πρόγραμμα PISA (2009)

Figure 1.6

School principals' views of their involvement in school matters
Index of school principal's leadership based on school principals' reports

- A I make sure that the professional development activities of teachers are in accordance with the teaching goals of the school.
- B I ensure that teachers work according to the school's educational goals.
- C I observe instruction in classrooms.
- D I use student performance results to develop the school's educational goals.
- E I give teachers suggestions as to how they can improve their teaching.
- F I monitor students' work.
- G When a teacher has problems in his/her classroom, I take the initiative to discuss matters.
- H I inform teachers about possibilities for updating their knowledge and skills.
- I I check to see whether classroom activities are in keeping with our educational goals.
- J I take exam results into account in decisions regarding curriculum development.
- K I ensure that there is clarity concerning the responsibility for co-ordinating the curriculum.
- L When a teacher brings up a classroom problem, we solve the problem together.
- M I pay attention to disruptive behaviour in classrooms.
- N I take over lessons from teachers who are unexpectedly absent.



Note: Higher values on the index indicate greater involvement of school principals in school matters.
Source: OECD, PISA 2009 Database, Table IV.4.8.

Σημείωση: Υψηλότερες τιμές δείκτη υποδεικνύουν μεγαλύτερη ανάμιξη των διευθυντών στις υποθέσεις του σχολείου.

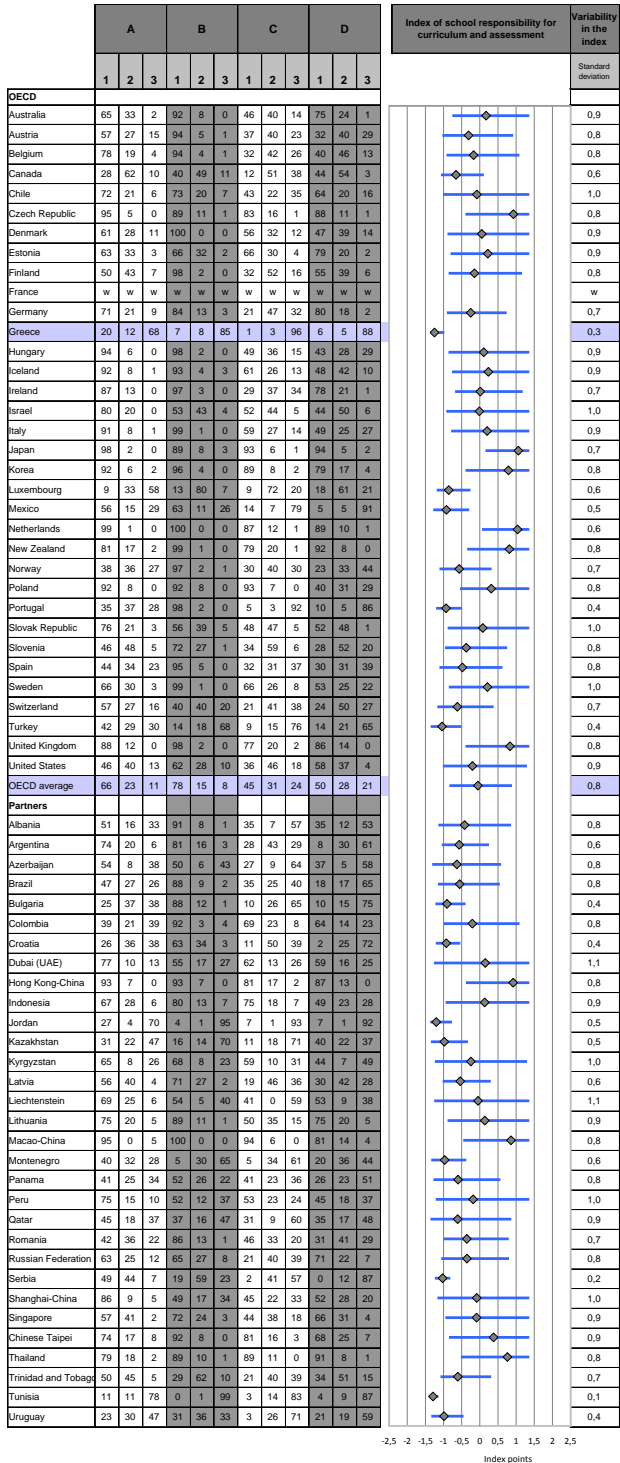
Πηγή: Βάση δεδομένων 2009 PISA ΟΟΣΑ, Πίνακας IV.4.8.

Γράφημα 1.8 Βαθμός αυτονομίας των σχολείων όσον αφορά το σχολικό πρόγραμμα και την αξιολόγηση, Χώρες που συμμετείχαν στο πρόγραμμα PISA (2009)

Percentage of students in schools whose principals reported that only "principals and/or teachers", only "regional and/or national education authority", or both "principals and/or teachers" and "regional and/or national education authority" have a considerable responsibility for the

A	Establishing student assessment policies
B	Choosing which textbooks are used
C	Determining course content
D	Deciding which courses are offered
1	Only "principals and/or teachers"
2	Both "principals and/or teachers" and "regional and/or national education authority"
3	Only "regional and/or national education authority"

Range between top and bottom quarters
Average index



Πηγή: Βάση δεδομένων προγράμματος PISA 2009 ΟΟΣΑ, Πίνακας IV.3.6.

Παρατηρήσεις ως προς τις τρέχουσες μεταρρυθμίσεις

Βελτιστοποίηση του φόρτου και της κατανομής της εργασίας

54. Μεταξύ των πρωτοβουλιών που πρέπει να πάρει η Ελλάδα, προκειμένου να αυξήσει την αποδοτικότητα του εκπαιδευτικού της συστήματος, είναι να περιορίσει τη σημαντική διαφορά σε φόρτο εργασίας που υπάρχει μεταξύ των εκπαιδευτικών στη Ελλάδα και σε άλλες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Βάσει της ανάλυσης στο Γράφημα I.3 συγκρίνοντας το φόρτο εργασίας ετησίως στην Ελλάδα με τις μέσες τιμές στον ΟΟΣΑ και την ΕΕ 19, η Ελλάδα θα χρειαστεί να αυξήσει τις διδακτικές υποχρεώσεις κατά περίπου τέσσερις με πέντε ώρες την εβδομάδα, προκειμένου να φτάσει τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Οι πίνακες I.6 και I.7 απεικονίζουν μία εναλλακτική που θα μπορούσε να εδραιώσει το στόχο της επίτευξης των μέσω τιμών του ΟΟΣΑ και της ΕΕ. Οι αλλαγές θα εστιάσουν στην αύξηση του φόρτου εργασίας των πιο έμπειρων και καλύτερα προετοιμασμένων εκπαιδευτικών σε βαθμίδες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Πίνακας I.6 Προτεινόμενος στόχος ωρών διδασκαλίας στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση

Ετη προϋπηρεσίας	Στόχος πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης							
	Εκπαιδευτικοί σε 4θέσια + σχολεία			Εκπαιδευτικοί σε 1θέσια, 2θέσια και 3θέσια σχολεία	Επικεφαλής δάσκαλοι σε 4θέσια και 5θέσια σχολεία	Επικεφαλής δάσκαλοι σε 6θέσια το 9θέσια σχολεία	Επικεφαλής δάσκαλοι σε 10θέσια έως 11θέσια σχολεία	Επικεφαλής δάσκαλοι σε 12θέσια + σχολεία
	Ισχύουσες ώρες διδασκαλίας	Νέες ώρες διδασκαλίας	Αύξηση	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας
0-10	24	25	+1	25	20	12	10	8
11-15	23	25	+2	25	20	12	10	8
16-20	22	25	+3	25	20	12	10	8
20+	21	25	+4	25	20	12	10	8

Πίνακας I.7 Προτεινόμενος στόχος ωρών διδασκαλίας ανά εβδομάδα στα Γυμνάσια και στα Λύκεια

Ετη προϋπηρεσίας	Στόχος για Γυμνάσια και Λύκεια						
	Εκπαιδευτικοί με πανεπιστημιακό πτυχίο			Επικεφαλής εκπαιδευτικοί σε σχολεία 3-5 τάξεων	Επικεφαλής εκπαιδευτικοί σε σχολεία 6-9 τάξεων	Επικεφαλής εκπαιδευτικοί σε σχολεία 10-12 τάξεων	Επικεφαλής εκπαιδευτικοί σε σχολεία 12+ τάξεων
	Ισχύουσες Ωρες διδασκαλίας	Νέες ώρες διδασκαλίας	Αύξηση	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας	Ωρες διδασκαλίας
0-6	21	22	+1	8	7	5	3
7-12	19	22	+3	8	7	5	3
13-20	18	22	+4	8	7	5	3
20+	16	22	+6	6	5	3	1

Επιλογή εκπαιδευτικών και τοποθέτηση σε σχολεία

55. Επιτυχημένες επιχειρήσεις αναφέρουν συχνά ότι οι αποφάσεις για την επιλογή προσωπικού συγκαταλέγονται στις σημαντικότερες που λαμβάνουν. Στην Ελλάδα, στοιχεία υποδηλώνουν ότι πολύ συχνά η διαδικασία επιλογής εκπαιδευτικών ακολουθεί κανόνες που σχετίζονται με τα προσόντα και την προϋπηρεσία (παλαιότητα) και ελάχιστα συνδέονται με τα προσόντα που απαιτούνται από έναν ικανό αποδοτικά εκπαιδευτικό. Το μεγάλο μέγεθος του εκπαιδευτικού συστήματος σημαίνει ότι η διαδικασία επιλογής εκπαιδευτικών είναι συχνά εξαιρετικά απρόσωπη και είναι δύσκολο για τους εκπαιδευτικούς να αναπτύξουν μία αίσθηση αφοσίωσης έναντι των σχολείων στα οποία διορίζονται– ή για τα σχολεία να αναπτύξουν μία αίσθηση δέσμευσης έναντι των εκπαιδευτικών. Διευρυμένες διαδικασίες επιλογής, που τυπικά περιλαμβάνουν συνεντεύξεις, προετοιμασία σχεδίων μαθημάτων και επίδειξη προσόντων διδασκαλίας, θα έδιναν μεγαλύτερο βάρος σε αυτά τα χαρακτηριστικά που συνδέονται πιο άμεσα με την ποιότητα της διδασκαλίας και της μάθησης απ’ ότι η έμφαση που παραδοσιακά δίνεται στα προσόντα και τα έτη προϋπηρεσίας.

56. Επιπλέον, ο έλεγχος σήμερα της διαδικασίας επιλογής και διορισμού εκπαιδευτικών στην Ελλάδα είναι κεντρικός αποδίδοντας περιορισμένη ευθύνη σε άλλα επίπεδα του συστήματος . Οι διευθυντές σχολείων προσδιορίζουν τις κενές θέσεις που προβλέπονται για το επόμενο έτος έως τις 31 Αυγούστου, βάσει της αναμενόμενης συνταξιοδότησης ή της παραίτησης εκπαιδευτικών από την υπηρεσία (Νόμος Μαΐου 2010). Οι αιτήσεις αυτές επαληθεύονται σε περιφερειακό επίπεδο και οι Περιφερειακοί Διευθυντές Εκπαίδευσης προβαίνουν σε προτάσεις στο Υπουργείο. Η ακρίβεια των εν λόγω συστάσεων έχει βελτιωθεί πρόσφατα, μέσω ενός νέου συστήματος ηλεκτρονικών δεδομένων.

57. Οι κενές θέσεις που προκύπτουν δημοσιεύονται έπειτα και οι μελλοντικοί εκπαιδευτικοί προσκαλούνται να υποβάλουν αίτηση προτίμησης. Ο διορισμός τους βασίζεται στη σειρά που έχουν οι αιτούντες στη λίστα που έχει καταρτιστεί βάσει της βαθμολογίας τους σε διαγωνισμό, σε άλλα επιπλέον μόρια που ενδεχομένως εξασφαλίζουν για διάφορους λόγους και στην προτίμησή τους. Τα ονόματα αποστέλλονται στην αντίστοιχη νομαρχιακή διεύθυνση (μονάδα μεταξύ του σχολείου και της περιφέρειας, βάσει της νέας οργανωτικής δομής που περιγράφεται πιο κάτω στην εν λόγω αναφορά) και οι διευθύνσεις αυτές αποφασίζουν τον διορισμό.

58. Η έκθεση του ΟΟΣΑ *Teachers Matter [Οι Εκπαιδευτικοί Μετράνε]* (ΟΟΣΑ, 2005) τονίζει ότι για τη βελτίωση της διαδικασίας της μάθησης, πρέπει να δοθεί ουσιαστικότερος ρόλος στα σχολεία αναφορικά με την επιλογή των εκπαιδευτικών. Επισημαίνει επίσης ότι μία τέτοιου είδους προσέγγιση είναι πιο αποτελεσματική, όπου λαμβάνονται παράλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία της αποδοτικότητας και της ισονομίας. Τέτοιου είδους μέτρα περιλαμβάνουν: ανάπτυξη δεξιοτήτων των διευθυντών σχολείων όσον αφορά τη διαχείριση προσωπικού, παροχή στα σχολεία μειονεκτικών περιοχών περισσότερων πόρων για την πρόσληψη αποτελεσματικών εκπαιδευτικών και βελτίωση της ροής πληροφοριών και της επίβλεψης στην αγορά εργασίας των εκπαιδευτικών. «Η επιτυχής αποκέντρωση της διαχείρισης προσωπικού (και γενικότερα η λήψη αποφάσεων στα σχολεία) απαιτεί από τις κεντρικές και περιφερειακές αρχές να διαδραματίζουν δυναμικό ρόλο ως προς τη διασφάλιση επαρκούς και δίκαιης κατονομής του δυναμικού των εκπαιδευτικών σε όλη τη χώρα» (ΟΟΣΑ, 2005, σ.163).

59. Δεδομένου του μεγάλου αριθμού εκπαιδευτικών και αιτούντων του ελληνικού σχολικού συστήματος, ενδεχομένως είναι δύσκολο και δαπανηρό για τα σχολεία να χρησιμοποιούν εκτενείς πληροφορίες κατά την επιλογή υποψηφίων. Ενδεχομένως, είναι εξίσου δύσκολο για τους υποψηφίους εκπαιδευτικούς να έχουν ακριβείς πληροφορίες για τα σχολεία στα οποία κάνουν αίτηση, ή ακόμη για τις ευρύτερες τάσεις στην αγορά εργασίας και τις διαθέσιμες θέσεις εργασίας. Αυτού του είδους τα κενά και οι περιορισμοί στην πληροφόρηση σημαίνουν ότι πολλές αιτήσεις όσο και αποφάσεις επιλογής δεν είναι οι βέλτιστες. Η ανάπτυξη

διάφανων και έγκαιρων συστημάτων για να εξαλείψουν τα κενά πληροφόρησης που υφίστανται μεταξύ εκπαιδευτικών και σχολείων είναι ζωτικής σημασίας για μία αγορά εργασίας εκπαιδευτικών που λειτουργεί αποτελεσματικά, ιδιαίτερα όπου τα σχολεία συνδέονται άμεσα με την πρόσληψη και τον διορισμό εκπαιδευτικών. Σε ορισμένες χώρες απαιτείται να δημοσιεύονται όλες οι κενές θέσεις και δημιουργούν ιστοσελίδες, όπου συγκεντρώνονται οι πληροφορίες ή θεσπίζουν δίκτυο υπηρεσιών για το συντονισμό και την προώθηση δραστηριοτήτων πρόσληψης. Εφόσον η αποκατάσταση της ισορροπίας στην αγορά εργασίας των εκπαιδευτικών ενδέχεται να πάρει καιρό, εργαλεία συντονισμού και προώθησης της προσφοράς και ζήτησης στους εκπαιδευτικούς υπό διάφορα σενάρια ενδέχεται να βοηθήσουν.

Επαγγελματική ανάπτυξη εκπαιδευτικών

60. Η εξέλιξη των εκπαιδευτικών πέρα από την αρχική τους κατάρτιση αποτελεί ουσιώδες συστατικό στοιχείο της ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού και μπορεί να εξυπηρετήσει ένα ευρύ φάσμα σκοπών, συμπεριλαμβανομένων:

- επικαιροποίηση της γνώσης ενός μαθήματος, ενόψει των πρόσφατων εξελίξεων στον συγκεκριμένο τομέα
- εκσυγχρονισμός των δεξιοτήτων των ατόμων και προσεγγίσεις ενόψει της ανάπτυξης νέων διδακτικών τεχνικών και στόχων, νέων δεδομένων και νέας εκπαιδευτικής έρευνας
- διευκόλυνση των ατόμων να εφαρμόσουν αλλαγές στο πρόγραμμα μαθημάτων ή άλλες όψεις διδακτικής πρακτικής
- παροχή βοήθειας στα σχολεία για την ανάπτυξη και την εφαρμογή νέων στρατηγικών που αφορούν το πρόγραμμα μαθημάτων και άλλα στοιχεία της διδακτικής πρακτικής
- ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειρίας μεταξύ εκπαιδευτικών και άλλων, π.χ. ακαδημαϊκών φορέων και παραγόντων της αγοράς και
- παροχή βοήθειας σε πιο αδύναμους δασκάλους προκειμένου να γίνουν πιο αποτελεσματικοί

61. Ενώ αυτή η μεγάλης κλίμακας προσπάθεια επαγγελματικής ανάπτυξης που βρίσκεται σε εξέλιξη είναι εντυπωσιακή, ορισμένα κρίσιμα σημεία ενδέχεται να ενισχύσουν αυτές τις προσπάθειες (βλ. Πλαίσιο I.1).

62. Η επαγγελματική ανάπτυξη πρέπει να αντικατοπτρίσει αλλαγές στο ρόλο και τη λειτουργία των σχολείων – και αλλαγές στο τι αναμένεται από τους εκπαιδευτικούς. Απαιτείται από τους Έλληνες εκπαιδευτικούς να διδάσκουν σε ολοένα και πιο πολυπολιτισμικές τάξεις. Οι εκπαιδευτικοί πρέπει να δίδουν ιδιαίτερη έμφαση στην ενσωμάτωση των μαθητών με ειδικές μαθησιακές ανάγκες, τόσο ειδικές δυσκολίες όσο και ειδικές δεξιότητες, στις τάξεις τους. Χρειάζεται να κάνουν πιο αποτελεσματική χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών για διδασκαλία. Απαιτείται να εμπλέκονται περισσότερο με τον σχεδιασμό στο πλαίσιο της αξιολόγησης και της λογοδοσίας. Απαιτείται επίσης να πράττουν περισσότερο για την ανάμειξη των γονέων στα σχολεία. Όσο καλή και να είναι η εκπαίδευση προ της υπηρεσίας τους, οι εκπαιδευτικοί δεν μπορούν να είναι προετοιμασμένοι για όλες τις προκλήσεις που θα αντιμετωπίσουν κατά τη διάρκεια της καριέρας τους.

Πλαίσιο Ι.1: Μαθήματα από την Πορτογαλία

Για περισσότερα από είκοσι χρόνια, η Πορτογαλία επένδυσε ουσιαστικά στην επιμόρφωση των εν υπηρεσία εκπαιδευτικών, χρησιμοποιώντας σημαντικούς πόρους από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς αυτό το σκοπό. Ωστόσο, η θετική επίδραση μίας τόσο μεγάλης επένδυσης ελάχιστα επηρέασε παρατηρήθηκε στην ποιότητα των εκπαιδευτικών και την επίδοση των μαθητών.

Θεσμοθετημένοι κανόνες απαιτούσαν συμμετοχή των εκπαιδευτικών σε τουλάχιστον 25 ώρες πιστοποιημένης επιμόρφωσης ετησίως, αλλά το σύστημα τους παρείχε πλήρη αυτονομία να επιλέξουν ποιο θέμα θα παρακολουθήσουν. Η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών κατέστη επιχείρηση για τους εκπαιδευτές και τα εκπαιδευτικά ιδρύματα και αυτοσκοπός χωρίς να συνδέεται με τις πραγματικές ανάγκες στα σχολεία.

Πιο πρόσφατα, στο πλαίσιο του προγράμματος ολοήμερων δημοτικών σχολείων, το Υπουργείο Παιδείας, με τη στήριξη ορισμένων παιδαγωγικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που παρέχουν προγράμματα αρχική επιμόρφωση εκπαιδευτικών, σχεδίασε και εφάρμοσε πρόγραμμα επιμόρφωσης εν υπηρεσία για εκπαιδευτικούς σε τρία κύρια μαθήματα: μαθηματικά, πορτογαλική γλώσσα και πειραματική διδασκαλία επιστήμης. Το πρόγραμμα αποτελούσε, τόσο σε σχεδιασμό όσο και σε εφαρμογή, απόλυτη απόκλιση από το προηγούμενο εκπαιδευτικό μοντέλο.

Πρώτον, βασιζόταν σε κοινό περιεχόμενο και εκπαιδευτικούς στόχους – στοχεύοντας στις δεξιότητες μέσα στην τάξη – ειδικά σχεδιασμένους από παιδαγωγικά εκπαιδευτικά ιδρύματα και τμήματα πανεπιστημίων, τα οποία επίσης παρείχαν τους εξωτερικούς εκπαιδευτές και επιτηρούσαν την υλοποίηση του προγράμματος σε περιφερειακή βάση. Δεύτερον, εστίαζε στο σχολείο και την τάξη. Τα σχολεία δημιούργησαν μία μικρή μόνιμη εκπαιδευτική δομή με συντονιστές εκπαιδευτικούς, οι οποίοι εκπαιδεύονταν πρώτοι και καθίσταντο υπεύθυνοι για την αναπαραγωγή και τη διάδοση της επιμόρφωσης στο σχολείο. Ακόμη, τα παιδαγωγικά εκπαιδευτικά ιδρύματα και τα πανεπιστημιακά τμήματα διατήρησαν ρόλο συντονισμού και επιτήρησης κατά την εφαρμογή του προγράμματος.

Το εν λόγω πρόγραμμα απασχόλησε σημαντική μερίδα εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και η πρώτη αξιολόγηση της επίδρασής του δείχνει πολύ ενθαρρυντική. Το γεγονός ότι εστιάζει στο σχολείο και την τάξη είναι ίσως το κλειδί της επιτυχίας του.

Βλ. Mathews, P. κ. ά. (2009), σσ. 63-69.

63. Υπάρχουν πολλοί παράγοντες που θα παίξουν πρωταρχικό ρόλο, για να γεφυρωθεί επιτυχώς το χάσμα μεταξύ του ιδανικού μαθησιακού περιβάλλοντος και της καθημερινής πρακτικής:

- Σωστά δομημένα εισαγωγικά εκπαιδευτικά προγράμματα, από σωστές πηγές μπορούν να παρέχουν στήριξη στους νέους εκπαιδευτικούς κατά τη μετάβασή τους σε ανάληψη της ολοκληρωμένης ευθύνης διδασκαλίας, προτού αποκτήσουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των επαγγελματιών εκπαιδευτικών πλήρους ωραρίου. Σε ορισμένες χώρες, μόλις οι εκπαιδευτικοί ολοκληρώσουν την προκαταρκτική τους επιμόρφωση και αναλάβουν καθήκοντα διδασκαλίας, ξεκινούν με ένα ή δύο έτη διδασκαλίας υπό εντατική επιτήρηση. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, ο νεοδιοριζόμενος εκπαιδευτικός συνήθως έχει μειωμένο φόρτο εργασίας, καθοδήγηση από μέντορα και διαρκή θεωρητική επιμόρφωση.
- Η αποτελεσματική επαγγελματική εξέλιξη πρέπει να είναι συνεχής, να περιλαμβάνει επιμόρφωση, πρακτική και ανατροφοδότηση, καθώς και να παρέχει επαρκή χρόνο και μετέπειτα υποστηρικτική παρακολούθηση. Τα επιτυχημένα προγράμματα περιλαμβάνουν δασκάλους σε μαθησιακές δραστηριότητες, όμοιες με αυτές που θα εφαρμόσουν με τους μαθητές τους, και ενθαρρύνουν την εξέλιξη της επιμορφωτικής κοινότητας των εκπαιδευτικών.

- Η εξέλιξη των εκπαιδευτικών πρέπει να συνδέεται με ευρύτερους στόχους της εξέλιξης του σχολείου και του συστήματος, και με την αξιολόγηση, τις πρακτικές ανατροφοδότησης και την αξιολόγηση της σχολικής μονάδας.
- Καθίσταται συχνά αναγκαίο να επανεξετάζονται οι δομές και πρακτικές που παρεμποδίζουν την διεπιστημονική πρακτική και να δίνεται η δυνατότητα στους δασκάλους να μαθαίνουν εις βάθος και να εφαρμόζουν ερευνητικές και ομαδοκεντρικές προσεγγίσεις, ιδιαίτερα στους βασικούς τομείς του προγράμματος μαθημάτων και της αξιολόγησης.

64. Η Ελλάδα πρέπει να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στη σύνδεση της προσέγγισης της επαγγελματικής εξέλιξης και τα εργασιακά μοντέλα της. Το μοντέλο της απασχόλησης του εκπαιδευτικού στην Ελλάδα είναι δημόσιο λειτούργημα σταδιοδρομίας, όπου η εισαγωγή στον κλάδο καθορίζεται από διαγωνισμό, η εξέλιξη της καριέρας είναι εκτενώς καθορισμένη και σε μεγάλο βαθμό η εργασία διασφαλίζεται εφόρου ζωής. Σε αυτό το πλαίσιο, όπου οι εκπαιδευτικοί συνήθως δεν απομακρύνονται για μη ικανοποιητική επίδοση, η ποιότητα των εκπαιδευτικών εξαρτάται κυρίως από τον καθορισμό υψηλών στάνταρ για την εισαγωγή τους στα προγράμματα προετοιμασίας εκπαιδευτικών, την ποιότητα της αρχικής τους προετοιμασίας και στην προσοχή που δίνεται στην ποιότητα της προετοιμασίας, μετά την αρχική τους εισαγωγική εκπαίδευση. Στο πλαίσιο τέτοιων συστημάτων που βασίζονται στην καριέρα, ο κίνδυνος είναι ότι η ποιότητα του εκπαιδευτικού δυναμικού εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από την εξασφάλιση της αρχικής πρόσληψης και της επιμόρφωσης και ότι η τυχόν εξέλιξη συν τω χρόνο απαιτεί πολλά χρόνια για τους εν υπηρεσία εκπαιδευτικούς. Επιπλέον, η εξέλιξη της σταδιοδρομίας ενδέχεται να εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό στη συμμόρφωση με οργανωτικούς κανόνες, πράγμα που βοηθά στη διασφάλιση ομοιομορφίας και προβλεψιμότητας της υπηρεσίας και στην ισχυρή ομαδική νοοτροπία, αλλά ενδέχεται να καταστήσει τα συστήματα ανεπίδεκτα αλλαγών και ελλιπώς εξοπλισμένα, για να εξυπηρετήσουν ποικίλες ανάγκες σε διαφορετικά περιβάλλοντα. Και ενώ ορισμένοι μπορεί να θεωρούν την εργασιακή ασφάλεια κίνητρο για να γίνουν εκπαιδευτικοί, ενδεχομένως να μην υπάρχουν επαρκή κίνητρα ή συστήματα υποστήριξης για να αναθεωρούν διαρκώς τις δεξιότητές τους και να βελτιώνουν την πρακτική τους όλοι οι εκπαιδευτικοί, ιδιαίτερα όπου οι μηχανισμοί για την αξιολόγηση και τη λογοδοσία των εκπαιδευτικών είναι περιορισμένοι. Η μονιμότητα της εργασίας μπορεί να δυσχεράνει επίσης την προσαρμογή του αριθμού των εκπαιδευτικών, όταν μειώνονται οι εγγραφές ή αλλάζουν τα προγράμματα μαθημάτων και μπορεί να σημαίνει ότι το βάρος της προσαρμογής βαραίνει αυτούς που δεν είναι μόνιμοι, συνήθως όσους βρίσκονται στην αρχή της σταδιοδρομίας τους. Η Ελλάδα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο, να απαιτεί από τους εκπαιδευτικούς να ανανεώνουν τα πιστοποιητικά διδασκαλίας μετά από μια χρονική περίοδο και να αποδεικνύουν ότι έχουν συμμετάσχει σε σεμινάρια διαρκούς επαγγελματικής εξέλιξης και μαθήματα, προκειμένου να αυξήσουν, να εμβαθύνουν και να ενισχύσουν τις γνώσεις τους. Η βάση της ανανέωσης μπορεί να είναι τόσο απλή, όσο μία βεβαίωση ότι ο εκπαιδευτικός εξακολουθεί να πληροί τα κριτήρια της επίδοσης που συμφωνούνται για το επάγγελμα του εκπαιδευτικού. Τέτοιου είδους συστήματα πρέπει να διασφαλίζουν ανοικτό, δίκαιο και διάφανο σύστημα αξιολόγησης εκπαιδευτικών και να περιλαμβάνουν ομότιμους εκπαιδευτικούς, διευθυντές σχολείων και εξωτερικούς αξιολογητές που είναι κατάλληλα καταρτισμένοι και διαθέτουν τα απαραίτητα μέσα για αυτά τα καθήκοντα – και που αξιολογούνται και οι ίδιοι σε τακτική βάση. Η υποστήριξη των μοντέλων αυτών στηρίζεται στην άποψη ότι εξυπηρετούνται καλύτερα τα συμφέροντα των μαθητών, ενώ οι εκπαιδευτικοί εξασφαλίζουν ασφάλεια απασχόλησης εξακολουθώντας να κάνουν καλή δουλειά, και όχι επειδή η απασχόλησή τους ουσιαστικά διασφαλίζεται από το νομοθετικές ρυθμίσεις. Περιοδικές αναθεωρήσεις παρέχουν επίσης τη δυνατότητα να αναγνωριστεί η ποιοτική διδασκαλία. Ορισμένες χώρες διαθέτουν δίκαιους, αλλά γρήγορους μηχανισμούς αντιμετώπισης της αναποτελεσματικής διδασκαλίας. Οι εκπαιδευτικοί σε αυτές τις χώρες έχουν τη δυνατότητα και τη στήριξη να βελτιωθούν, αλλά εάν δεν το κάνουν ενδέχεται να τοποθετηθούν είτε σε άλλες θέσεις είτε εκτός του εκπαιδευτικού συστήματος (ΟΟΣΑ, 2005).

65. Η επαγγελματική εξέλιξη πρέπει να συνδέεται με την ανάπτυξη και την εφαρμογή σημαντικών μεταρρυθμίσεων (βλ. Πλαίσιο I.2). Το μείζον πρόγραμμα επιμόρφωσης εστιάζει στην προετοιμασία των εκπαιδευτικών για το νέο πρόγραμμα μαθημάτων στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας «Νέο Σχολείο». Όπως έχει σχεδιαστεί, η επιμόρφωση στοχεύει κυρίως:

- να παρέχει επιμόρφωση σε ομάδες από σχολεία (π.χ. ορισμένους εκπαιδευτικούς, τον διευθυντή του σχολείου, τους σχολικούς συμβούλους, κ.λπ.). Οι ευκαιρίες προσαρμογής γνώσης και δεξιοτήτων που αποκτούνται στην επιμόρφωση πιθανόν να αυξηθούν, εφόσον υπάρχει δίκτυο υποστήριξης όταν επιστρέφουν στα σχολεία τους
- να συνδέει και να στηρίζει άλλες πρωτοβουλίες, όπως η ανάπτυξη ολοήμερων δημοτικών σχολείων και
- να παρέχει επιμόρφωση και στήριξη σε σχολεία που συγχωνεύθηκαν ή συνενώθηκαν πρόσφατα.

66. Η Ελλάδα πρέπει να συμπληρώσει την κεντρική προσέγγιση της επαγγελματικής εξέλιξης με μια πιο τοπική, αποκεντρωμένη προσέγγιση που βασίζεται στη διατύπωση των σχολικών αναγκών, μετά από αξιολόγηση και εξέτασή τους σε επίπεδο σχολικής μονάδας, καθώς και των τρόπων αντιμετώπισής τους. Χρειάζεται μια πιο στοχευμένη σύνδεση με τα αποτελέσματα του πιλοτικού προγράμματος αυτοαξιολόγησης (βλ. ενότητα Αξιολόγηση). Οι ανάγκες είναι συγκεκριμένες, ενώ τα σχολεία και οι μαθητές διαφέρουν. Η διαφορετικότητα είναι ίσως η μεγαλύτερη πρόκληση που έχουν να αντιμετωπίσουν τα ελληνικά σχολεία και οι εκπαιδευτικοί και έτσι οι εκπαιδευτικές λύσεις πρέπει να τοποθετηθούν στο σωστό πλαίσιο, προκειμένου να αντιμετωπιστεί αυτή η πρόκληση. Επομένως, η επιμόρφωση των εν υπηρεσία εκπαιδευτικών πρέπει να βασίζεται σε προγράμματα επιμόρφωσης σε επίπεδο σχολείου. Η επίδραση της εν υπηρεσία επιμόρφωσης ενδέχεται να είναι ουσιαστικότερη όταν αναπτύσσεται όσο το δυνατόν στο ίδιο το πλαίσιο εργασίας των εκπαιδευτικών. Οι εκπαιδευτές πρέπει όσο το δυνατόν περισσότερο, να πηγαίνουν στο σχολείο για να υπάρχει αλληλεπίδραση με τους εκπαιδευτικούς μέσω μιας μόνιμης εκπαιδευτικής δομής σε κάθε σχολείο, που θα αναλάβει την καθημερινή εξέλιξη και εφαρμογή του εκπαιδευτικού πλάνου. Τα δίκτυα σχολικής στήριξης, που αναφέρθηκαν πιο πάνω, που περιλαμβάνουν σχολικούς συμβούλους, εκπαιδευτικά κέντρα και πανεπιστημιακά τμήματα θα μπορούσαν να παρέχουν βοήθεια στα σχολεία ως προς το σχεδιασμό και την εφαρμογή αυτών των προγραμμάτων.

67. Η χρηματοδότηση πρέπει να ανατεθεί σε σχολικές μονάδες ή σχολικές ενότητες, για να διασφαλιστεί ότι όλοι οι εκπαιδευτικοί έχουν πρόσβαση στην επιμόρφωση. Οι προτεραιότητες επιμόρφωσης ευθυγραμμίζονται με τις προτεραιότητες του Υπουργείου Παιδείας, όσον αφορά την εφαρμογή της πρωτοβουλίας του «Νέου Σχολείου», όπως την επέκταση του Πιλοτικού Προγράμματος σε όλα τα σχολεία και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων της Διοίκησης του Νέου Σχολείου (βλ. ενότητα Διοίκηση και Διαχείριση) που απαιτούν θεμελιωδώς διαφορετικούς ρόλους και ευθύνες για διευθυντές σχολείων, υποδιευθυντές και σχολικά συμβούλια.

68. Η Ελλάδα θα έπρεπε να χρησιμοποιεί τους επιμορφωτές της (π.χ. επιμορφωτές «B» κατηγορίας στο μείζον πρόγραμμα επιμόρφωσης που εφαρμόζεται) προκειμένου να ενισχύει την ικανότητα συνεχιζόμενης επαγγελματικής εξέλιξης σε επίπεδο νομαρχίας /τμήματος και σε επίπεδο σχολικής ενότητας. Επίσης, θα έπρεπε να παρέχει ειδική κατάρτιση, εκ νέου επιμόρφωση και προγράμματα ενημέρωσης προκειμένου να προετοιμάσει τους εκπαιδευτικούς προκειμένου να αναλάβουν ρόλους παιδαγωγικής διοίκησης (μέση σχολική ηγεσία) και να ενθαρρύνει τους πλεονάζοντες εκπαιδευτικούς να αποκτήσουν νέα προσόντα, για να διδάξουν σε σχολεία άλλου τύπου ή να αναλάβουν τομείς μαθημάτων με υψηλή ζήτηση.

Πλαίσιο 1.2 Επαγγελματική ανάπτυξη των εκπαιδευτικών στην Φλαμανδική Κοινότητα του Βελγίου

Το Κοινοβούλιο θεσπίζει το βασικό πρόγραμμα για την προσχολική εκπαίδευση, την υποχρεωτική εκπαίδευση και την επιμόρφωση νεοδιοριζόμενων εκπαιδευτικών. Οι τελικοί στόχοι για τον κεντρικό κορμό της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ήτοι για τα γενικά μαθήματα) είναι οι ελάχιστοι στόχοι που θεωρεί το Κοινοβούλιο απαραίτητους και εφικτούς για τους μαθητές. Οι στόχοι αυτοί περιλαμβάνουν γνώση, δεξιότητες και στάσεις. Οι τελικοί στόχοι είναι οι ελάχιστοι, καθώς οι υπεύθυνοι φορείς για τη χάραξη της πολιτικής επιθυμούν να αφήνουν περιθώριο για δημιουργική συμμετοχή σχολικών ομάδων και ενοτήτων σχολείων. Ορισμένες ομάδες μαθητών δεν χρειάζεται να επιτύχουν τους τελικούς στόχους. Στόχοι εξέλιξης έχουν επίσης θεσπιστεί από το Κοινοβούλιο και για μαθητές στην προσχολική, στην ειδική εκπαίδευση και την προεπαγγελματική δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Οι εκπαιδευτικοί πρέπει να αναπτύσσουν αυτούς τους στόχους με τους μαθητές τους, αλλά δεν απαιτείται από τους μαθητές να τους επιτύχουν. Στο βασικό πρόγραμμα μαθημάτων έχουν επίσης ενσωματωθεί διεπιστημονικοί στόχοι «μαθαίνω πώς να μαθαίνω», περιβαλλοντική συνείδηση, αγωγή του πολίτη, κ.λπ..

Το Φλαμανδικό Κοινοβούλιο επιθυμεί το βασικό πρόγραμμα μαθημάτων να διδάσκεται από καταρτισμένους δασκάλους. Για το λόγο αυτό, έχει θεσπιστεί ένα επαγγελματικό προφίλ έμπειρων εκπαιδευτικών στην προσχολική, την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Οι εκπαιδευτικοί πρέπει να αποκτήσουν το εν λόγω προφίλ μετά από ορισμένα χρόνια άσκησης του επαγγέλματος και επαγγελματικής εξέλιξης. Προφανώς, οι απόφοιτοι εκπαιδευτικής κατάρτισης δεν πληρούν αυτές τις προϋποθέσεις. Για αυτό τον λόγο, οι βασικές δεξιότητες έχουν αντληθεί από το επαγγελματικό προφίλ και αποτελούν το βασικό πρόγραμμα μαθημάτων των παιδαγωγικών σχολών, είτε πρόκειται για πανεπιστήμια είτε για πανεπιστημιακά κολλέγια.

Το επαγγελματικό προφίλ έχει σχεδιαστεί έτσι ώστε να αντιστοιχεί στις απαιτήσεις και τις προκλήσεις του βασικού προγράμματος προσχολικής και υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Απόφοιτοι προγράμματος νεοδιοριζόμενων εκπαιδευτικών θα πρέπει να διαθέτουν τις δεξιότητες, τις ικανότητες, τα προσόντα και τις στάσεις, για να διδάξουν το εν λόγω πρόγραμμα μαθημάτων. Όμως μόνο μετά από μερικά χρόνια άσκησης του επαγγέλματος και επιμόρφωσης, θα διαθέτουν τις δεξιότητες, τα προσόντα και τις στάσεις που προβλέπει το επαγγελματικό προφίλ. Ιδανικά, το βασικό πρόγραμμα μαθημάτων ευθυγραμμίζεται πλήρως με το βασικό πρόγραμμα της προσχολικής και υποχρεωτικής σχολικής εκπαίδευσης.

Για όλους τους εκπαιδευτικούς και διευθυντές σχολείων στην προσχολική και υποχρεωτική σχολική εκπαίδευση υπάρχει περιγραφή θέσης εργασίας: ο λόγος ύπαρξης της θέσης, αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν, δεξιότητες, προσόντα και στάσεις. Η περιγραφή μιας θέσης εργασίας είναι αποτέλεσμα συνεργασίας εκπαιδευτικών και διευθυντών σχολείων για τη μεν προσχολική και των διευθυντών των σχολείων και των σχολικών συμβουλίων στην υποχρεωτική σχολική εκπαίδευση. Οι εκπαιδευτικοί και οι διευθυντές σχολείων αξιολογούνται κάθε τέσσερα χρόνια από κάποιον ανώτερο και ποτέ από ισότιμο. Οι εκπαιδευτικοί μπορούν να αξιολογούνται από τον διευθυντή του σχολείου, έναν υποδιευθυντή σχολείου ή έναν διευθυντή χώρου εργασίας για διδάσκοντες στην ΕΕΚ. Οι διευθυντές σχολείων αξιολογούνται από τα σχολικά συμβούλια. Οι περιγραφές των θέσεων εργασίας χρησιμοποιούνται ως σημεία αναφοράς προκειμένου να διαπιστωθεί εάν οι εκπαιδευτικοί και οι διευθυντές σχολείων έχουν επιτύχει τους στόχους τους. Ο βασικός στόχος των εν λόγω αξιολογήσεων είναι να βοηθήσουν τους εκπαιδευτικούς και τους διευθυντές σχολείων να βελτιωθούν και να κάνουν καλύτερη δουλειά αναγνωρίζοντας δυνάμεις και αδυναμίες. Δραστηριότητες επαγγελματικής εξέλιξης βοηθούν στη συμπλήρωση τυχόν κενών στις επιδόσεις τους. Κάθε αξιολόγηση συμπληρώνεται από αφηγηματικό συμπέρασμα. Δύο ανεπιτυχείς αξιολογήσεις ή τρεις αρνητικές αξιολογήσεις κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας οδηγούν σε απόλυση.

Ενίσχυση της σχολικής ηγεσίας

69. Η έκθεση του ΟΟΣΑ, *Βελτίωση της Σχολικής Ηγεσίας* (ΟΟΣΑ, 2008α), υπογραμμίζει τον κρίσιμο ρόλο των διευθυντών των σχολείων που έχει πολύ θετική επίδραση στη σχολική μάθηση. Τα βασικά πορίσματα περιλαμβάνουν:

- Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής και οι ασκούντες συναφή επαγγέλματα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι ρόλοι και οι ευθύνες που συνδέονται με βελτιωμένα μαθησιακά αποτελέσματα βρίσκονται στο επίκεντρο της πρακτικής της σχολικής ηγεσίας. Η μελέτη αναγνωρίζει τέσσερις βασικούς τομείς ευθύνης ως βασικούς για την σχολική ηγεσία, προκειμένου να βελτιώσει τα αποτελέσματα των μαθητών.
 - *υποστήριξη, αξιολόγηση και ανάπτυξη της ποιότητας των εκπαιδευτικών: Η διοίκηση των σχολείων πρέπει να είναι ικανή να προσαρμόζει το εκπαιδευτικό πρόγραμμα στις τοπικές ανάγκες, να προωθεί την εργασία των εκπαιδευτικών σε ομάδες και να ασχολείται με την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και επαγγελματική ανάπτυξη των εκπαιδευτικών.*
 - *Στοχοθέτηση, αξιολόγηση και λογοδοσία: Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής πρέπει να διασφαλίζουν ότι η σχολική ηγεσία έχει τη διακριτική ευχέρεια να καθορίζουν τον προσανατολισμό και να βελτιστοποιούν την ικανότητά τους να δημιουργούν σχολικά προγράμματα και στόχους και να παρακολουθούν την πρόοδό τους, χρησιμοποιώντας στοιχεία προκειμένου να βελτιώνουν την πρακτική.*
 - *Στρατηγική διαχείριση οικονομικών και ανθρωπίνου δυναμικού: Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής μπορούν να βελτιώσουν τις δεξιότητες οικονομικής διαχείρισης των ομάδων σχολικής ηγεσίας, παρέχοντας επιμόρφωση στα στελέχη, θεσπίζοντας τον ρόλο οικονομικού διευθυντή εντός της σχολικής ηγεσίας, ή παρέχοντας υπηρεσίες οικονομικής υποστήριξης στα σχολεία. Επιπρόσθετα, η διοίκηση του σχολείου πρέπει να μπορεί να επηρεάζει αποφάσεις πρόσληψης εκπαιδευτικών, προκειμένου να βελτιώνουν την αντιστοίχιση μεταξύ των υποψηφίων και των αναγκών του σχολείου τους (δίνεται έμφαση).*
 - *Συνεργασία με άλλα σχολεία: Η νέα αυτή διάσταση της ηγεσίας πρέπει να αναγνωριστεί ως συγκεκριμένος ρόλος των στελεχών διοίκησης του σχολικής μονάδας. Μπορεί να προσδώσει πλεονεκτήματα στα σχολικά συστήματα στο σύνολό τους και όχι μόνο στους μαθητές ενός μόνο σχολείου. Ωστόσο, τα στελέχη διοίκησης της σχολικής μονάδας, πρέπει να αναπτύξουν τις δεξιότητές τους προκειμένου να ασχολούνται με θέματα πέραν των συνόρων του σχολείου τους. (ΟΟΣΑ, 2008α, σ. 10).*

70. Οι μεταρρυθμίσεις του «Νέου Σχολείου», συμπεριλαμβανομένης της προσφάτως ανακοινωθείσας αναδιάρθρωσης της σχολικής διοίκησης (περιγράφεται στην ενότητα της παρούσας έκθεσης σχετικά με τη Διοίκηση και τη Διαχείριση), αποσκοπούν στη βελτίωση του ρόλου των διευθυντών σχολείων με τρόπους που συνάδουν με την έκθεση του ΟΟΣΑ (2008α). Εντούτοις, οι μεταρρυθμίσεις δεν προχωρούν τόσο ώστε να δίνουν στους διευθυντές σχολείων την εξουσία και την αρμοδιότητα «να επηρεάζουν αποφάσεις πρόσληψης εκπαιδευτικών, προκειμένου να βελτιώνουν την αντιστοίχιση μεταξύ των υποψηφίων και των αναγκών του σχολείου τους» (ΟΟΣΑ, 2008α, σ. 10). Παρόλο που δεν εμπίπτει στον συγκεκριμένο στόχο της παρούσας έκθεσης για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, ο ρόλος των διευθυντών των σχολείων στην Ελλάδα παραμένει επίσης περιορισμένος στον κρίσιμο τομέα της «ενίσχυσης, της αξιολόγησης και της ανάπτυξης της ποιότητας των εκπαιδευτικών».

71. Πολλές χώρες που έχουν ενισχύσει το ρόλο των σχολικών ηγετών στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, έχουν ταυτόχρονα διατηρήσει κεντρικό έλεγχο των συνολικών παραμέτρων πολιτικής ανθρώπινου δυναμικού του δημοσιοϋπαλληλικού κλάδου, προκειμένου να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με βασικά κριτήρια ποιότητας, να διασφαλίζεται η ισονομία και η δικαιοσύνη. Επομένως, ο ΟΟΣΑ αναγνωρίζει ότι η Ελλάδα πρέπει να διατηρεί όμοιους συνολικούς ελέγχους, σύμφωνους με τους νόμους και τις πολιτικές για την απασχόληση στο δημόσιο τομέα.

72. Η επιμόρφωση των στελεχών διοίκησης της σχολικής μονάδας για την ανάληψη αυξημένων ευθυνών πρέπει να αποτελείσει προτεραιότητα (βλ. Πλαίσια I.3 και I.4). Ο ρόλος των σχολικών ηγετών πρέπει να ενισχύεται με τη νομιμότητα και την αρμοδιότητα που θα τους επιτρέψει να ηγηθούν των σχολείων τους. Η νομιμότητα μπορεί να προέρχεται εν μέρει από τον τρόπο του διορισμού τους και η συμμετοχή του συνόλου της σχολικής κοινότητας (τοπικές αρχές, τοπική κοινωνία των πολιτών, γονείς, εκπαιδευτικοί, άλλο προσωπικό, ακόμη και μαθητές της ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης) μπορεί να αποδειχθεί σημαντική στην επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου. Ωστόσο, η νομιμότητα, καθώς και η αρμοδιότητα, πηγάζει επίσης και από την αναγνωρισμένη ικανότητα. Επομένως, για λόγους νομιμότητας και αρμοδιότητας, αλλά και για λόγους αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, η επιμόρφωση των στελεχών σχολικής διοίκησης θα πρέπει να προετοιμαστεί γρήγορα. Το πρόγραμμα επιμόρφωσης των στελεχών σχολικής διοίκησης πρέπει να αποτελέσει πρώτη προτεραιότητα.

Πλαίσιο I.3 Μελέτη των εκπαιδευτικών αναγκών των διευθυντών σχολείων της Ελλάδας

Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο διενήργησε μία πρόσφατη (Οκτώβριος 2010) μελέτη διερεύνησης των επιμορφωτικών αναγκών. Στην έρευνα συμμετείχαν 3.435 διευθυντές σχολικών μονάδων (ήτοι 24% επί συνόλου Περιφερειακών Διευθύνσεων της χώρας) δημοτικών σχολείων και σχολείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, και όλων των ειδικοτήτων μαθημάτων. Συμπερασματικά: (1) Η πλειοψηφία των διευθυντών σχολικών μονάδων ήταν άνδρες άνω των 41 ετών, με αρκετά μεγάλη διδακτική εμπειρία. (2) Οι διευθυντές σχολικών μονάδων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης δήλωσαν ότι τα σχολεία τους είναι περισσότερο εξοπλισμένα από τα αντίστοιχα της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. (3) Οι διευθυντές σχολικών μονάδων δήλωσαν στην πλειοψηφία τους ότι το σχολείο τους δεν είναι κατάλληλο για επιμορφωτικό κέντρο. (4) Περίπου 49,7% των διευθυντών σχολικών μονάδων διαθέτουν μόνο βασικό πτυχίο πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και μόλις 13% διαθέτουν μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών. (5) Περίπου 68% δήλωσαν ότι είχαν «Καλή», «Πολύ Καλή» ή «Αριστη» γνώση τεχνολογίας της πληροφορίας και επικοινωνιών (ΤΠΕ). (6) Αναφορικά με τη συμμετοχή τους στα προγράμματα επαγγελματικής εξέλιξης στο παρελθόν, εξέφρασαν τη δυσαρέσκεια ως προς το περιεχόμενο (62,7%), την οργάνωση (56,65%) και τη μεθοδολογία (60%). (7) Οι θεματικοί τομείς που θεωρούν (από κλειστή λίστα) σημαντικότερους για την επαγγελματική τους εξέλιξη ήταν: σύγχρονες εκπαιδευτικές προσεγγίσεις, χρήση νέων τεχνολογιών, εκπαιδευτική μεθοδολογία συγκεκριμένων θεμάτων, διαχείριση προβλημάτων τάξης, ανάπτυξη καλών σχέσεων με μαθητές και γονείς, και στο τέλος της λίστας διαπολιτισμική εκπαίδευση, συμβουλευτική και προσανατολισμός σε θέματα σταδιοδρομίας και αυτοαξιολόγηση της σχολικής μονάδας. (8) Η θεματική ενότητα που πρότειναν οι ίδιοι σε ανοικτή ερώτηση ήταν «διοίκηση και εκπαιδευτική πολιτική». (9) Τα σημαντικότερα κίνητρα συμμετοχής στην επαγγελματική εξέλιξη (από κλειστή λίστα) ήταν: οικονομικές αποδοχές, η επιμόρφωση πρέπει να λαμβάνει χώρα το πρωί (κατά τη διάρκεια του προγράμματος μαθημάτων) και ότι οι εκπαιδευτικοί πρέπει να παίρνουν άδεια για να παρακολουθούν, και θεωρία συνδυασμένη με πρακτική. (10) Το κίνητρο που πρότειναν οι ίδιοι σε ανοικτή ερώτηση ήταν: «επιμορφωτές με κατάλληλη εμπειρία». <http://www.mpratis.gr/11/epi2.pdf>

Πλαίσιο 1.4 Κατανομή σχολικής ηγεσίας, από το Βελτίωση Σχολικής Ηγεσίας του ΟΟΣΑ

Η αποτελεσματική σχολική ηγεσία δεν περιορίζεται σε επίσημα γραφεία ή επίσημες θέσεις, αλλά πρέπει να κατανέμεται σε περισσότερα άτομα σε ένα σχολείο. Διευθυντές σχολείων, διοικητικοί διευθυντές, ακαδημαϊκοί, επικεφαλείς τμημάτων και εκπαιδευτικοί μπορούν να συμβάλλουν ως ηγέτες στη σχολική εκπαίδευση με στόχο την εκμάθηση. Η ακριβής κατανομή των διαφόρων μορφών συνεισφοράς ενδέχεται να ποικίλει. Απόψεις όπως η δομή της διοίκησης και της διαχείρισης, το ύψος της αυτονομίας που μπορεί να υπάρχει σε επίπεδο σχολικής μονάδας, οι προδιαγραφές λογοδοσίας, το μέγεθος σχολείου και η πολυπλοκότητα, και το επίπεδο επίδοσης των μαθητών μπορούν να διαμορφώσουν τον τύπο και τα πρότυπα της σχολικής ηγεσίας. Έτσι οι διευθυντές των σχολείων όχι μόνο πρέπει να είναι διαχειριστές, αλλά και ηγέτες του σχολείου ως διδακτικού οργανισμού. Δρουν διαδραστικά με τους εκπαιδευτικούς προκειμένου να δημιουργήσουν μία παραγωγική, συνεκτική μαθησιακή κοινότητα.

(ΟΟΣΑ, 2008α, σ. 16)

73. Το πρόγραμμα επιμόρφωσης των σχολικών ηγετών πρέπει να προωθεί τον πρωταγωνιστικό τους ρόλο στην εκπαιδευτική μεταρρύθμιση. Οι αρχές του «Νέου Σχολείου» πρέπει επομένως να αποτελούν σημαντική έμπνευση για ένα τέτοιου είδους πρόγραμμα. Ωστόσο, πρέπει να εστιάζουν στην απόκτηση πρακτικών διευθυντικών δεξιοτήτων, όσον αφορά την παιδαγωγική διοίκηση και τη διαχείριση πόρων και ανθρωπίνου δυναμικού. Στο επίκεντρο του επιμορφωτικού προγράμματος πρέπει να βρίσκονται μέθοδοι διαχείρισης προβλημάτων της ποικιλομορφίας των μαθητών και του πολυεθνοτικού σχολείου, επιλογής των καλύτερων εκπαιδευτικών, για να αντλείται η καλύτερη δυνατή επίδοση από το προσωπικό (μέσω αξιολόγησης, επιμόρφωσης, παροχής κινήτρων και στρατηγικών βελτίωσης) και για την αποτελεσματικότερη διαχείριση πόρων. Το πρόγραμμα πρέπει επίσης να προβλέπει μετέπειτα εν υπηρεσία επιμορφωτικές δραστηριότητες.

74. Η συνένωση σχολικών μονάδων σε σχολικές ενότητες, όπως συστήνεται στην επόμενη ενότητα, και η εξάλειψη των περισσότερων στρωμάτων της περιφερειακής διοίκησης του Υπουργείου θα επιτρέψει την τοποθέτηση προσωπικού στις σχολικές ενότητες. Αυτά τα μέλη του προσωπικού θα ασκούν βοηθητικά και γραφειοκρατικά καθήκοντα, έτσι ώστε διοίκησης των σχολικών μονάδων να μπορεί πράγματι να συγκεντρωθεί στην παιδαγωγική διαχείριση. Επίσης θα μπορούν να παρέχουν τεχνικές συμβουλές σε συγκεκριμένα θέματα διαχείρισης πληροφοριών.

75. Νέος ρόλος (και νέα κριτήρια πρόσληψης) πρέπει να ανατεθεί στους σχολικούς συμβούλους, για να υποστηρίξουν τους σχολικούς ηγέτες. Οι σχολικοί σύμβουλοι πρέπει να γίνουν μέρος ενός υποστηρικτικού δικτύου, το οποίο θα μπορούσε επίσης να ενσωματώνει πανεπιστημιακά τμήματα επιστημονικής ή παιδαγωγικής εκπαίδευσης. Οι σχολικοί ηγέτες μπορούν να αναζητήσουν βοήθεια στην επίλυση προβλημάτων από ένα τέτοιο δίκτυο. Το εν λόγω δίκτυο θα μπορούσε επίσης να ασχολείται με τη δημιουργία σχολικών προγραμμάτων επιμόρφωσης εκπαιδευτικών. Οι σχολικοί σύμβουλοι πρέπει να προσλαμβάνονται με βάση την ικανότητα τους να διαχειριστούν την εν λόγω εργασία και όχι βάσει άλλων κριτηρίων, όσο αντικειμενικά και σχετικά με την σταδιοδρομία του εκπαιδευτικού και εάν είναι αυτά.

Σύνοψη Προτάσεων

Βραχυπρόθεσμα

- Αύξηση του φόρτου εργασίας των εκπαιδευτικών στους μέσους όρους της ΕΕ και του ΟΟΣΑ έως το 2015, εστιασμένη στην αύξηση του φόρτου εργασίας των πιο έμπειρων εκπαιδευτικών. Αύξηση του φόρτου εργασίας σταδιακά στο πλαίσιο της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων του «Νέου Σχολείου» και της συνένωσης του σχολικού δικτύου. Αποφυγή εφαρμογής του μοντέλου «one-size-fits-all», αλλά υλοποίηση των μεταβολών στο πλαίσιο άλλων μεταρρυθμίσεων.
- Προτεραιότητα στην επαγγελματική ανάπτυξη των διευθυντών σχολικών μονάδων και διευθυντών πρόσφατα σχηματισμένων σχολικών ενοτήτων. Τα στελέχη της διοίκησης του σχολείου πρέπει να ενισχυθούν με τη νομιμότητα και την εξουσία να ηγούνται των σχολείων τους.
- Εστίαση της επαγγελματικής ανάπτυξης των διευθυντών σχολικών μονάδων στην ανάπτυξη δεξιοτήτων στη διαχείριση προσωπικού, παρέχοντας στα σχολεία μειονεκτικών περιοχών περισσότερους πόρους, για την πρόσληψη αποδοτικών εκπαιδευτικών, τη βελτίωση της ροής πληροφοριών και τον έλεγχο της αγοράς εργασίας των εκπαιδευτικών. Σύνδεση της επαγγελματικής εξέλιξης συστηματικά με την ανάπτυξη και την εφαρμογή μειζόνων μεταρρυθμίσεων. Μεγαλύτερη έμφαση:
 - στην επιμόρφωση ομάδων από το σχολείο (π.χ. ορισμένων εκπαιδευτικών, του σχολικού διευθυντή, σχολικών συμβούλων, κ.λπ.). Οι πιθανότητες οι εκπαιδευτικοί να αφομοιώσουν τη γνώση και τις δεξιότητες που αποκτήθηκαν στην επιμόρφωση θα είναι μάλλον περισσότερες, εάν υπάρχει υποστηρικτικό δίκτυο όταν επιστρέψουν στα σχολεία τους
 - στη σύνδεση και υποστήριξη άλλων πρωτοβουλιών, όπως η ανάπτυξη του ημερήσιου ολοήμερου σχολείου και
 - στην επιμόρφωση και υποστήριξη σχολείων που έχουν πρόσφατα συγχωνευθεί ή συνενωθεί.
- Συμπλήρωση της κεντρικής προσέγγισης της επαγγελματικής εξέλιξης με μια πιο τοπική, αποκεντρωμένη προσέγγιση που βασίζεται στη διατύπωση των σχολικών αναγκών, κατόπιν αξιολόγησης και εξέτασης των εν λόγω αναγκών σε επίπεδο σχολικής μονάδας καθώς και του τρόπου αντιμετώπισής τους.
- Σύνδεση της ανάπτυξης προγραμμάτων επαγγελματικής εξέλιξης των σχολείων με τα αποτελέσματα του πιλοτικού προγράμματος αυτοαξιολόγησης (βλ. ενότητα Αξιολόγηση).
- Ανάπτυξη υποστηρικτικών δικτύων σχολείων σε επίπεδο διεύθυνσης και περιφέρειας, που περιλαμβάνουν σχολικούς συμβούλους, εκπαιδευτικά κέντρα και πανεπιστημιακά τμήματα, προκειμένου να παράσχουν βοήθεια στα σχολεία, για τη σχεδίαση και την υλοποίηση προγραμμάτων επαγγελματικής εξέλιξης. Αξιοποίηση των επιμορφωτών στο τρέχον μείζον πρόγραμμα επιμόρφωσης εκπαιδευτικών (π.χ.

επιμορφωτές κατηγορίας «B»), προκειμένου να ενισχυθεί η ικανότητα συνεχιζόμενης επαγγελματικής εξέλιξης σε επίπεδο νομαρχίας/τμήματος και σε επίπεδο σχολικής ενότητας.

Μεσοπρόθεσμα

- Κατανομή χρηματοδότησης σε σχολικές μονάδες ή σχολικές ενότητες για την ανάπτυξη προγραμμάτων επαγγελματικής εξέλιξης και τη διασφάλιση ότι όλοι οι εκπαιδευτικοί έχουν πρόσβαση στην επιμόρφωση.
- Επιμόρφωση σχολικών συμβούλων, προκειμένου να υποστηρίζουν τους διευθυντές σχολείων στην ανάληψη ευρύτερων ευθυνών στο πλαίσιο του ηγετικού τους ρόλου, την αυτοαξιολόγηση σχολείου, την ανάπτυξη προγραμμάτων επαγγελματικής εξέλιξης και τα άλλα καθήκοντα.
- Βελτίωση της ροής της πληροφορίας και παρακολούθηση της αγοράς εργασίας των εκπαιδευτικών.
 - Δημοσίευση όλων των θέσεων εργασίας σε περιφερειακό επίπεδο.
 - Δημιουργία ιστοσελίδων, όπου θα συγκεντρώνονται οι πληροφορίες.
 - Χρήση εργαλείων για παρακολούθηση και προβολή της προσφοράς και ζήτησης εκπαιδευτικών σε διάφορα σενάρια.

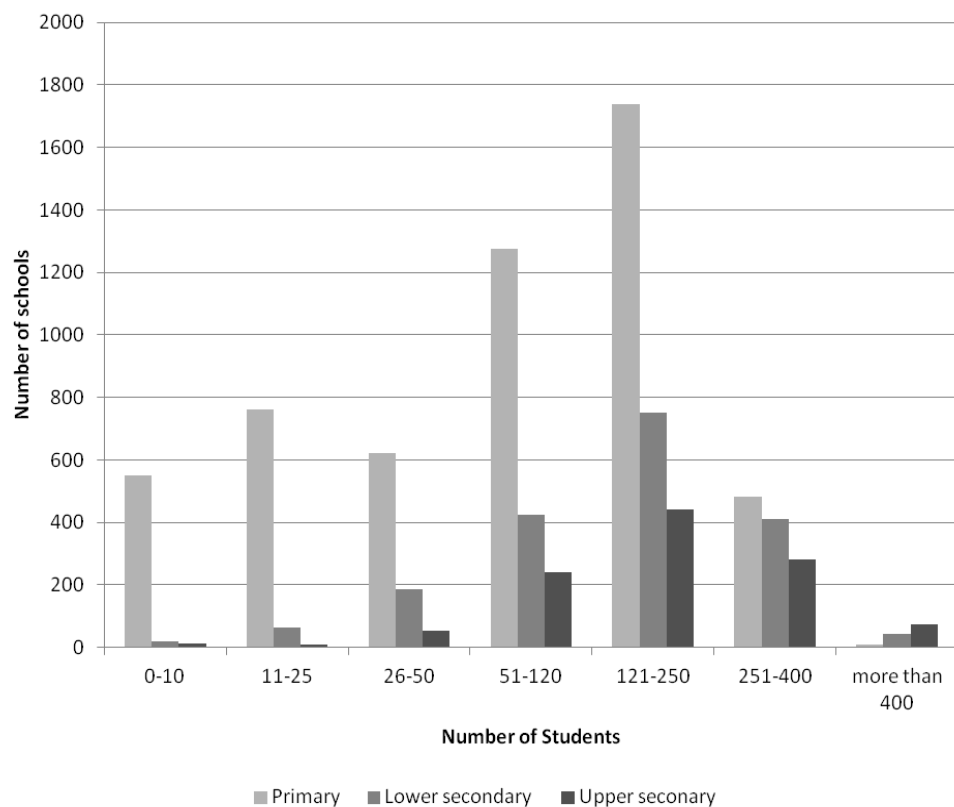
ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΧΟΛΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ

Αναποτελεσματικό δίκτυο μικρών σχολείων, μικρός αριθμός μαθητών ανά δάσκαλο και μικρό μέγεθος τάξης

76. Η Ελλάδα είναι μία χώρα με μικρά σχολεία. Περισσότερα από 1.300 δημοτικά σχολεία έχουν λιγότερους από 25 μαθητές και περισσότερα από 250 Γυμνάσια και 70 Λύκεια έχουν λιγότερους από 50 μαθητές. Ελάχιστα σχολεία έχουν εγγεγραμμένους περισσότερους από 400 μαθητές και είναι κυρίως σχολεία ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (Γραφήματα I.9 έως I.16β).

77. Η γεωγραφική ποικιλομορφία της Ελλάδας παρουσιάζει μεγάλες προκλήσεις στην προσπάθειά να βελτιωθεί η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα του σχολικού δικτύου. Για παράδειγμα, περισσότεροι από τους μισούς (54%) Έλληνες μαθητές δημοτικών σχολείων βρίσκονται σε δύο περιφέρειες: 34% στην Αττική, και συγκεντρώνονται στην πόλη της Αθήνας, και 20% στην Κεντρική Μακεδονία, και συγκεντρώνονται στην πόλη της Θεσσαλονίκης (Γράφημα I.11). Ο υπολειπόμενος σχολικός πληθυσμός μοιράζεται σε χιλιάδες κοινότητες (που οργανώθηκαν τώρα σε 325 νομαρχίες). Η Ελλάδα περικλείει μια από τις πιο ορεινές περιοχές στην Ευρώπη. Μόλις 227 από τα χιλιάδες νησιά κατοικούνται και μόλις 78 από αυτά έχουν περισσότερους από 100 κατοίκους. Ακόμη και στις πυκνοκατοικημένες περιοχές της Αττικής και της Κεντρικής Μακεδονίας, υπάρχουν πολλά μικρά σχολεία σε απομονωμένες ορεινές περιοχές ή σε νησιά.

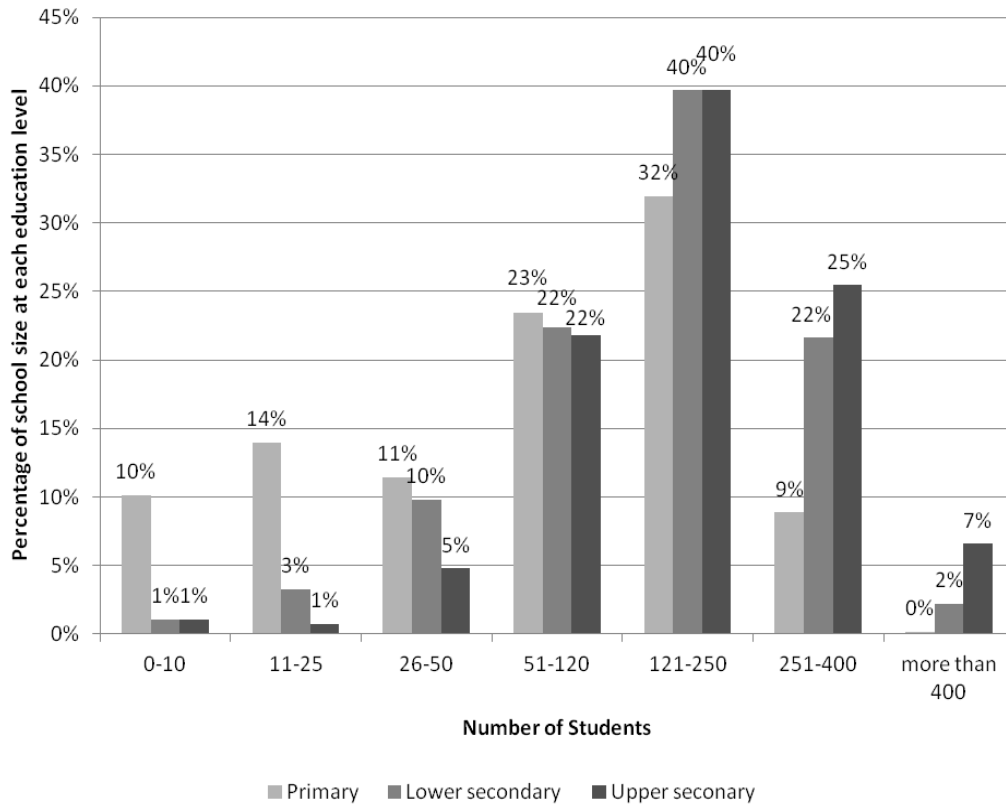
Γράφημα 1.9 Αριθμός σχολικών μονάδων γενικής εκπαίδευσης, ανά βαθμίδα και μέγεθος σχολικής μονάδας (2010)



Σημείωση: Μόλις οκτώ δημοτικά σχολεία στην Ελλάδα έχουν πάνω από 400 μαθητές.

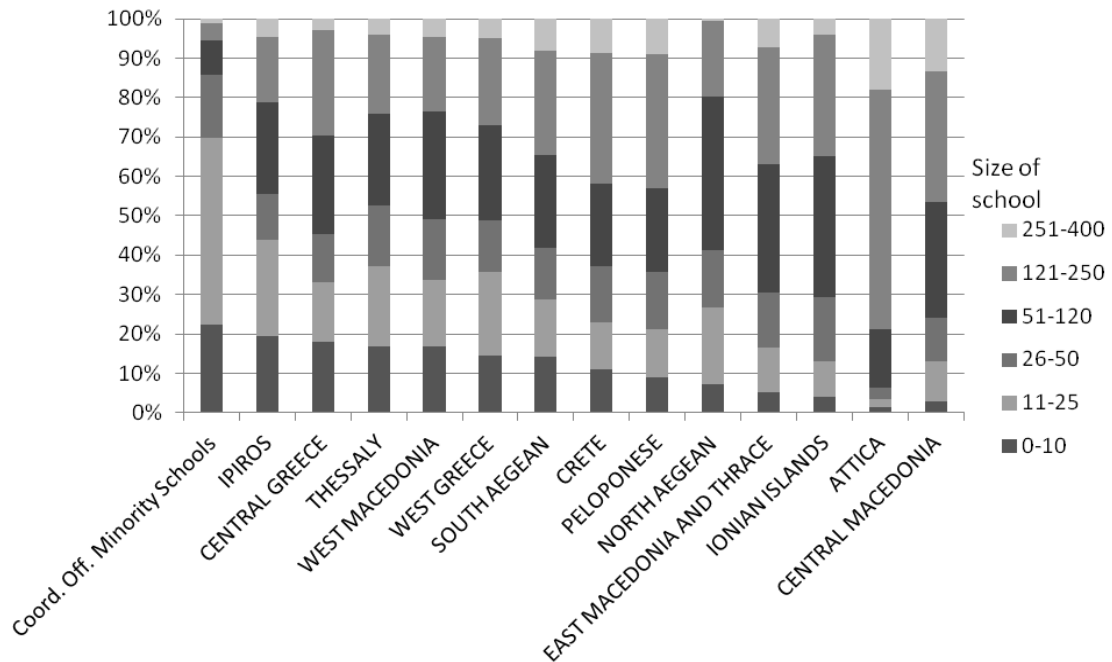
Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα Ι.10 Ποσοστό σχολείων γενικής εκπαίδευσης, ανά βαθμίδα και μέγεθος σχολικής μονάδας (2010)



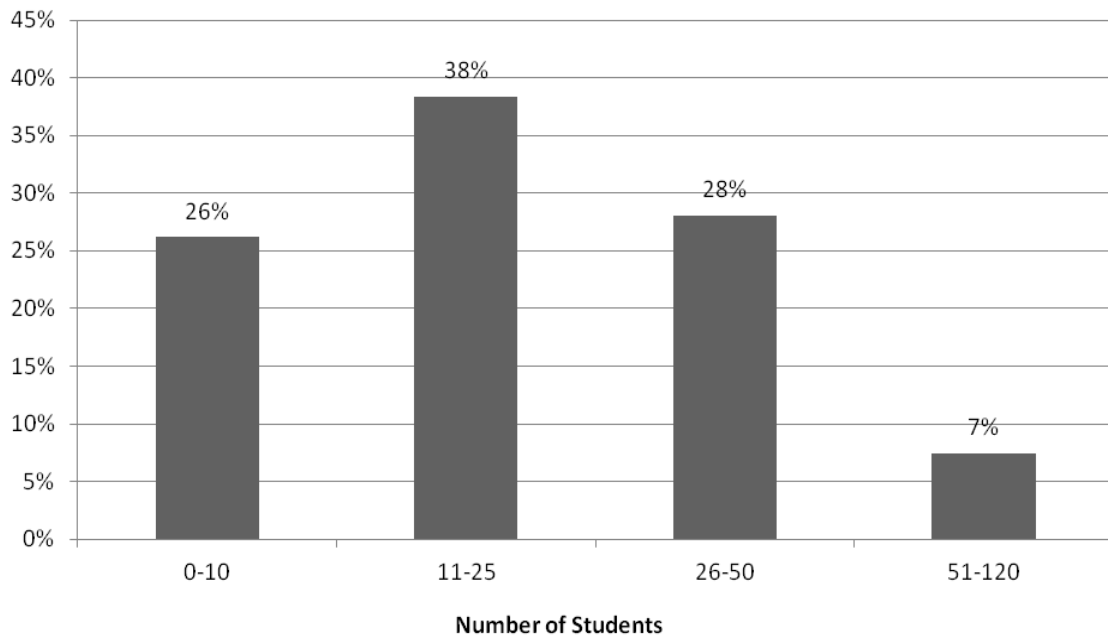
Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα Ι.11 Ποσοστό δημοτικών σχολείων, ανά μέγεθος και περιφέρεια (2010)



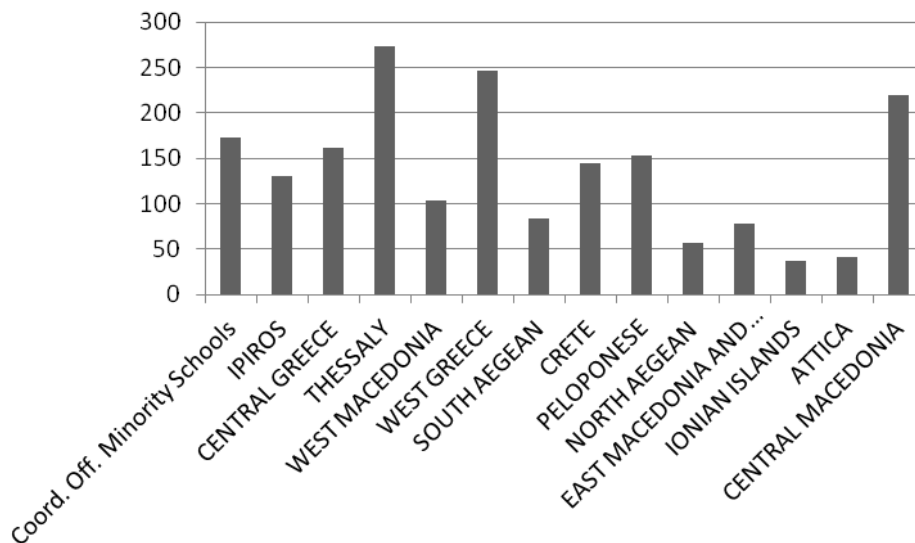
Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα Ι.12 Κατανομή ολιγοθέσιων δημοτικών σχολείων, ανά μέγεθος (2010)



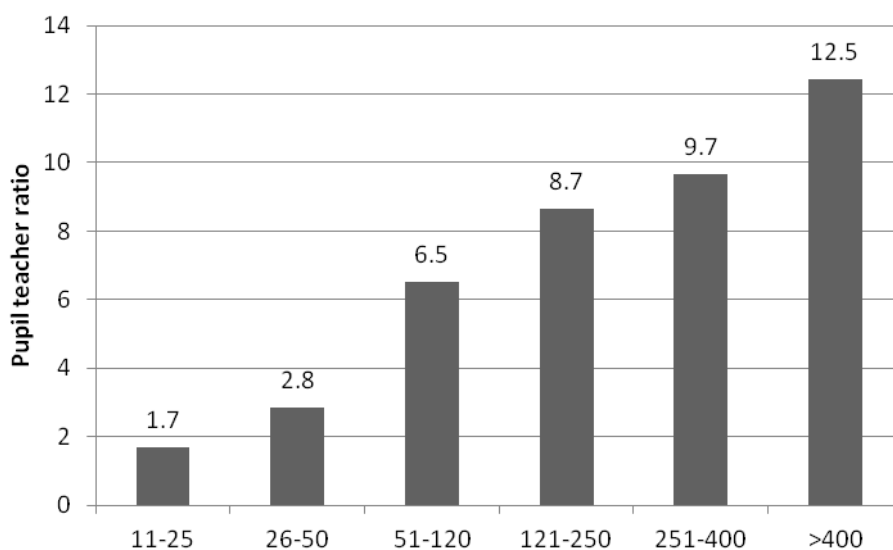
Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα Ι.13 Περιφερειακή κατανομή ολιγοθέσιων δημοτικών σχολείων (1.902 σχολεία, 2010)



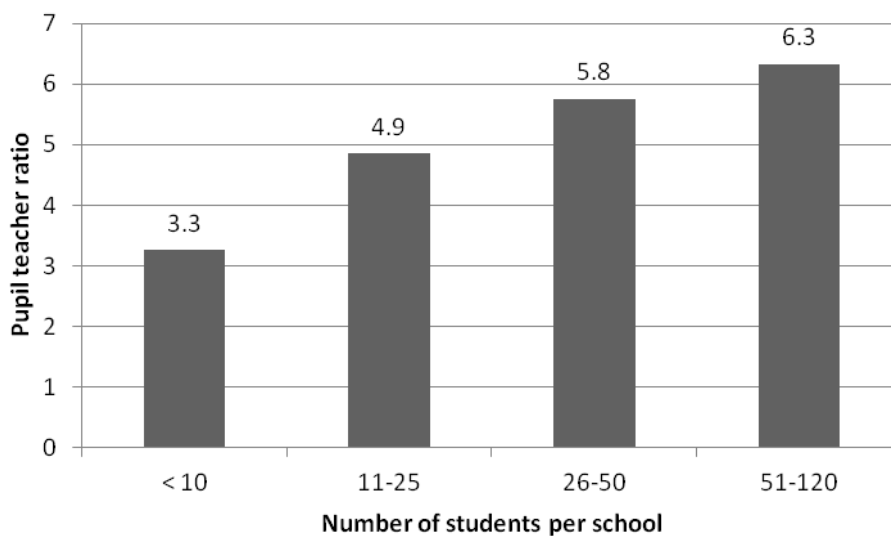
Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα Ι.14 Δημοτικά σχολεία με περισσότερες από έξι θέσεις εκπαιδευτικών (2010)



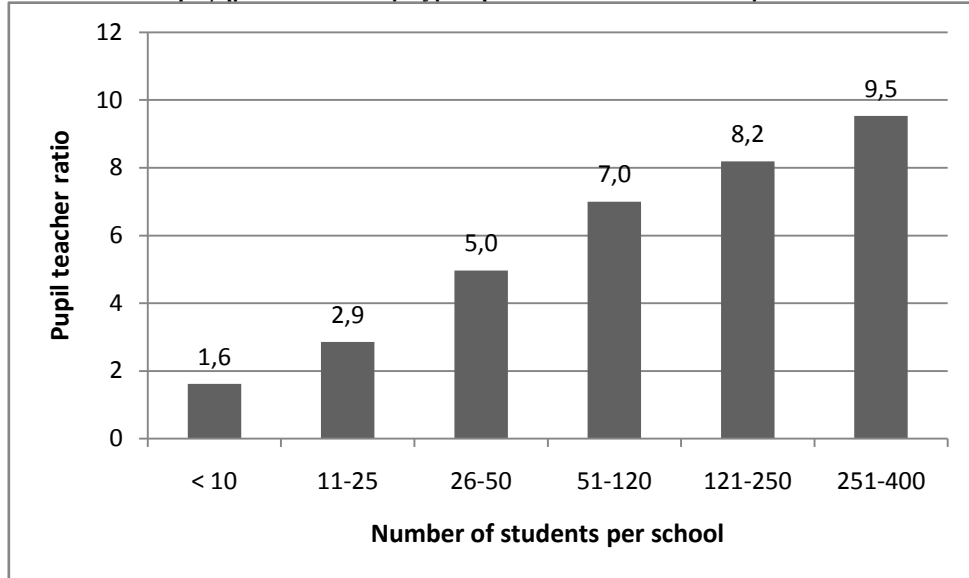
Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα Ι.15 Ολιγοθέσια δημοτικά σχολεία με 6 ή λιγότερες θέσεις εκπαιδευτικών στην Ελλάδα (2010)



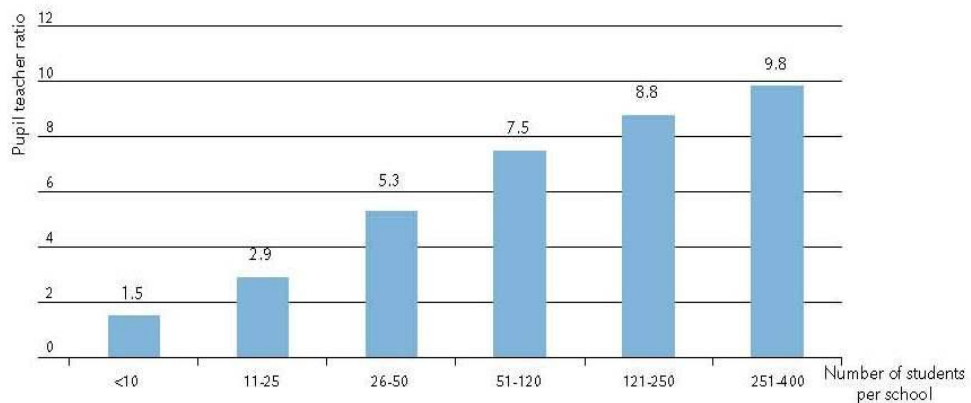
Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα I.16α Αναλογίες μαθητών-εκπαιδευτικών σε Γυμνάσια



Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα I.16β. Αναλογία μαθητών-εκπαιδευτικών σε γενικά Λύκεια (2010)



Source: Ministry of Education, Lifelong Learning and Religious Affairs.

Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Τρέχουσες μεταρρυθμίσεις

78. Τον Ιανουάριο του 2011, η Υπουργός έθεσε σε δημόσια διαβούλευση τα κριτήρια για τις συνενώσεις σχολικών μονάδων για το σχολικό έτος 2011-2012, «...προκειμένου να δρομολογηθούν μεταβολές με στόχο την ποιοτική αναβάθμιση της παρεχόμενης εκπαίδευσης, αλλά και τον περιορισμό της σπατάλης, την αξιοποίηση των υπαρχόντων υποδομών για την εφαρμογή των καινοτόμων μεθόδων διδασκαλίας για όλους τους μαθητές της επικράτειας και τη διευκόλυνση των εκπαιδευτικών για την παροχή ποιοτικών εκπαιδευτικών υπηρεσιών» (Υπουργείο Παιδείας, 19 Ιανουαρίου 2011). Το Υπουργείο ακολούθησε αυτή τη διαδικασία βάσει του υφιστάμενου νομικού πλαισίου (Νόμος 1566/85). Παρόλο που η θεσμική ρύθμιση

για συνενώσεις και συγχωνεύσεις σχολείων υφίσταται εδώ και καιρό, δεν είχε αξιοποιηθεί εκτενώς μέχρι φέτος. Στόχος είναι να διενεργείται μια άσκηση χαρτογράφησης κάθε χρόνο. Οι αλλαγές του προγράμματος *Καλλικράτης* στη γενική διοικητική περιφερειακή δομή (όπως περιγράφεται πιο πάνω) έδωσε περαιτέρω ώθηση για μεταβολές καθώς οι νέοι, μεγαλύτεροι δήμοι, με την ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, είναι αρμόδιοι για τις σχολικές εγκαταστάσεις, τη μεταφορά μαθητών και ορισμένες άλλες μη-εκπαιδευτικές λειτουργίες των σχολείων, και οι νέες πλήρως αυτοδιοικούμενες περιφέρειες έχουν αυξημένες ευθύνες για τα σχολεία τους.

79. Το Υπουργείο τόνισε ότι η συγχώνευση ή συνένωση σχολείων γίνεται για εκπαιδευτικούς (παιδαγωγικούς) λόγους και όχι πρωταρχικά για λόγους οικονομίας ή απόδοσης. Όπως περιγράφεται στο κείμενο της διαβούλευσης, οι στόχοι ήταν:

- σε επίπεδο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, δημιουργία εύρωστων σχολείων που θα έχουν τη δυνατότητα και την απαιτούμενη υλική υποδομή να υποστηρίξουν καινοτόμες δραστηριότητες υπό την πρωτοβουλία του «Νέου Σχολείου».
- σε επίπεδο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, δημιουργία σχολείων με εγκαταστάσεις εργαστηρίων, επαρκές διδακτικό προσωπικό και ελάχιστο αριθμό μαθητών, απαραίτητων για τη λειτουργία όλων των σχεδιασμένων προδιαγραφών και κατευθυντηρίων γραμμών του «Νέου Λυκείου» που θα εισαχθεί στις αρχές Σεπτεμβρίου 2011.
- σε συνδυασμό με τους παιδαγωγικούς λόγους, της συνένωσης και του εξορθολογισμού της αξιοποίησης των υπαρχόντων εκπαιδευτικών πόρων και προκειμένου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα των άνισων εκπαιδευτικών ευκαιριών, λόγω των πολλαπλών και κατακερματισμένων ολιγοθέσιων σχολείων που δεν μπορούν παράσχουν την αναμενόμενη και απαιτούμενη ποιότητα εκπαίδευσης.

80. Οι προδιαγραφές για την άσκηση χαρτογράφησης των σχολείων ήταν οι εξής:

- Ο αριθμός των μαθητών ανά τάξη δεν πρέπει να ξεπερνά τις απαιτήσεις του νόμου, έως 25 στο δημοτικό, και έως 25 +10% στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.
- Στόχος είναι να δημιουργηθούν σχολεία με 12 τάξεις (θέσεις) (π.χ. 12 τάξεις έως 25 μαθητές, για 300 μαθητές σε σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης).
- Οι συνενώσεις δεν πρέπει να οδηγήσουν σε υπερμεγέθη σχολεία. Ο συνολικός αριθμός των μαθητών σε συγχωνευμένα σχολεία δεν πρέπει να ξεπερνά τα 400 παιδιά. Υπάρχουν ελάχιστες περιπτώσεις, όπου τα σχολεία που προέρχονται από συγχωνεύσεις θα έχουν πάνω από 400 μαθητές, αλλά κανένα δεν θα ξεπερνά τους 500.
- Η διαδικασία πρέπει να λάβει υπόψη παράγοντες όπως οι δημογραφικές τάσεις, οι αποστάσεις και οι συνθήκες μετακίνησης, όταν οι μαθητές φοιτούν σε συνενωμένα σχολεία.

Πλαίσιο 1.5 Ολοήμερα σχολεία

Στόχος του Υπουργείου Παιδείας είναι ότι όλα τα δημοτικά σχολεία θα γίνουν ολοήμερα με ενιαίο εκπαιδευτικό πρόγραμμα. Κατά τη σχολική χρονιά 2010-11, το Υπουργείο εφάρμοσε το νέο μοντέλο σε 801 πιλοτικά σχολεία ανά την Ελλάδα, σύμφωνα με τον μαθητικό πληθυσμό κάθε περιφέρειας. Περίπου 30% των μαθητών των δημοτικών σχολείων της χώρας είναι εγγεγραμμένα σε αυτά τα σχολεία. Το πιλοτικό σχολικό πρόγραμμα, το οποίο συγχρηματοδοτείται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ, περιλαμβάνει:

- επέκταση της διάρκειας του υποχρεωτικού ωραρίου και εισαγωγή της διδασκαλίας Αγγλικής στην Α΄ και Β΄ τάξη
- εισαγωγή των τεχνολογιών της πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ)
- εισαγωγή της αισθητικής αγωγής (τέχνες, μουσική και θέατρο)
- εισαγωγή ομάδων πολιτιστικών δραστηριοτήτων
- ενίσχυση της «Ευέλικτης Ζώνης» για διεπιστημονικές και δημιουργικές δραστηριότητες

Όλα τα παραπάνω είναι διαθέσιμα σε όλους τους μαθητές στο πρωινό πρόγραμμα. Σε ορισμένα μέρη είναι διαθέσιμα στους μαθητές που παρακολουθούν το προαιρετικό απογευματινό πρόγραμμα.

81. Ενώ ο στόχος ήταν η δημιουργία σχολικών μονάδων με 12 θέσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις, ειδικότερα σε ορεινές περιοχές και σε μικρά νησιά, σχολεία με έξι ή λιγότερες θέσεις ήταν απαραίτητα. Συνένωση ολιγοθέσιων σχολείων σε απομονωμένες περιοχές θα λάμβανε χώρα μόνο εφόσον το επέτρεπαν οι συνθήκες (Υπουργείο Παιδείας, 19 Ιανουαρίου 2011).

82. Η διαδικασία χαρτογράφησης ήταν ευθύνη των 13 περιφερειακών διευθυντών σε συνεργασία με τις δημοτικές αρχές. Οι περιφερειακοί διευθυντές έκαναν συστάσεις στο Υπουργείο, όπου και λαμβάνονταν οι τελικές αποφάσεις. Συζητήσεις μεταξύ της ομάδας του ΟΟΣΑ και ορισμένων περιφερειακών διευθυντών αποκάλυψαν ότι οι περισσότεροι - αναφορικά με την ανάγκη να εξεταστεί το ενδεχόμενο κλεισίματος ή συνένωσης μικρών σχολείων με μικρό αριθμό εγγεγραμμένων μαθητών- είχαν ξεκινήσει συνομιλίες, με τοπικούς φορείς (εκπαιδευτικούς και στελέχη διοίκησης σχολικής μονάδας, γονείς, κοινοτικές αρχές, και δημάρχους των νέων δήμων που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο των αλλαγών του προγράμματος *Καλλικράτης*) τουλάχιστον δύο μήνες νωρίτερα.

83. Παρόλο που πρόκειται για μια δύσκολη και συχνά αμφισβητήσιμη διαδικασία, οι περιφερειακοί διευθυντές ανέφεραν ότι υπήρξε γενική παροδοχή της πραγματικότητας ότι απαιτούνται αλλαγές. Τον Ιανουάριο και Φεβρουάριο του 2011, οι αντιδράσεις των σωματείων των εκπαιδευτικών ήταν πολύ πιο έντονες, ενώ οι διαδηλώσεις κορυφώθηκαν με απεργία στα τέλη Φεβρουαρίου. Τα σωματεία προφανώς ανησυχούσαν για πιθανές απολύσεις. Απέρριψαν τους ισχυρισμούς της Υπουργού ότι οι μεταβολές γίνονταν κυρίως για παιδαγωγικούς σκοπούς και τις αντιμετώπισαν σαν ένα ακόμη παράδειγμα των μεταβολών που επιβλήθηκαν στην Ελλάδα με το «Μνημόνιο» - τη συμφωνία της τρόικα, μεταξύ της Ελλάδας και της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του ΔΝΤ.

84. Τα αποτελέσματα της διαδικασίας διαβούλευσης, όπως ανακοινώθηκαν από το Υπουργείο στις αρχές Μαρτίου ήταν τα εξής:

- Συνένωση 1.933 σχολείων για τη δημιουργία 877 σχολείων
- σε επίπεδο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, 1.523 σχολεία συνενώθηκαν σε 672 σχολεία. Μεταξύ των σχολείων που συνενώθηκαν ή έκλεισαν: 169 ήταν μονοθέσια,

διθέσια και τριθέσια σχολεία. 98 σχολεία είχαν ήδη κλείσει και 18 δεν είχαν εγγεγραμμένους μαθητές. Από τη συνένωση δημοτικών σχολείων δημιουργήθηκαν 120 νέα εξαθέσια σχολεία και 61 δωδεκαθέσια σχολεία.

- σε επίπεδο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, 410 σχολικές μονάδες συνενώθηκαν σε 205 σχολεία. Μεταξύ των σχολείων που συνενώθηκαν ή έκλεισαν, 30% είχαν λιγότερους από 35 δυνητικούς υποψηφίους.

85. Οι αλλαγές είχαν ως αποτέλεσμα καθαρή μείωση των θέσεων κατά περίπου 2.000, 75% σε νηπιαγωγεία και δημοτικά και οι υπόλοιπες σε επίπεδο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Σε πολλές περιπτώσεις, οι υπεράριθμοι εκπαιδευτικοί τοποθετήθηκαν στα συνενωμένα σχολεία. Σε ορισμένες περιπτώσεις, υπεράριθμοι εκπαιδευτικοί δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης συγκεκριμένων μαθημάτων, όπως αγγλικών, τεχνολογιών της πληροφορικής και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) και μουσικής, επανατοποθετήθηκαν σε δημοτικά σχολεία.

Παρατηρήσεις ως προς τις μεταρρυθμίσεις

86. Η Ελλάδα πρέπει να συνεχίσει να θέτει ως προτεραιότητα το σχολικό δίκτυο προκειμένου να καταστούν εφικτά τόσο βελτιωμένα εκπαιδευτικά αποτελέσματα και σημαντικά βελτιωμένη απόδοση στην παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών (βλ. Πλαίσιο I.6 και I.7 και Πίνακα I.8). Το Υπουργείο πρέπει να θέσει τη σχολική χαρτογράφηση και τον εξορθολογισμό συνεχιζόμενη αρμοδιότητα βασικού προγραμματισμού σε κάθε μία από τις 13 περιφέρειες, και όχι μία διαδικασία που ξεκινά στα τέλη του έτους, όπως έγινε το 2010 και το 2011. Προκειμένου να υποστηρίξει τον εξορθολογισμό και τη συνένωση του σχολικού δικτύου, το Υπουργείο πρέπει να εντατικοποιήσει την επαγγελματική εξέλιξη των διευθυντών σχολείων και των εκπαιδευτικών καθώς και άλλων πρωτοβουλιών, προκειμένου να επιτύχει αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη παροχή υπηρεσιών, ιδιαίτερα σε απομακρυσμένες και απομονωμένες περιοχές.

87. Πρόθεση του Υπουργείου είναι να οργανωθεί ορθολογικά το σχολικό δίκτυο συν τω χρόνω, με σκοπό σχολεία ανά την Ελλάδα να παρέχουν το πλήρες φάσμα εκπαιδευτικών ευκαιριών που ενσωματώνεται στην έννοια του «Νέου Σχολείου». Σε επίπεδο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, αυτό προϋποθέτει σταδιακή ανάπτυξη ανά περιφέρεια, σε όλα τα σχολεία του ολοήμερου σχολικού μοντέλου, αντλώντας από την εμπειρία των 801 πιλοτικών σχολείων. Στα σημερινά πιλοτικά ολοήμερα σχολεία, που έχουν κατανεμηθεί στις 13 περιφέρειες βάσει του μεγέθους του μαθητικού πληθυσμού, περιλαμβάνουν εγγεγραμμένο περίπου το 30% του συνολικού σχολικού πληθυσμού (Πλαίσιο I.5). Η ομάδα του ΟΟΣΑ και επτά από τους 13 περιφερειακούς διευθυντές εξέτασαν την συνένωση των σχολείων στο πλαίσιο της περιφέρειας τους και τα ολοήμερα πιλοτικά σχολεία.

88. Τα στοιχεία (βλ. Γραφήματα I.9 έως I.16β) αποκαλύπτουν ένα μεγάλο χάσμα μεταξύ του σημερινού μεγέθους των σχολείων και του στόχου του Υπουργείου να επιτύχει την κλίμακα των 12θέσιων σχολείων (με έως και 300 μαθητές σε επίπεδο δημοτικού σχολείου) και, κατ'ελάχιστο, εξαθέσια σχολεία (150 μαθητές) για τα ολοήμερα σχολεία. Παράλληλα, το πιλοτικό σχολείο εμφανίζεται να είναι μοντέλο υψηλού κόστους, καθώς εξαρτάται από εξειδικευμένους εκπαιδευτικούς για το συμπληρωματικό πρόγραμμα μαθημάτων (αγγλικής γλώσσας, τεχνολογιών της πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ), καλλιτεχνικών, μουσικής, κ.λπ.). Σήμερα, οι εν λόγω εκπαιδευτικοί αμείβονται από χρηματοδότηση έργων της ΕΕ.

89. Επιπλέον, ο μεγάλος αριθμός μικρών σχολείων (και, μεταξύ αυτών, των ολιγοθέσιων σχολείων) σε συνδυασμό με τη γεωγραφική ποικιλομορφία υπογραμμίζουν τις προσκλήσεις που πρέπει να ξεπεράσει η Ελλάδα, προκειμένου να επιτύχει σημαντική οικονομική αποδοτικότητα από τις συνενώσεις σχολείων (π.χ. το κόστος μεταφοράς των μαθητών ενδέχεται να υπερβαίνει την αποταμίευση από την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση του

προσωπικού). Η μεγαλύτερη πρόκληση, ωστόσο, είναι να επιτευχθεί αποδοτικότητα χωρίς αρνητικές εκπαιδευτικές, κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις.

90. Δεν ήταν ξεκάθαρο από τις διαθέσιμες πληροφορίες κατά την εκπόνηση της παρούσας έκθεσης, εάν το Υπουργείο εφαρμόζει αποδοτικότερα οικονομικά μοντέλα, όταν δεν υπάρχει δυνατότητα εξαθέσιων σχολείων. Μάλλον, τα ολιγοθέσια σχολεία θα εξακολουθούν να αποτελούν σημαντικό στοιχείο του σχολικού δικτύου. Εάν δεν έχουν ήδη δρομολογηθεί, το Υπουργείο Παιδείας πρέπει να δημιουργήσει νέα μοντέλα για πολύ μικρά σχολεία (με λιγότερες από έξι θέσεις), έτσι ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της πρωτοβουλίας του «Νέου Σχολείου» και των ολοήμερων σχολείων, αλλά με αποδοτικότερο οικονομικά τρόπο από ότι προβλέφθηκε για τα 801 πιλοτικά σχολεία. Τα εν λόγω μοντέλα θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν:

- προσαρμογή των ρόλων και των αρμοδιοτήτων των εκπαιδευτικών και των στελεχών της διοίκησης σχολείων, καθώς και του φόρτου εργασίας, έτσι ώστε να υφίστανται πιο ευέλικτοι, μοιραζόμενοι ρόλοι και διεπιστημονικές αναθέσεις
- επανασχεδιασμός του προγράμματος μαθημάτων, προκειμένου να αποκτήσει διεπιστημονικό χαρακτήρα και να διευκολυνθεί η εφαρμογή νέων μεθόδων διδασκαλίας
- εστιασμένη επαγγελματική εξέλιξη εκπαιδευτικών σε μικρά, ολιγοθέσια σχολεία
- εντατικότερες προσπάθειες με στόχο την παροχή δυνατότητας αυξημένης, επιτόπιας χρήσης ψηφιακού υλικού, ηλεκτρονικής εκπαίδευσης και άλλων νέων τεχνολογιών και
- ειδική επιμόρφωση των διευθυντών σχολείων, προκειμένου να είναι προετοιμασμένοι για το ρόλο τους τόσο στην εκπαίδευση όσο και σε δυσμενείς κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που ενίοτε επικρατούν σε απομακρυσμένες αγροτικές κοινότητες.

91. Οι ενότητες σχολείων αποτελούν σημαντική εναλλακτική βελτίωσης υπηρεσιών και της αποδοτικότητας σε περιπτώσεις που είναι απαραίτητο να διατηρηθούν ορισμένες μικρές σχολικές μονάδες. Οι πρόσφατα ανακοινωθείσες μεταρρυθμίσεις στη διοικητική δομή προβλέπουν τέτοιου είδους μονάδες. Οι σχολικές ενότητες συγκεντρώνουν ένα σύνολο σχολείων (εντός μίας γεωγραφικής περιμέτρου που επιτρέπει τακτικές συναντήσεις καθηγητών με διευθυντές για όλα τα σχολεία) υπό την επιτήρηση ενός σχολείου, το οποίο γίνεται το κέντρο της σχολικής ενότητας, όπου βρίσκεται ο διευθυντής του σχολείου και οι διοικητικοί φορείς.

Πλαίσιο 1.6 Μάθημα από την Πορτογαλία αναφορικά με τη συνένωση σχολείων

Βασικός παράγοντας για την επιτυχία του προγράμματος συνένωσης σχολείων στην Πορτογαλία ήταν ο προσεκτικός σχεδιασμός και η προετοιμασία που διενεργήθηκε στο πλαίσιο ενός απαιτητικού προγράμματος, όπου περίπου 3.000 σχολικές μονάδες έκλεισαν μέσα σε τέσσερα χρόνια. Η εφαρμογή διαφανών και αντικειμενικών κριτηρίων (βάσει επίδοσης και μεγέθους) και η έγκαιρη πληροφόρηση των τοπικών αρχών και των γονιών ήταν επίσης πρωταρχικής σημασίας. Επικράτησε η έννοια ότι το «νέο σχολείο» (είτε προέρχεται από συγχώνευση είτε είναι το σχολείο στο οποίο μεταφέρονται οι μαθητές) είναι καλύτερο σχολείο που έχει να προσφέρει περισσότερα (ολοήμερα σχολεία, βελτίωση του προγράμματος μαθημάτων, καλύτερες εγκαταστάσεις), πράγμα που εξασφάλισε υποστήριξη για τη συνολική διαδικασία.

Στην Πορτογαλία, έπειτα από τον πρώτο (πειραματικό) κύκλο αξιολογήσεων των σχολείων, υπογράφηκαν συμβάσεις αυτονομίας μεταξύ του Υπουργείου Παιδείας και ενοτήτων σχολείων, μεταβιβάζοντας αρμοδιότητες στα σχολεία. Ο νόμος που ρυθμίζει την αυτονομία και τη διαχείριση των σχολείων, θεσπίζει και αυτονομία αναφορικά με την αξιολόγηση των σχολείων (τόσο την αυτοαξιολόγηση όσο και την εξωτερική αξιολόγηση) ως βασικό εργαλείο διοίκησης του συστήματος.

Πλαίσιο 1.7 Μάθημα από την Πορτογαλία αναφορικά με τις κάθετες σχολικές ενότητες

Η εισαγωγή της σχολικής ενότητας ήταν πρωταρχικής σημασίας για την οικοδόμηση της δυνατότητας διαχείρισης στα σχολεία, ιδιαίτερα λόγω της διασποράς του σχολικού δικτύου και του αριθμού των μικρών σχολικών μονάδων. Οι μονάδες σχολικής διαχείρισης μειώθηκαν από 12.000 σε 1.300. Αρχικά έγιναν δεκτές «οριζόντιες» ενότητες (π.χ. σχολικές ενότητες δημοτικών σχολείων), αλλά αργότερα έγιναν δεκτά μόνο «κάθετες» σχολικές ενότητες (στις οποίες τα δημοτικά σχολεία βρέθηκαν υπό την επιτήρηση σχολείου κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης). Η μετακίνηση προς τις «κάθετες» σχολικές ενότητες ήταν κρίσιμη για την αναβάθμιση της σχολικής ηγεσίας και τη βελτίωση των προσόντων για τη διοικητική διαχείριση των σχολικών μονάδων.

92. Οι ομάδες μπορεί να είναι «οριζόντιες» (ομαδοποίηση σχολικών μονάδων μία βαθμίδα εκπαίδευσης, όπως προβλέπεται στην πρόσφατη μεταρρύθμιση), αλλά το όφελος ενδέχεται να είναι μεγάλο και από «κάθετες» σχολικές ενότητες, όπου μια σχολική μονάδα, ένα τουλάχιστον Γυμνάσιο, αναλαμβάνει ρόλο επιτήρησης. Το Γυμνάσιο που θα λειτουργεί ως κέντρο της σχολικής ενότητας, θα δέχεται τους μαθητές που ολοκληρώνουν την πρωτοβάθμια εκπαίδευση στα σχολεία που ανήκουν στην ίδια σχολική ενότητα. Το μέγεθος της σχολικής ενότητας μπορεί να ποικίλει, αναλόγως της γεωγραφικής θέσης, αλλά θα διατηρούνται εντός ορίων που επιτρέπουν αποτελεσματική και αποδοτική σχολική διοίκηση (το μέγιστο μέγεθος / δυναμικότητα θα μπορούσε να ορισθεί σε περίπου 2.500 μαθητές).

93. Η ενότητα σχολείων ενθαρρύνει αποτελεσματικότερη διαχείριση πόρων, ειδικότερα δε ανθρωπίνων πόρων. Η επαγγελματική σχέση των εκπαιδευτικών πρέπει να καθορίζεται βάσει σχολικής ομάδας και όχι βάσει ανεξάρτητης σχολικής μονάδας, επιτρέποντας έτσι μια πιο ευέλικτη και αποτελεσματικότερη τοποθέτηση του διδακτικού προσωπικού. Επίσης, οι μεγαλύτερες μονάδες επιτρέπουν την ανάπτυξη μιας πιο επαγγελματικής και κατάλληλης διαχείρισης και την πρόσληψη βοηθητικού προσωπικού.

94. Οι ενότητες σχολείων θα μπορούσαν να αποτελέσουν λύση στο ζήτημα της διαφοροποίησης στη σχολική επίδοση. Τόσο τα μειονεκτικά σχολεία, τα οποία είναι ιδιαίτερα επιβλαβή για μειονεκτούντες μαθητές, και γενικά τα σχολεία χαμηλών επιδόσεων θα επωφεληθούν εάν ενσωματωθούν σε μεγαλύτερες διοικητικές μονάδες, καθώς έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες να αντιμετωπίσουν κατάλληλα τα προβλήματά τους.

95. Οι σχολικές ενότητες θα αποτελέσουν, επομένως, τη βάση ενός νέου συστήματος σχολικής διοίκησης, υποστηριζόμενου από ισχυρότερη ηγεσία, επιφορτισμένου με μεγαλύτερη αυτονομία και ενισχυμένου από ενδιάμεσους διευθυντές και σχολικούς συμβούλους.

Σύνοψη προτάσεων

Βραχυπρόθεσμα

- Εξορθολογισμός του σχολικού δικτύου ως βασική προτεραιότητα του Υπουργείου Παιδείας.
- Ανάθεση του καθήκοντος της χαρτογράφησης σχολικών μονάδων και του εξορθολογισμού σε 13 Περιφερειακούς Διευθυντές Εκπαίδευσης, ως συνεχιζόμενη βασική αρμοδιότητα σχεδιασμού και όχι ως διαδικασία που ξεκινά στα τέλη του έτους, όπως συνέβη την ακαδημαϊκή χρονιά 2010-11.
 - Αναζήτηση διαφοροποιημένης στρατηγικής ανά περιφέρεια, για εξορθολογισμό του σχολικού δικτύου, αναγνωρίζοντας τις γεωγραφικές και δημογραφικές ιδιαιτερότητες κάθε περιφέρειας (αστική έναντι αγροτικής/ορεινής, ορεινής έναντι νησιωτικής κ.λπ.) Η σημερινή κεντρική προσέγγιση «one-size-fits all» της εκπαιδευτικής πολιτικής αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για την προσαρμογή στις ποικίλες αυτές συνθήκες (π.χ. για την αντιμετώπιση των αναγκών των ολιγοθέσεων σχολείων).
 - Θέση στόχων και κριτηρίων αναφοράς για κάθε περιφέρεια, προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της αξιοποίησης του ανθρωπίνου δυναμικού και του εξορθολογισμού του σχολικού δικτύου.
 - Σύναψη συμφωνητικών επίδοσης μεταξύ του Υπουργείου και κάθε διευθυντή περιφέρειας για τη σταδιακή πρόοδο προς τους στόχους που έχουν συμφωνηθεί.
- Θέση ξεκάθαρων στόχων ως προς τον ελάχιστο αριθμό μαθητών (όχι μόνο του ελάχιστου αριθμού θέσεων) για σχολεία σε όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης. Δημιουργία συγκεκριμένων μοντέλων (βλ. πιο κάτω), συμπεριλαμβανομένων των ενοτήτων σχολείων για περιπτώσεις που δεν μπορεί να επιτευχθεί ο καθορισμένος ελάχιστος αριθμός μαθητών, λόγω γεωγραφικών ή άλλων συνθηκών. Τα ελάχιστα μεγέθη κυμαίνονται σε:
 - 75 μαθητές στα δημοτικά σχολεία
 - 150 μαθητές στα Γυμνάσια
 - 250 μαθητές στα Λύκεια
- Εφαρμογή του θεσμού της ενότητας σχολείων ως βασικό μέσο βελτίωσης των υπηρεσιών και των αποτελεσμάτων σε περιπτώσεις που χρειάζεται να διατηρηθούν ορισμένες μικρές σχολικές μονάδες.

- Εντατικοποίηση της επαγγελματικής εξέλιξης των διευθυντών σχολικών μονάδων και των εκπαιδευτικών, καθώς και άλλες πρωτοβουλίες για αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη παροχή υπηρεσιών, ιδιαίτερα δε σε απομακρυσμένες και απομονωμένες περιοχές, προκειμένου να ενισχυθεί ο εξορθολογισμός και η συνένωση του σχολικού δικτύου (βλ. προηγούμενη ενότητα της παρούσας έκθεσης).
- Ανάπτυξη νέων μοντέλων για πολύ μικρές σχολικές μονάδες (με λιγότερες από έξι θέσεις), προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της πρωτοβουλίας του «Νέου Σχολείου» και των ολοήμερων σχολείων, αλλά με οικονομικά αποδοτικότερο τρόπο από ό,τι προβλέπεται για τα 801 πιλοτικά σχολεία. Αυτή η δράση μπορεί να περιλαμβάνει:
 - προσαρμογή των ρόλων και των αρμοδιοτήτων των δασκάλων και των ηγετών της σχολικής μονάδας καθώς και του φόρτου εργασίας, έτσι ώστε να υφίστανται πιο ευέλικτοι, μοιραζόμενοι ρόλοι και αναθέσεις διεπιστημονικών εργασιών
 - επανασχεδιασμός του προγράμματος μαθημάτων, προκειμένου να αποκτήσει πιο διεπιστημονικό χαρακτήρα και να διευκολυνθεί η εφαρμογή νέων μεθόδων διδασκαλίας
 - εστιασμένη επαγγελματική εξέλιξη εκπαιδευτικών σε μικρά, ολιγοθέσια σχολεία
 - εντατικότερες προσπάθειες παροχής δυνατότητας αυξημένης επιτόπιας χρήσης ψηφιακού υλικού, ηλεκτρονικής εκπαίδευσης και άλλων νέων τεχνολογιών και
 - ειδική επιμόρφωση των διευθυντών σχολείων, προκειμένου να είναι προετοιμασμένοι για το ρόλο τους τόσο στην εκπαίδευση όσο και σε δυσμενείς κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που ενίοτε επικρατούν σε απομακρυσμένες αγροτικές κοινότητες..

Πίνακας 1.8 Συνεργασία σχολείων σε διάφορες χώρες (2008)

Βέλγιο (Φλ.)	Οι σχολικές κοινότητες δημιουργήθηκαν ως εκούσιες συμπράξεις συνεργασίας μεταξύ σχολικών μονάδων. Στόχος τους είναι να έχουν κοινό προσωπικό, ΤΠΕ και διαχείριση κοινωνικών πόρων.
Δανία	Η συνεργασία στη μη-υποχρεωτική εκπαίδευση προωθείται με την ίδρυση διοικητικών ομάδων, οργανωμένων είτε σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, μεταξύ αυτοδιαχειριζόμενων ιδρυμάτων, για τη βελτιστοποίηση της διαχείρισης των κοινών τους πόρων.
Αγγλία	Η κυβέρνηση παρέχει κίνητρα για την εφαρμογή ποικίλων προσεγγίσεων όσον αφορά τη συνεργασία – ομοσπονδίες σχολείων, εκπαιδευτικοί ηγέτες σε εθνικό επίπεδο, εταίροι βελτίωσης σχολικών μονάδων, κ.λπ.
Φινλανδία	Η νομοθετική μεταρρύθμιση του 2003 ενίσχυσε τη συνεργασία μεταξύ σχολείων, με στόχο τη διασφάλιση της ακεραιότητας της μαθησιακής πορείας των μαθητών.
Γαλλία	Εφαρμόστηκαν «δεξαμενές σχολείων» για τη διασφάλιση συμπράξεων συνεργασίας μεταξύ σχολείων, για θέματα όπως σχολικός προσανατολισμός μαθητών, εκπαιδευτική συνοχή μεταξύ διαφόρων

	τύπων σχολείων, από κοινού διαχείριση υλικών κοινής χρήσεως και ανθρωπίνου δυναμικού.
Ουγγαρία	Το 2004 ιδρύθηκαν μικρο-περιφερειακές συνεργασίες, βάσει οικονομικού και επαγγελματικού εξορθολογισμού, με αποτέλεσμα να διαδοθεί η από κοινού συντήρηση των σχολείων σε σχεδόν όλες τις μικρο-περιφέρειες της Ουγγαρίας. Τα δίκτυα αυτά συνεργασίας προωθούν την επαγγελματική και οργανωτική μάθηση, με τρόπο που μπορεί να εξελιχθεί σε νέες μορφές εκπαιδευτικής διοίκησης και αποτελεσματικά πλαίσια καινοτομίας.
Κορέα	Τα μικρά σχολεία συνεργάζονται προκειμένου να ξεπεράσουν τα προβλήματα μεγέθους μέσω ανταλλαγής εκπαιδευτικών, οργάνωση προγράμματος μαθημάτων, από κοινού ανάπτυξη δραστηριοτήτων και ενοποιημένη χρήση εγκαταστάσεων.
Κάτω Χώρες	Στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, η «άνωτη διοίκηση» αναλαμβάνει τη διοικητική αρμοδιότητα ορισμένων σχολείων. Περίπου 80% των σχολικών συμβουλίων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης διαθέτουν γραφείο ανώτερης σχολικής διοίκησης για κεντρική διοίκηση, προσωπικό χάραξης πολιτικής και βοηθητικό προσωπικό.
Νέα Ζηλανδία	Στη Νέα Ζηλανδία διευκολύνθηκε η δημιουργία σχολικών ενότητων, βάσει γεωγραφικών κοινοτήτων και κοινοτήτων κοινού ενδιαφέροντος.
Βόρειος Ιρλανδία	Σχολεία μετά την πρωτοβάθμια εκπαίδευση παρέχουν από κοινού μαθήματα με άλλα σχολεία και άλλα εκπαιδευτικά ιδρύματα. Το «Πρόγραμμα Σχολικής Συνεργασίας» εστιάζει στη συνεργασία σχολείων για αυξημένη πρόσβαση σε σχολικές δραστηριότητες σε τοπικό επίπεδο. Το μοντέλο «Εξειδικευμένου Σχολείου» προϋποθέτει συνεργασία των εξειδικευμένων σχολείων μετά την πρωτοβάθμια εκπαίδευση με τα σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και τουλάχιστον ένα ακόμη σχολείο, μετά την πρωτοβάθμια εκπαίδευση.
Νορβηγία	Επικρατεί η τάση να συγχωνεύονται σχολικές μονάδες σε μία διοικητική μονάδα, διοικούμενη από έναν διευθυντή σχολείου. Συνηθίζεται οι διευθυντές να δικτυώνονται στους δήμους.
Πορτογαλία	Η ομαδοποίηση σχολείων, υπό μια συλλογική διοικητική δομή αποτελεί κοινό μοντέλο σχολικής διοίκησης. Εκτελεστικά, παιδαγωγικά και διοικητικά συμβούλια είναι υπεύθυνα για τις περιοχές τους.
Σκωτία	Σημαντική πολιτική προώθηση της συνεργασίας. Το "Heads Together" είναι μία διαδικτυακή κοινότητα σε εθνικό επίπεδο, για ανταλλαγή εμπειριών ηγεσίας. Ολοκληρωμένα κοινοτικά σχολεία.
Σουηδία	Διευθυντές εκπαίδευσης δημοτικών αρχών καθοδηγούν τους διευθυντές. Οι περισσότεροι είναι μέλη ομάδων καθοδήγησης διευθυντών εκπαίδευσης, όπου εξετάζονται θέματα στρατηγικής, ανάπτυξης και αποτελέσματα.

Πηγή: ΟΟΣΑ (2008α), Βελτίωση της Σχολικής Ηγεσίας, Πίνακας 2.1. Από Εκθέσεις Υποβάθρου Χωρών, διαθέσιμες στην ιστοσελίδα www.oecd.org/edu/schoolleadership.

Μεσοπρόθεσμα

- Κατάρτιση ενοποιημένου προγραμματικού προϋπολογισμού ανά περιφέρεια, νομαρχία/διεύθυνση και σχολική μονάδα ή σχολική ενότητα, συμπεριλαμβανομένων: (1) θέσεων εργασίας προβλεπόμενων από τον

προϋπολογισμό (2) ετήσιου προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένων σχολικών εγχειριδίων και άλλων υλικών (3) προϋπολογισμού επενδύσεων και (4) προϋπολογισμού συντήρησης σχολικών κτιρίων, μεταφοράς μαθητών και άλλων υπηρεσιών που παρέχονται μέσω των δήμων και του Υπουργείου Εσωτερικών.

- Μεταφορά κονδυλίων για λειτουργικά έξοδα που χρηματοδοτούνται μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών (π.χ. μεταφορά μαθητών, συντήρηση σχολικών κτιρίων, κ.λπ.) στο Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Μακροπρόθεσμα

- Εξέταση ενδεχόμενης αλλαγής του τρόπου κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η επένδυση κονδυλίων εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό να γίνεται ανά μαθητή και όχι ανά περιφέρεια (σταθμισμένη ανά βαθμίδα και βάσει των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών του πληθυσμού και άλλων ειδικών συνθηκών). Ο τύπος υπολογισμού μπορεί να περιλαμβάνει στοιχεία για θέσεις διδασκαλίας, τον τρέχοντα προϋπολογισμό και τυχόν επενδύσεις

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Αξιολόγηση για τη βελτίωση της επίδοσης και της αποδοτικότητας του σχολείου και του συστήματος

96. Δεν υπάρχουν αξιόπιστοι δείκτες για την παροχή πληροφοριών αναφορικά με την ποιότητα, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Το σύστημα δεν μπορεί να βασίζεται σε ομοιογενή εργαλεία για τη μέτρηση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του εκπαιδευτικού συστήματος και την πραγματική επίτευξη των μαθησιακών αποτελεσμάτων, καθώς δεν υπάρχει ούτε εξωτερική αξιολόγηση μάθησης, η οποία να βασίζεται σε τυποποιημένη αξιολόγηση σε εθνικό επίπεδο, ούτε εξωτερική αξιολόγηση σχολικής μονάδας και διδασκαλίας. Οι μαθητές προάγονται από τη μία τάξη στην άλλη, όπως αξιολογούνται στα σχολεία από τους εκπαιδευτικούς, ενώ εξωτερικές εξετάσεις υφίστανται μόνο για την εισαγωγή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.

97. Ένα ολοκληρωμένο σύστημα πληροφοριών για το σχεδιασμό και την αξιολόγηση σε σχολικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο βρίσκεται μόλις στα πρώτα στάδια ανάπτυξης.

Τρέχουσες μεταρρυθμίσεις

98. Το Υπουργείο Παιδείας έχει θέσει μεταξύ των βασικών του προτεραιοτήτων το πρόγραμμα της «Αξιολόγησης του εκπαιδευτικού έργου στη σχολική μονάδα: Διαδικασία Αυτοαξιολόγησης». Ο νόμος που ψηφίστηκε τον Μάιο του 2010 (3848/2010) περιλάμβανε διάταξη αναφορικά με την αξιολόγηση των σχολικών μονάδων, η οποία επίσης περιλάμβανε προϋποθέσεις αναφορικά με τις συνθήκες απασχόλησης των εκπαιδευτικών, των διευθυντών σχολείων και άλλων (βλ. ενότητα αναφορικά με τις Τρέχουσες Αναφορές, στην ενότητα Ανάπτυξη και Αξιολόγηση Ανθρωπίνων Πόρων). Η παράγραφος 32 του νόμου καθορίζει ότι:

- Κάθε σχολική μονάδα θα προετοιμάσει ένα σχέδιο δράσης που θα περιλαμβάνει τους εκπαιδευτικούς στόχους για το σχολικό έτος έως το τέλος Σεπτεμβρίου.

- Στο τέλος κάθε σχολικής χρονιάς, το σχολείο θα συντάξει μία έκθεση, η οποία θα αξιολογεί: α) την επίδοση της σχολικής μονάδας συνολικά β) το βαθμό επίτευξης των στόχων που είχαν τεθεί στο σχέδιο δράσης και γ) τις δυνάμεις, τις αδυναμίες και τα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν κατά τη διάρκεια της σχολικής χρονιάς. Επίσης θα περιλαμβάνει συστάσεις για βελτιώσεις κατά την επόμενη σχολική χρονιά.
- Το σχέδιο δράσης και η έκθεση αξιολόγησης, που θα προετοιμάζονται με ευθύνη του διευθυντή της σχολικής μονάδας, σε συνεργασία με δασκάλους και σχολικούς συμβούλους, πρέπει να κοινοποιούνται στους μαθητές και τους γονείς, να δημοσιοποιούνται στην ιστοσελίδα του σχολείου και των εκπαιδευτικών τμημάτων και να κατατίθενται στο Κέντρο Εκπαιδευτικής Έρευνας (Κ.Ε.Ε.).
- Οι επικεφαλής των εκπαιδευτικών τμημάτων θα προετοιμάζουν ένα σχέδιο δράσης για κάθε σχολική χρονιά και θα υποβάλλουν εκθέσεις στους αντίστοιχους περιφερειακούς διευθυντές εκπαίδευσης. Το πρόγραμμα εφαρμόστηκε σε πιλοτική βάση το ακαδημαϊκό έτος 2010-11 και το Υπουργείο ανακοίνωσε τις προθέσεις του να επεκτείνει την αυτοαξιολόγηση σε όλα τα σχολεία. Το Υπουργείο ξεκαθάρισε ότι το πρόγραμμα αυτοαξιολόγησης αποτελεί μία προσπάθεια να δημιουργηθεί μία κουλτούρα αξιολόγησης σε μια χώρα, όπου οι εκπαιδευτικοί έχουν αντιδράσει δυναμικά στο παρελθόν έναντι πρωτοβουλιών αξιολόγησης.

99. Το Υπουργείο έχει καταβάλει μείζονα προσπάθεια να ενσωματώσει τέσσερις ξεχωριστές βάσεις δεδομένων από διαφορετικές μονάδες στο Υπουργείο, προκειμένου να παράσχει ένα ολοκληρωμένο σύστημα πληροφοριών αναφορικά με τους εκπαιδευτικούς, τους διευθυντές σχολείων, τους μαθητές και άλλα σχολικά στοιχεία. Για πρώτη φορά, το Υπουργείο θα διαθέτει ακριβείς πληροφορίες για κάθε σχολείο, ενώ το σύστημα επιτρέπει στα σχολεία να αναφέρονται στις κοινότητες («καρτέλα σχολικής μονάδας»), και στα εκπαιδευτικά τμήματα και τους περιφερειακούς διευθυντές να ελέγχουν και να αναφέρουν κενές θέσεις εργασίας εκπαιδευτικών και άλλα θέματα.

Παρατηρήσεις αναφορικά με τις προκλήσεις κατά τη δημιουργία μιας κουλτούρας αξιολόγησης

100. Η Ελλάδα αντιμετωπίζει μείζονα πρόκληση στη δημιουργία μιας κουλτούρας αξιολόγησης, καθώς ιστορικά επικρατεί κλίμα δυσπιστίας ως προς τις εξωτερικές αξιολογήσεις, ειδικότερα όσον αφορά το επάγγελμα του εκπαιδευτικού. Το πιλοτικό πρόγραμμα αυτοαξιολόγησης των σχολείων αποτελεί σημαντικό βήμα προς τη δημιουργία ενός πιο ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης. Επειδή το αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης αποτελεί κρίσιμο στοιχείο που λείπει στην Ελλάδα, το πρόγραμμα της αυτοαξιολόγησης του σχολείου πρέπει να συνεχιστεί ως κεντρική προτεραιότητα και το μοντέλο θα πρέπει να επεκταθεί σε όλα τα σχολεία το συντομότερο δυνατόν. Και αυτό δεν αποτελεί παρά μόλις ένα πρώτο βήμα προς ένα πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής αξιολόγησης. Όπως απεικονίζεται στο Γράφημα I.17, ένα ολοκληρωμένο σύστημα περιλαμβάνει πολυάριθμα συστατικά στοιχεία.

101. Η επίδοση στα σχολεία κρίνεται ολοένα και περισσότερο βάσει μαθησιακών αποτελεσμάτων. Τέτοιου είδους στοιχεία είναι πρωταρχικής σημασίας, για να διαπιστώνεται εάν τα αποτελέσματα του σχολικού συστήματος είναι θετικά και για να παρέχεται ανατροφοδότηση για μελλοντική βελτίωση. Ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης είναι προϋπόθεση, όχι μόνο για την ανάπτυξη στρατηγικών σε όλα τα επίπεδα (εκπαιδευτικών, σχολικής μονάδας, διοίκησης) αλλά και για τη μέτρηση του βαθμού επιτυχίας στην επίτευξη των στόχων της μεταρρύθμισης και τη θέσπιση καθεστώτος λογοδοσίας. Οι αξιολογήσεις

αποτελούν προϋποθέσεις ενός δίκαιου καθεστώτος λογοδοσίας, αποδοτικής διαχείρισης, αποτελεσματικής αποκέντρωσης και αναγνώρισης αυτονομίας των σχολικών μονάδων (ΟΟΣΑ, 2011α).

102. Παρόλο που η αυτοαξιολόγηση των σχολικών μονάδων εισάγεται σταδιακά στην Ελλάδα και καταβάλλονται προσπάθειες να θεσπιστούν αντικειμενικά κριτήρια για την εν λόγω διαδικασία, ανεπαρκή εξωτερικά στοιχεία αναφορικά με την εγκυρότητα και τη συγκρισιμότητα των στοιχείων επίδοσης ανά μαθητή, δάσκαλο και σχολική μονάδα περιορίζουν την αποτελεσματικότητα των εν λόγω προσπαθειών και δεσμεύουν τη διαχείριση σε όλα τα επίπεδα. Ελλείψει τέτοιων πληροφοριών, δυσχεραίνεται η παρακολούθηση της επίδοσης των σχολείων και των μαθητών και η μέτρηση της επίτευξης των μαθησιακών στόχων. Άλλωστε, δεν υπάρχει προφανής σύνδεσμος μεταξύ αξιολόγησης μαθητών, αξιολόγησης σχολικής μονάδας και εκπαιδευτικών, και συνέπειες για όσους έχουν αξιολογηθεί. Συνολικά, δεν υπάρχει κουλτούρα αξιολόγησης που να λαμβάνει τα αποτελέσματα ως πρωταρχικό κριτήριο ή ως βάση για στρατηγικές βελτίωσης και κατανομή αρμοδιοτήτων.

103. Το πρόγραμμα του ΟΟΣΑ, *Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes* [Ανασκόπηση των Πλαισίων Αξιολόγησης για Βελτίωση των Σχολικών Αποτελεσμάτων] (ΟΟΣΑ, 2011α) εντοπίζει τα ακόλουθα θέματα που θα χρειαστεί να εξετάσουν οι αρχές κατά τη θέσπιση συστήματος αξιολόγησης:

Υλοποίηση

Διασφάλιση διασύνδεσης στο πλαίσιο της αξιολόγησης

104. Κατά τη δημιουργία μιας πολιτικής, η αξιολόγηση της σχολικής μονάδας, του εκπαιδευτικού καθώς και τα τυποποιημένα τεστ για την αξιολόγηση των μαθητών σε εθνικό επίπεδο πρέπει να εξεταστούν μαζί, έτσι ώστε όχι μόνο να είναι αποτελεσματικές οι τυχόν νέες πολιτικές όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του πλαισίου αξιολόγησης, αλλά και να δημιουργούν συμπληρωματικότητες, να αποφεύγεται η αλληλοεπικάλυψη και να προλαμβάνεται η ασυνέπεια μεταξύ των στόχων.

Ανάπτυξη ικανοτήτων για αξιολόγηση και χρήση της ανατροφοδότησης (feedback)

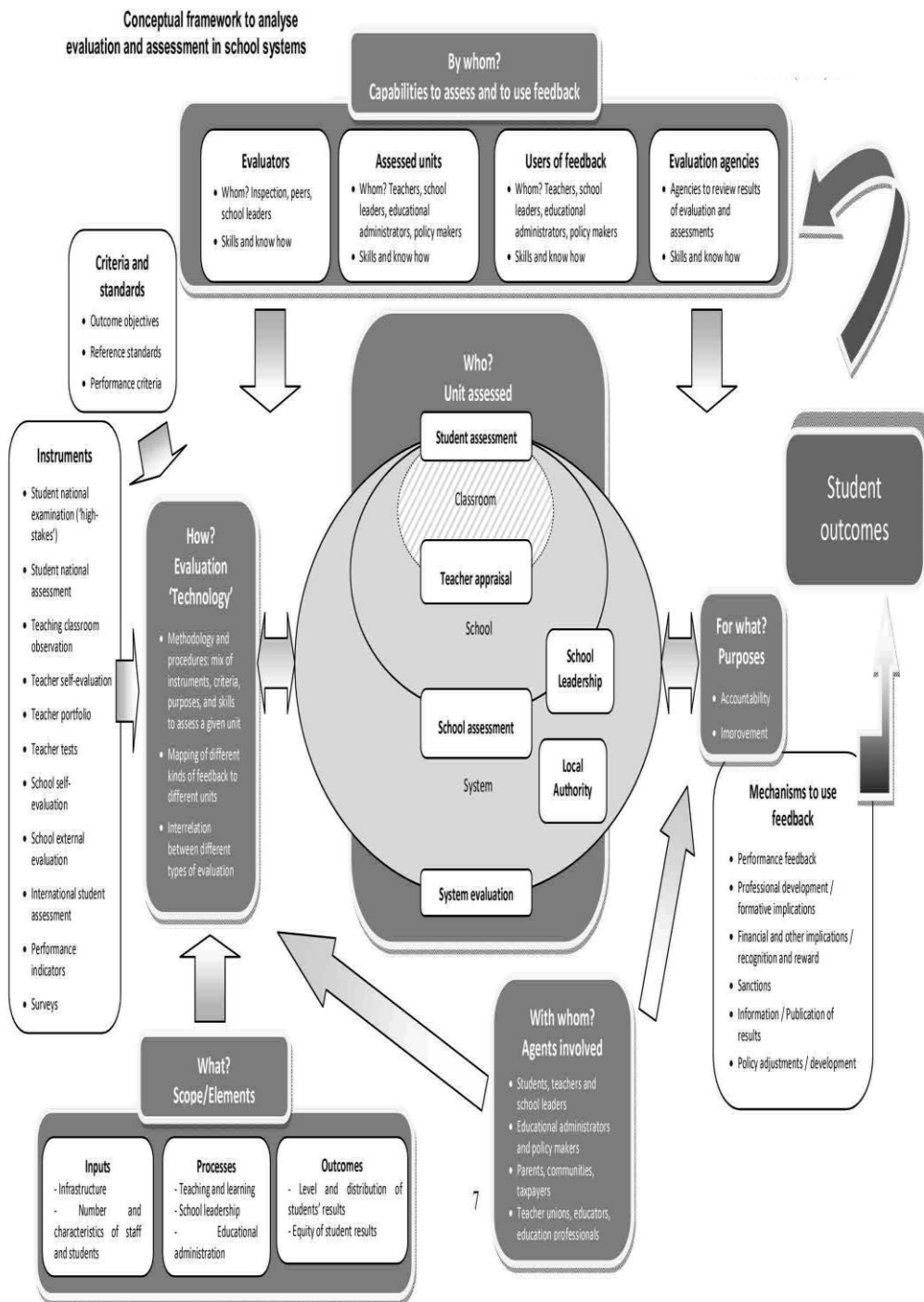
105. Η αποτελεσματικότητα των αξιολογήσεων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις δεξιότητες αυτών που σχεδιάζουν και αναλαμβάνουν δραστηριότητες αξιολόγησης και αυτών που αξιοποιούν τα αποτελέσματα. Καθώς οι αξιολογήσεις έχουν σημαντικές συνέπειες για τους αξιολογούμενους, είναι σημαντικό να αναπτυχθούν δεξιότητες και να προσδιοριστούν οι αρμοδιότητες για επιτυχημένους μηχανισμούς ανατροφοδότησης στη διαδικασία αξιολόγησης.

106. Επιπλέον, οι ικανότητες για τη χρήση ανατροφοδότησης ώστε να βελτιωθούν οι διδακτικές πρακτικές είναι επίσης ζωτικής σημασίας, για να διασφαλιστεί ότι οι διαδικασίες αξιολόγησης είναι αποτελεσματικές. Εφόσον οι εκπαιδευτικοί πρέπει να συμμετέχουν στη βελτίωση των σχολείων, θα ήταν χρήσιμο να συμπεριληφθεί η κατάρτιση για αξιολόγηση στην αρχική εκπαίδευση των εκπαιδευτικών σε συνδυασμό με την ανάπτυξη ερευνητικών δεξιοτήτων. Ομοίως, η προετοιμασία των σχολικών ηγετών αναμένεται να περιλαμβάνει εκπαιδευτική ηγεσία με έμφαση σε μηχανισμούς ανάδρασης.

Διασφάλιση σύνδεσης με τη διδακτική πρακτική

107. Τα πλαίσια αξιολόγησης δεν έχουν αξία, εάν δεν οδηγούν στη βελτίωση των διδακτικών πρακτικών και της μαθησιακής διαδικασίας. Η εξασφάλιση αποτελεσματικών συνδέσμων με τις διδακτικές πρακτικές αποτελεί βασική πρόκληση της πολιτικής σχεδιασμού πλαισίων αξιολόγησης.

108. Μια σειρά στρατηγικών ενδεχομένως να βοηθήσει να ενισχυθεί ο σύνδεσμος του πλαισίου αξιολόγησης και των διδακτικών πρακτικών. Έμφαση στην αξιολόγηση των εκπαιδευτικών για τη συνεχή βελτίωση των πρακτικών διδασκαλίας στο σχολείο θα μπορούσε να ενισχύσει έναν τέτοιο σύνδεσμο. Ένας άλλος παράγοντας είναι η συμμετοχή των εκπαιδευτικών στη σχολική αξιολόγηση. Το σύστημα της αυτοαξιολόγησης που εισάγεται στην Ελλάδα θα μπορούσε να ενισχύσει συλλογικές διαδικασίες με αρμοδιότητες για τους εκπαιδευτικούς. Ένα άλλο σημαντικό εργαλείο είναι η διασφάλιση ότι οι εκπαιδευτικοί αντιμετωπίζονται ως βασικοί ειδικοί όχι μόνο αναφορικά με τη διδασκαλία, αλλά και την αξιολόγηση των μαθητών τους, έτσι ώστε οι εκπαιδευτικοί να έχουν την αίσθηση της ευθύνης για την αξιολόγηση των μαθητών και να την αποδέχονται ως αναπόσπαστο κομμάτι της διδασκαλίας και της εκμάθησης. Οι εκπαιδευτικοί πρέπει επίσης να υποστηρίζονται στην καθημερινή τους πρακτική έτσι ώστε να θέτουν σαφείς μαθησιακούς στόχους και συγκεκριμένα βαθμολογικά κριτήρια αλλά και για να αναπτύσσουν, μέσω επαρκούς επιμόρφωσης, ικανότητες στο ζήτημα της αξιολόγησης. Οι εν λόγω στρατηγικές καλλιεργούν τον επαγγελματισμό των εκπαιδευτικών.



Πηγή: ΟΟΣΑ (2009γ). Γράφημα 1, σελ. 6.

Το εννοιολογικό πλαίσιο προς ανάλυση της αξιολόγησης και της αποτίμησης των σχολικών συστημάτων Γράφημα 1.17

109. Τα πλαίσια αξιολόγησης δεν θα είναι ικανά να βελτιώσουν τη μαθησιακή διαδικασία εάν δεν εντοπίσουν κατάλληλα κίνητρα που θα υπαγορεύουν την αλλαγή και θα παρέχουν εστιασμένη υποστήριξη για τους εκπαιδευτικούς στην τάξη. Πράγματι, ένας από τους πιο κρίσιμους παράγοντες για το σχεδιασμό αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης στην Ελλάδα είναι η βελτίωση της σύνδεσης με τη διδακτική πρακτική.

Αντιμετωπίζοντας τις προκλήσεις της υλοποίησης

110. Κατά την υλοποίηση ενδέχεται να προκύψουν δυσκολίες, λόγω ενός ευρέος φάσματος παραγόντων. Καθώς δεν υπάρχει παράδοση αξιολόγησης στην Ελλάδα, το σύστημα δεν είναι προετοιμασμένο για αξιολογήσεις μεγάλης κλίμακας, λόγω της περιορισμένης επαγγελματικής εξειδίκευσης των υπεύθυνων για την αξιολόγηση. Άλλα εμπόδια ενδέχεται να παρουσιαστούν, λόγω της αίσθησης αδικίας των αξιολογούμενων, των υπερβολικών γραφειοκρατικών απαιτήσεων από τα σχολεία, της έλλειψης πόρων για την εφαρμογή των πολιτικών αξιολόγησης ή της ανεπαρκούς διάδοσης των αποτελεσμάτων αξιολόγησης από τα ΜΜΕ.

111. Επομένως είναι σημαντικό να ξεπεράσουμε τις προκλήσεις της υλοποίησης. Αυτό περιλαμβάνει συμβιβασμό των διαφόρων συμφερόντων των ενδιαφερόμενων παραγόντων, προσεκτική ανάλυση των εναλλακτικών πολιτικών και των πιθανών επιπτώσεών τους, καθώς και τη διαπραγμάτευσή τους με τους ενδιαφερόμενους παράγοντες προκειμένου να υπάρξει συναίνεση. Είναι σημαντική η εξέταση του ρόλου της διαδικασίας συλλογικής διαπραγμάτευσης και του πλαισίου κινήτρων να διευκολυνθεί η συμμόρφωση με τις νέες πολιτικές και διασφάλιση της υλοποίησης της πολιτικής μακροπρόθεσμα. Άλλες στρατηγικές περιλαμβάνουν πιλοτικά προγράμματα προ της ευρείας κλίμακας υλοποίησης.

112. Οι ελληνικές αρχές πρέπει να αναγνωρίσουν ότι η επίτευξη συμφωνιών για τον σχεδιασμό του πλαισίου αξιολόγησης προϋποθέτει χρόνο για συζητήσεις και διαβουλεύσεις με όλους τους ενδιαφερόμενους παράγοντες. Επιπλέον, η καλλιέργεια εξειδίκευσης στο σύστημα, συμπεριλαμβανομένων των αξιολογητών κατάρτισης είναι δαπανηρή και προϋποθέτει χρόνο, η διενέργεια διαδικασιών αξιολόγησης σημαίνει επιπλέον φόρτο εργασίας για τους σχολικούς παράγοντες και η ευθυγράμμιση ευρύτερων σχολικών μεταρρυθμίσεων, όπως ευκαιρίες επαγγελματικής ανέλιξης, με τις στρατηγικές αξιολόγησης απαιτεί περισσότερους εκπαιδευτικούς πόρους.

Αξιολόγηση μαθητών

Ευθυγραμμίζοντας τα εκπαιδευτικά επίπεδα με την αξιολόγηση των μαθητών

113. Βασικό στοιχείο ενός συστήματος αξιολόγησης, το οποίο απουσιάζει σήμερα στην Ελλάδα, είναι ένα μέσο αξιολόγησης των μαθησιακών αποτελεσμάτων μέσω αξιολόγησης μαθητή σε εθνικό επίπεδο. Η δημιουργία αποτελεσματικής αξιολόγησης μαθητή στο πλαίσιο της αξιολόγησης έρχεται αντιμέτωπη με προκλήσεις όπως η ευθυγράμμιση των εκπαιδευτικών επιπέδων με την αξιολόγηση των μαθητών, η εξισορρόπηση εξωτερικής αξιολόγησης, αξιολόγηση εκμάθησης από εκπαιδευτικούς και ενσωμάτωση διαμορφωτικής αξιολόγησης μαθητή. Αναγνωρίζοντας λοιπόν αυτές τις προκλήσεις, ο ΟΟΣΑ προτείνει να σχεδιαστεί στην Ελλάδα ένα εθνικό σύστημα αξιολόγησης μαθητή, κατάλληλο να χρησιμοποιηθεί σε πολλά επίπεδα: σε επίπεδο μαθητή, τάξης, σχολικής μονάδας, περιφέρειας και συστήματος. Τυχόν προσέγγιση αξιολόγησης μαθητή πρέπει να είναι σύμφωνη με το πρόγραμμα σπουδών και τα επίπεδα, προκειμένου να είναι αξιόπιστο ως προς το επίπεδο εκμάθησης των μαθητών και τη διάγνωση των σχολικών και μαθητικών αναγκών.

114. Μέρος της στρατηγικής αυτής μπορεί να περιλαμβάνει ανάπτυξη ευρείας κλίμακας τυποποιημένων τεστ με σημαντικό βαθμό:

- εγκυρότητας – ο βαθμός στον οποίο οι αξιολογήσεις πράγματι μετρούν αυτό το οποίο έχουν κληθεί να μετρήσουν,
- αξιοπιστίας – συνέπεια και σταθερότητα των αποτελεσμάτων σε μαθητικούς πληθυσμούς και
- χρησιμότητας – πώς οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής, οι σχολικοί ηγέτες και οι εκπαιδευτικοί αξιοποιούν και ανταποκρίνονται στα αποτελέσματα αξιολόγησης.

Επιπλέον, οι προσπάθειες πρέπει να προσανατολιστούν προς την ανάπτυξη των εκπαιδευτικών να αξιολογούν ικανότητες βάσει επιπέδων, προς την παροχή λεπτομερών κατευθυντηρίων γραμμών για τις αξιολογήσεις, καθώς και προς την ενίσχυση των διαδικασιών ελέγχου της ρύθμισης της σχέσης εκπαιδευτικών – σχολείων.

Εξισορρόπηση εξωτερικής αξιολόγησης εκμάθησης και αξιολόγησης από τον εκπαιδευτικό

115. Σημαντική πρόκληση πολιτικής είναι ο σχεδιασμός αθροιστικών αξιολογήσεων μαθητών, οι οποίες παρέχουν μία συνοπτική έκθεση της επίδοσης του μαθητή σε ένα συγκεκριμένο χρόνο. Έρευνες δείχνουν ότι ενώ οι αθροιστικές αξιολογήσεις θεωρείται ότι πρωτίστως μετρούν τα αποτελέσματα της εκμάθησης, μπορούν με τη σειρά τους, να έχουν σημαντική επίδραση στην ίδια τη μαθησιακή διαδικασία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η επίδραση των εισαγωγικών εξετάσεων για το πανεπιστήμιο στις σχολικές και μαθησιακές διαδικασίες στα σχολεία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Διαφορετικές πολιτικές και πρακτικές αξιολόγησης επηρεάζουν τα κίνητρα και την προσπάθεια των μαθητών, τις πρακτικές εκμάθησης και την αντίληψη αυτό-αποτελεσματικότητας, καθώς και τις διδακτικές πρακτικές και τη σχέση εκπαιδευτικού – μαθητή.

116. Η εξωτερική αξιολόγηση αφορά τις τυποποιημένες εξετάσεις που σχεδιάζονται και βαθμολογούνται εκτός των σχολικών μονάδων και συνήθως έχουν τη μορφή γραπτής εξέτασης. Το μεγαλύτερο πλεονέκτημα της εξωτερικής αξιολόγησης είναι η αξιοπιστία τους. Διασφαλίζει ότι όλοι οι μαθητές αξιολογούνται για την ίδια εργασία και τα αποτελέσματα μετρώνται βάσει των ίδιων προτύπων. Επιπλέον, η εξωτερική αξιολόγηση διενεργείται συνήθως υπό επιτήρηση, για να διασφαλίζεται ότι οι μαθητές αξιολογούνται για την ατομική τους επίδοση. Ωστόσο, πολύ περιορισμένο εύρος των στόχων του προγράμματος μαθημάτων μπορεί να καλυφθεί. Πρέπει να ελεγχθεί επίσης ο κίνδυνος να καταλήξουν οι εκπαιδευτικοί να εστιάζουν σε δεξιότητες αντιμετώπισης μιας εξέτασης, ιδιαίτερα δε όταν τα αποτελέσματά της έχουν ουσιαστική επίδραση για το μέλλον των μαθητών.

117. Η αξιολόγηση από τον εκπαιδευτικό αναφέρεται σε συνεχή αξιολόγηση της εκμάθησης των μαθητών που σχεδιάζεται και βαθμολογείται από τους ίδιους τους εκπαιδευτικούς. Διενεργείται εσωτερικά στην τάξη και προσμετράται για τον τελικό βαθμό ή για την αξιολόγηση του μαθητή. Η αθροιστική αξιολόγηση που βασίζεται στον εκπαιδευτικό μπορεί να περιλαμβάνει διάφορους τύπους αξιολογήσεων, όπως τεστ που προετοιμάζονται από τον εκπαιδευτικό, εργασίες στην τάξη, εργασίες ανάθεσης έργου και αξιολόγηση βάσει φακέλου. Συνήθως, η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών παρουσιάζεται σε πηγές ως εγκυρότερη από την εξωτερική αξιολόγηση. Επειδή είναι συνεχής, η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών επιτρέπει συχνά τη μέτρηση σημαντικών επιδόσεων που ενδεχομένως να μην ανιχνεύονταν σε μία τελική εξέταση, όπως εκτεταμένη ανάθεση έργων, πρακτικές ασκήσεις ή προφορική επίδοση. Ωστόσο, οι αξιολογήσεις από τον εκπαιδευτικό θεωρούνται συχνά αναξιόπιστες. Το αντικείμενο της εξέτασης και τα πρότυπα βαθμολόγησης ενδέχεται να ποικίλουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ εκπαιδευτικών και σχολικών μονάδων, έτσι ώστε τα αποτελέσματα των

εσωτερικών αξιολογήσεων θα υστερούν αξιοπιστίας και δεν θα είναι συγκρίσιμα μεταξύ σχολικών μονάδων. Ενδέχεται επίσης να υπάρχει υψηλός κίνδυνος υποκειμενικότητας, π.χ. η αξιολόγηση ενδέχεται να είναι άδικη ως προς μία συγκεκριμένη ομάδα μαθητών.

118. Προκύπτει λοιπόν ότι ένας συνδυασμός της αξιολόγησης που διενεργείται από τον εκπαιδευτικό και της εξωτερικής αξιολόγησης θα ήταν πιο κατάλληλος για να διασφαλιστεί μέγιστη εγκυρότητα και αξιοπιστία. Τα μαθησιακά αποτελέσματα θα μπορούσαν κατ'αυτόν τον τρόπο να αποτελέσουν άμεσα αντικείμενο της εξωτερικής αξιολόγησης, ενώ πιο περίπλοκες ικανότητες θα αξιολογούνται βάσει συνεχούς αξιολόγησης από τους εκπαιδευτικούς. Μερικές από τις στρατηγικές για τη βελτίωση της αξιοπιστίας της αξιολόγησης από τους εκπαιδευτικούς είναι η χρήση οδηγών βαθμολόγησης, συμφωνημένα κριτήρια βαθμολόγησης, εξωτερικά κριτήρια αναφοράς, κατάρτιση εκπαιδευτικών, πολλαπλές κρίσεις και εξωτερική ρύθμιση. Μια άλλη προσέγγιση είναι η δημιουργία τεστ αξιολόγησης κατ'αίτηση, όπου οι εκπαιδευτικοί μπορούν να αντλούν από μία κεντρική τράπεζα πρακτικών αξιολόγησης και να ζητούν από τους μαθητές να συμμετέχουν στην εξέταση αξιολόγησης, όταν θεωρούν ότι είναι έτοιμοι.

Ενσωμάτωση της διαμορφωτικής αξιολόγησης μαθητή στο πλαίσιο αξιολόγησης

119. Διαμορφωτική αξιολόγηση στην τάξη – πρόκειται για τη συνηθισμένη, διαδραστική διαδικασία αξιολόγησης της προόδου των μαθητών, για να εντοπιστούν μαθησιακές ανάγκες και να προσαρμοστεί αναλόγως η διδασκαλία – που αναλαμβάνει ολοένα και πιο σημαντικό ρόλο στη εκπαιδευτική πολιτική. Σημαντική πρόκληση είναι η εύρεση κατάλληλων στρατηγικών για την ενσωμάτωση της διαμορφωτικής αξιολόγησης στην τάξη στο ευρύτερο πλαίσιο αξιολόγησης.

120. Οι στρατηγικές για την επίτευξη μιας τέτοιου είδους ενσωμάτωσης περιλαμβάνουν μία στενότερη διασύνδεση μεταξύ διαμορφωτικής αξιολόγησης και αθροιστικής αξιολόγησης. Για παράδειγμα, κάποιες χώρες ενδέχεται να ενισχύσουν το ρόλο της αξιολόγησης που διενεργείται από τον εκπαιδευτικό. Καθώς οι εκπαιδευτικοί είναι σε θέση να παρατηρούν την πρόοδο των μαθητών βάσει των στόχων που έχουν τεθεί από τα πρότυπα και το πρόγραμμα μαθημάτων συν τω χρόνο και σε ποικίλα πλαίσια, η κρίση τους ενισχύει την εγκυρότητα και την αξιοπιστία της αθροιστικής αξιολόγησης. Οι χώρες πρέπει επίσης να εξετάσουν το ενδεχόμενο δημιουργίας «σύνθετης αξιολόγησης» που να συνδυάζει τις αξιολογήσεις βάσει επίδοσης με τυποποιημένες αξιολογήσεις. Οι αξιολογήσεις βάσει επίδοσης μπορούν ευκολότερα να διακρίνουν σύνθετες μαθησιακές ικανότητες, όπως ικανότητες συλλογισμού και επίλυσης προβλημάτων, ενώ οι τυποποιημένες αξιολογήσεις αυξάνουν την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων. Άλλη προτεραιότητα θα μπορούσε να είναι η χρήση τυποποιημένων διαμορφωτικών αξιολογήσεων στην τάξη.

121. Ακόμη μία στρατηγική είναι η δημιουργία «τράπεζας θεμάτων» (test banks), που δίνει τη δυνατότητα στους εκπαιδευτικούς να επιλέξουν από θέματα που έχουν δημιουργηθεί σε κεντρικό επίπεδο. Αυτά τα κριτήρια αξιολόγησης ενδεχομένως παρέχουν περισσότερο λεπτομερή στοιχεία και πραγματοποιούνται πιο συστηματικά, έτσι ώστε οι εκπαιδευτικοί να χρησιμοποιούν τα αποτελέσματα διαμορφωτικά. Η ενσωμάτωση της διαμορφωτικής αξιολόγησης μπορεί να ενσωματωθεί καλύτερα, εάν διασφαλιστεί ότι η αξιολόγηση από τον εκπαιδευτικό και τη σχολική μονάδα αντιστοιχα μετρά τόσο την ικανότητα των εκπαιδευτικών να ασχολούνται με διαμορφωτική αξιολόγηση των μαθητών όσο και την ίδια την προσέγγιση των σχολείων ως προς τη διαμορφωτική αξιολόγηση.

Αξιολόγηση των εκπαιδευτικών

122. Η ποιότητα της διδασκαλίας θεωρείται γενικά ως πρωταρχικός σχολικός παράγοντας για την επίδοση των μαθητών και επομένως πρέπει να αποτελεί αντικείμενο αξιολόγησης τόσο

του σχολείου όσο και των εκπαιδευτικών. Η παρατήρηση στην τάξη μπορεί να αποτελέσει το πρώτο βήμα προς την αξιολόγηση και τη βελτίωση της ποιότητας διδασκαλίας.

123. Η δημιουργία ενός συνεπούς, αξιόπιστου και πρακτικού συστήματος αξιολόγησης των εκπαιδευτικών είναι πρωταρχικής σημασίας. Πρέπει να παραχωρηθεί τόσο η αρμοδιότητα όσο και τα μέσα στη σχολική ηγεσία να αναλάβει την ευθύνη της διενέργειας της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών, παρόλο που θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο εξωτερικής παρέμβασης, τουλάχιστον για να ελέγχονται οι διαδικασίες αξιολόγησης του σχολείου. Η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών πρέπει να σχεδιαστεί με στόχο τη βελτίωση του εκπαιδευτικού μέσω της επαγγελματικής του εξέλιξης, και ειδικότερα μέσω ενός ατομικού προγράμματος κατάρτισης, ευθυγραμμισμένο με το γενικότερο πρόγραμμα επιμόρφωσης του σχολείου, ει δυνατόν κατόπιν συμφωνίας μεταξύ δασκάλου και της διοίκησης του σχολείου.

Συνδυάζοντας τις λειτουργίες της βελτίωσης και της λογοδοσίας στην αξιολόγηση των εκπαιδευτικών

124. Οι βασικοί στόχοι της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών είναι τυπικά δύο: πρώτον, να βελτιωθεί η διδακτική πρακτική, εντοπίζοντας τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες των εκπαιδευτικών για περαιτέρω επαγγελματική εξέλιξη. Αυτό βοηθά τους εκπαιδευτικούς να μαθαίνουν, να συλλογίζονται και να προσαρμόζουν την πρακτική τους. Δεύτερον, καθιστά τους εκπαιδευτικούς υπόλογους για τις επιδόσεις τους στη βελτίωση της μαθησιακής διαδικασίας, αξιολογώντας την επίδοση σε κομβικά σημεία της σταδιοδρομίας τους, πράγμα που τυπικά συνεπάγεται προώθηση σταδιοδρομίας βάσει επίδοσης και/ή μισθού, επιδόματος ή πιθανότητα επιβολής κυρώσεων λόγω χαμηλής απόδοσης στην εργασία.

125. Ο συνδυασμός των λειτουργιών της βελτίωσης και της λογοδοσίας σε μία διαδικασία αξιολόγησης εκπαιδευτικών ενέχει προκλήσεις. Όταν η αξιολόγηση προσανατολίζεται προς τη βελτίωση της διδακτικής πρακτικής στο πλαίσιο του σχολείου, οι εκπαιδευτικοί είναι συνήθως πρόθυμοι να εντοπίσουν τις αδυναμίες τους, με την προσδοκία ότι τέτοιου είδους γνώση θα οδηγήσει σε πιο αποτελεσματικές αποφάσεις, όσον αφορά τις αναπτυξιακές ανάγκες και την κατάρτιση. Ωστόσο, όταν οι εκπαιδευτικοί έρχονται αντιμέτωποι με πιθανές συνέπειες για τη σταδιοδρομία ή τις αποδοχές τους, είναι λιγότερο πιθανόν να αποδεχτούν αξιολογήσεις επίδοσης και έτσι ενδέχεται να τεθεί σε κίνδυνο η λειτουργία βελτίωσης. Στην πράξη ωστόσο, σπανίως χώρες χρησιμοποιούν μια ξεκάθαρη μορφή αξιολόγησης εκπαιδευτικών. Αντίθετα κάνουν χρήση συνδυαστικών αξιολογήσεων που ενσωματώνουν πολλαπλούς σκοπούς και μεθοδολογίες.

Συνυπολογίζοντας την επίδοση των μαθητών στην αξιολόγηση των εκπαιδευτικών

126. Ο προσδιορισμός των συνεπειών των αξιολογήσεων για την εξέλιξη της σταδιοδρομίας είναι περίπλοκο ζήτημα, καθώς ενδέχεται να παροτρύνει την αντίσταση και αντίδραση των εκπαιδευτικών και των σωματείων τους. Εντούτοις, είναι πρωταρχικής σημασίας οι αξιολογήσεις να έχουν ουσιώδεις συνέπειες για τους αξιολογούμενους, καθώς είναι ο μόνος τρόπος να διασφαλιστεί ότι αντιμετωπίζονται με σοβαρότητα. Το σύστημα αξιολόγησης πρέπει να συνδέει την αξιολόγηση με σκοπό τη βελτίωση και την αξιολόγηση με σκοπό την πρόοδο της σταδιοδρομίας. Επιπλέον, η αξιολόγηση αποτελεί τον μόνο συνεπή τρόπο διάκρισης μεταξύ εκπαιδευτικών. Στο πλαίσιο μιας δημοσιονομικής κατάστασης, όπου τα περιθώρια ανταμοιβής είναι εξαιρετικά περιορισμένα, είναι πολύ σημαντικό να διασφαλίσουμε ότι οι πιο εργατικοί και αποτελεσματικοί εκπαιδευτικοί ανταμείβονται δίκαια.

Χρησιμοποιώντας τα αποτελέσματα της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών για τη διαμόρφωση κινήτρων

127. Η αξιολόγηση της επίδοσης των εκπαιδευτικών μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί προκειμένου να καθοριστεί η εξέλιξη της σταδιοδρομίας, να ανταμειφθεί η καλή επίδοση ή

να επιβληθούν κυρώσεις για εκπαιδευτικούς με χαμηλές επιδόσεις. Κατ'αυτόν τον τρόπο, βοηθά επίσης τα σχολεία να κρατούν τους ικανούς εκπαιδευτικούς και καθιστά τη διδασκαλία ελκυστική επιλογή σταδιοδρομίας.

128. Πρέπει ωστόσο, να σημειωθεί ότι τα ζητήματα που συνδέονται με την ανάπτυξη στενότερης σχέσης μεταξύ επίδοσης εκπαιδευτικών και ανταμοιβών είναι αμφισβητούμενα σε όλες τις χώρες. Παρόλο που η έρευνα έχει επιφέρει ανάμεικτα αποτελέσματα, φαίνεται να υπάρχει συναίνεση ότι ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της ανταμοιβής βάσει επίδοσης είναι στοιχείο πρωταρχικής σημασίας για την επιτυχία τους. Οι δυσκολίες έγκεινται στη δημιουργία δίκαιων και αξιόπιστων δεικτών επίδοσης, στην κατάρτιση των εκπαιδευτών έτσι ώστε να εφαρμόζουν δίκαια τους εν λόγω δείκτες και να προσδιορίζουν τον τρόπο και τα κριτήρια βάσει των οποίων αξιολογούνται οι εκπαιδευτικοί.

Αξιολόγηση του σχολείου

129. Οι ελληνικές αρχές πρέπει να επιταχύνουν την πρωτοβουλία τους, όσον αφορά την αυτοαξιολόγηση των σχολικών μονάδων με σκοπό τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης, βάσει αποτελεσμάτων (περισσότερο από την εισροή στοιχείων και τη διαδικασία), προκειμένου να βελτιωθεί η παροχή εκπαίδευσης και να προωθηθεί η λογοδοσία σε όλο το εκπαιδευτικό σύστημα.

130. Είναι σημαντικό να θεωρηθεί το σύστημα αξιόπιστο και νόμιμο από όλους τους ενδιαφερόμενους παράγοντες. Για το σκοπό αυτό, το σύστημα πρέπει να βασίζεται σε διεθνώς επικυρωμένες μεθόδους, κριτήρια και διαδικασίες, να χρησιμοποιεί καταρτισμένους και αναγνωρισμένους εκπαιδευτές και να παράγει δίκαια, διάφανα και αποδοτικά αποτελέσματα.

131. Η αυτοαξιολόγηση των σχολικών μονάδων αποτελεί σημαντικό πρώτο βήμα στο σύστημα αξιολόγησης, για την οικοδόμηση της εμπιστοσύνης και την εισαγωγή της αξιολόγησης ως τακτικής πρακτικής στην οργανωτική κουλτούρα του σχολείου. Οι ελληνικές αρχές πρέπει να συνεχίσουν την πρωτοβουλία τους για σχολική αξιολόγηση και όλες οι σχολικές μονάδες πρέπει να συμμετάσχουν σε αυτή τη διαδικασία. Ωστόσο, πρέπει να φροντίσουν, ώστε η αυτοαξιολόγηση των σχολικών μονάδων να μην σχεδιαστεί και να μην ερμηνεύεται απλώς ως μια γραφειοκρατική υποχρέωση ρουτίνας. Για αυτό το λόγο, η αυτοαξιολόγηση πρέπει να οργανωθεί, με τρόπο ώστε να είναι συγκρίσιμη μεταξύ σχολικών μονάδων και ώστε να μπορεί να επικυρώνεται και να συμπληρώνεται από εξωτερική αξιολόγηση.

132. Επομένως, ένα σύστημα τακτικής εξωτερικής αξιολόγησης σχολικών μονάδων πρέπει να σχεδιάζεται και να εφαρμόζεται, κάθε τέσσερα χρόνια για παράδειγμα. Κάτι τέτοιο θα διευκόλυνε τη χρήση των αποτελεσμάτων αυτοαξιολόγησης ως βάση θέσπισης μεγαλύτερου βαθμού λογοδοσίας από πλευράς των σχολικών μονάδων και των διευθυντών, ώστε η σχολική μονάδα να αποκτήσει τελικά μεγαλύτερη αυτονομία και να αναλάβει περισσότερες διοικητικές ευθύνες. Η εξωτερική αξιολόγηση πρέπει να καλύπτει:

- την ποιότητα και την ισότητα της εκπαίδευσης, συμπεριλαμβανόμενης της επίδοσης των μαθητών και της επίτευξης των μαθησιακών στόχων, την ποιότητα διδασκαλίας και αξιολόγησης και του τρόπου με τον οποίο το σχολείο διαχειρίζεται τη διαφορετικότητα των μαθητών

- την οργάνωση και τη διοίκηση του σχολείου, συμπεριλαμβανομένης της αποδοτικής διαχείρισης των πόρων, της αυτορρύθμισης της σχολικής μονάδας και της ικανότητας αυτοβελτίωσης καθώς και
- τη σχολική ηγεσία, συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας στοχοθέτησης, σχεδιασμού και λήψης αποτελεσμάτων και συντονισμού, παροχής κινήτρων και άντλησης των καλύτερων στοιχείων από όλους τους ενδιαφερόμενους παράγοντες.

133. Η εφαρμογή της αυτοαξιολόγησης στα σχολεία ως εργαλείο βελτίωσης της ποιότητας είχε συμπεριληφθεί στο εκπαιδευτικό πρόγραμμα για τις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ και της ΕΕ για πολλά χρόνια. Η Ελλάδα συγκαταλέγεται σήμερα μεταξύ των χωρών που θέτουν στόχους και κριτήρια αναφοράς. Ωστόσο, οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής πρέπει να γνωρίζουν ότι η αυτοαξιολόγηση των σχολικών μονάδων αποτελεί πολύ απαιτητική και χρονοβόρα άσκηση. Προϋποθέτει υψηλής ποιότητας σχολικούς ηγέτες, αφοσιωμένο προσωπικό και ζωτικής σημασίας συμμάχους. Εάν το σύστημα πρόσληψης σχολικών ηγετών δεν αλλάξει ριζικά, τα ελληνικά σχολεία δείχνουν ελάχιστα προετοιμασμένα να υλοποιήσουν το σύστημα αυτοαξιολόγησης με επιτυχία και με παραγωγικό τρόπο. Τα σωματεία των εκπαιδευτικών, στην καλύτερη περίπτωση, αντιμετωπίζουν το ζήτημα με δυσπιστία ή ακόμα και προβάλλουν αντιδράσεις, καθώς επικρατεί ο φόβος ότι η αυτοαξιολόγηση των σχολικών μονάδων θα οδηγήσει τελικά σε ατομική αξιολόγηση των εκπαιδευτικών, ενδεχόμενο το οποίο απορρίπτουν.

Ευθυγράμμιση εξωτερικών και εσωτερικών αξιολογήσεων των σχολείων

134. Σε πολλές χώρες, έγινε μια μετατόπιση από τις σχολικές αξιολογήσεις που εστιάζονται στη συμμόρφωση με κεντρικές πολιτικές και διαδικασίες προς ευρύτερες στρατηγικές σχολικής βελτίωσης. Η εξωτερική αξιολόγηση ευθυγραμμίστηκε καλύτερα με την αυτοαξιολόγηση, εν μέρει διότι αυτό ενδυναμώνει τη σχολική αυτονομία.

135. Η αυτοαξιολόγηση, όπως επιδιώκεται σήμερα στην Ελλάδα, έχει το πλεονέκτημα ότι «ανήκει» στη σχολική μονάδα και ως εκ τούτου ανταποκρίνεται άμεσα στις συγκεκριμένες ανάγκες και στο περιβάλλον του σχολείου. Ωστόσο, η αυτοαξιολόγηση με σκοπό τη λογοδοσία υπόκειται σε αναπόφευκτες εντάσεις, αφενός λόγω της αστηρότητας και του βάθους και αφετέρου λόγω της φυσιολογικής επιθυμίας να μην υπονομευθεί η εμπιστοσύνη των γονέων και των προϊσταμένων. Συνεπώς, η αυτοαξιολόγηση αποτελεί περισσότερο εργαλείο διαχείρισης της βελτίωσης, παρά ευρύτερων αλλαγών που ενδεχομένως αμφισβητούν υποθέσεις ή καταλήγουν σε συμπεράσματα που απειλούν βασικούς παράγοντες της σχολικής ιεραρχίας. Επομένως, η εξωτερική προοπτική όσον αφορά την αξιολόγηση σχολικής μονάδας κρατά τις αποστάσεις από την εσωτερική δυναμική του σχολείου και παράλληλα παρέχει αντικειμενικότητα, πράγμα το οποίο ενδέχεται να οδηγήσει σε αστηρότερη διαδικασία.

136. Η εξωτερικότητα μπορεί να επιτευχθεί με διάφορους τρόπους: ποιος αξιολογεί, τι αξιολογείται και πώς, καθώς και οι τρόποι με τους οποίους συμφωνούνται και κοινοποιούνται τα αποτελέσματα. Τα σημεία αυτά πρέπει να είναι σαφή από τη αρχή. Επίσης, η φύση της εξωτερικότητας και το πλαίσιο στο οποίο είναι σημαντικό να εντάσσεται, πρέπει να καθοριστούν με σαφήνεια .

Εξισορροπώντας την πληροφόρηση προς τους γονείς με δίκαιη και εύλογη δημοσιοποίηση στοιχείων για τα σχολεία

137. Τα τελευταία χρόνια, η πρόσβαση σε αξιόπιστες δημόσιες πληροφορίες αναφορικά με τις σχολικές επιδόσεις αποτελεί ολοένα και συχνότερο φαινόμενο. Εν μέρει, απορρέει από το δικαίωμα των ενδιαφερομένων παραγόντων, ιδιαίτερα δε των γονέων, να γνωρίζουν τις επιδόσεις μιας σχολικής μονάδας, στο πλαίσιο της επιλογής του σχολείου για τα παιδιά τους. Επικρατεί επίσης η πεποίθηση ότι η μέτρηση και η δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων σε συγκριτική βάση θα οδηγήσει τα σχολεία να δώσουν έμφαση στις δράσεις που είναι απαραίτητες για τη βελτίωση της συγκριτικής τους επίδοσης. Έτσι, το συμπέρασμα είναι ότι μεγαλύτερη λογοδοσία και διαφάνεια θα προωθήσουν τη βελτίωση.

138. Η δυσκολία έγκειται στη χαλιναγώγηση της δύναμης που έχει η δίκαιη δημόσια ποσοτική και συγκριτική πληροφόρηση, σε πλαίσιο εθνικής επίδοσης, και η οποία αντικατοπτρίζει ευρύτερους μαθησιακούς στόχους. Όποια και εάν είναι λοιπόν τα αποτελέσματα της εξέτασης, συνεπάγεται από τα προαναφερθέντα ότι πρέπει να αναπτυχθεί μία ευρύτερη στρατηγική που να ενθαρρύνει τη σχολική αξιολόγηση και τους σχολικούς στόχους σε σχέση με το ευρύτερο εκπαιδευτικό πρόγραμμα.

Βελτίωση των δεξιοτήτων διαχείρισης δεδομένων των σχολικών φορέων

139. Η συλλογή και ανάλυση δεδομένων από αξιολογήσεις μαθητών και έρευνες μέτρησης ικανοποίησης αποτελεί ολοένα και περισσότερο μέρος του πλαισίου αξιολόγησης. Σε πολλές περιπτώσεις, υπάρχουν σήμερα καθιερωμένες και εξελιγμένες μέθοδοι, διαθέσιμες στους διευθυντές, τους εκπαιδευτικούς και τους γονείς, για την ανάλυση τυποποιημένων αποτελεσμάτων στα σχολεία, με τρόπους που επιτρέπουν δίκαιη σύγκριση με τη χρήση κοινωνικοοικονομικών στοιχείων σε επίπεδο μαθητή. Τέτοιου είδους στοιχεία παρέχουν στους δασκάλους αξιόλογα στοιχεία διάγνωσης τόσο της επίδοσης των μαθητών όσο και της σχολικής μονάδας γενικότερα.

140. Σε πολλές χώρες, διευθυντές και εκπαιδευτικοί δεσμεύονται σε μεγάλο βαθμό να χρησιμοποιήσουν τέτοιου είδους δεδομένα, προκειμένου να βελτιωθεί τόσο η μαθησιακή διαδικασία για τους μαθητές όσο και η λογοδοσία για τους ίδιους. Οι εκπαιδευτικοί χρησιμοποιούν δεδομένα διαμορφωτικά, προκειμένου να εντοπίζουν τα δυνατά σημεία καθώς και τις αδυναμίες μεμονωμένων μαθητών και να εξατομικεύουν τη διδασκαλία με σκοπό την επακόλουθη πρόοδο. Ωστόσο, οι εκπαιδευτικοί σημειώνουν συχνά την περιορισμένη γνώση τους σε θέματα ανάλυσης και ερμηνείας δεδομένων που σχετίζονται με την επίδοση των μαθητών.

141. Κατά συνέπεια, η δυσκολία έγκειται στη διασφάλιση ότι όλοι οι βασικοί παράγοντες στα σχολεία διαθέτουν τις απαραίτητες δεξιότητες σε θέματα συλλογής, ανάλυσης και ερμηνείας δεδομένων, προκειμένου τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων να είναι κατανοητά και να μεταφράζονται σε δράσεις. Υφίσταται ανάγκη βελτίωσης των δεξιοτήτων διαχείρισης δεδομένων σε όλο το φάσμα των διευθυντών και των εκπαιδευτικών.

Πλαίσιο 1.8 Μαθήματα από την Πορτογαλία αναφορικά με τις εξωτερικές αξιολογήσεις

Στην Πορτογαλία, η εξωτερική αξιολόγηση επίδοσης των μαθητών παρείχε σημαντικά στοιχεία στους υπευθύνους για τη χάραξη πολιτικής. Βοήθησε στην κατανόηση των προβλημάτων του συστήματος και υπέδειξε εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων. Για παράδειγμα, η διαδικασία της συνένωσης σχολείων είχε αρχικά στοχεύσει στην καταπολέμηση της χαμηλής επίδοσης μικρών σχολείων.

Η παροχή πληροφοριών στα σχολεία αναφορικά με τη βαθμολόγηση των μαθητών ήταν πολύ σημαντική για τη βελτίωση της επίδοσης των μαθητών. Η αντίληψη ότι τα μαθησιακά αποτελέσματα μετρούν τη δουλειά των σχολείων και των εκπαιδευτικών, επέφερε θετική αλλαγή στη στάση πολλών εκπαιδευτικών και σχολείων.

Απεναντίας, η δημοσιοποίηση της κατάταξης των σχολείων στα MME, βάσει της μέσης βαθμολογίας των μαθητών στα αντίστοιχα Λύκεια, υπονόμωσε τη δέσμευση των σχολείων για βελτίωση.

Αξιολόγηση συστήματος

142. Το Υπουργείο δε διαθέτει μία έγκυρη βάση πληροφόρησης για λήψη αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο. Η ανάπτυξη ενός ακριβούς και διαχειρίσιμου συστήματος δεδομένων αποτελεί βασική προϋπόθεση διαχείρισης του εκπαιδευτικού συστήματος σε όλες τις βαθμίδες και για τη διατύπωση και υλοποίηση των προβλεπόμενων μεταρρυθμίσεων.

143. Η έλλειψη ενός αξιόπιστου και ολοκληρωμένου συστήματος δεδομένων, που καλύπτει δείκτες διαχείρισης-επίδοσης, παρεμποδίζει τη διαμόρφωση πολιτικής και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης με δεδομένα ως προς την ποιότητα και την ισονομία, συγκριτικά με τους πόρους που εκχωρούνται στην εκπαίδευση, καθιστά την ανάπτυξη μιας συνεπούς στρατηγικής για βελτίωση ακόμα πιο δύσκολη.

144. Η ανάπτυξη συστήματος δεδομένων υψηλής ποιότητας αποτελεί επείγον ζήτημα. Σήμερα, το ελληνικό Υπουργείο Παιδείας δεν διαθέτει αξιόπιστα δεδομένα για τους μαθητές, τα σχολεία και τους εκπαιδευτικούς. Το Υπουργείο υστερεί σε βασικές πληροφορίες αναφορικά με τον αριθμό μαθητών, τις εγγραφές στα σχολεία, την ηλικία, τη βαθμίδα, το πεδίο μελέτης και άλλα αξιολογικά στοιχεία. Επιπλέον, χωρίς μια αξιόπιστη βάση δεδομένων ως προς τις εγγραφές των μαθητών, είναι αδύνατον να υπάρξει αποτελεσματικός έλεγχος ως προς τη φοίτηση στα σχολεία και τη μάθηση στην υποχρεωτική εκπαίδευση. Το Υπουργείο διαθέτει ελάχιστα στοιχεία αναφορικά με τον αριθμό των εκπαιδευτικών, τα προσόντα τους και τον φόρτο εργασίας, το καθεστώς εργασίας (μόνιμοι ή συμβασιούχοι), την ηλικία, τη μισθολογική κλίμακα κ.λπ. Σημαντικό εμπόδιο αποτελεί επίσης η έλλειψη στοιχείων ως προς τα σχολεία, αναφορικά με την τοποθεσία, τις εγγραφές μαθητών, το προσωπικό, τον τύπο του σχολείου, τις παιδαγωγικές παροχές κ.λπ. Στοιχεία ως προς τις επικρατούσες τάσεις δεν υπάρχουν καθόλου.

145. Μια αξιόπιστη βάση δεδομένων συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό σε πιο αποτελεσματική διαμόρφωση πολιτικής, πιο αποτελεσματική επικοινωνία και τελικά σε μεγαλύτερη αποδοχή και ανάληψη ευθύνης των μεταρρυθμίσεων. Χωρίς μια αξιόπιστη βάση δεδομένων, δεν είναι εφικτή η υιοθέτηση πολιτικών επιστημονικής ανάλυσης, η αναγνώριση καλών πρακτικών ή η διαμόρφωση πολιτικής βάσει στοιχείων.

146. Ειδικοί πληροφορικής του Πανεπιστημίου Πατρών βρίσκονται στη διαδικασία δημιουργίας μίας νέας βάσης δεδομένων, η οποία θα τηρεί μητρώο πληροφοριών για τα σχολεία και θα είναι προσβάσιμη από διάφορα επίπεδα του συστήματος (σχολεία, περιφέρειες, υπουργείο) σύμφωνα με τις ανάγκες τους. Ωστόσο, ειδικοί και επαγγελματίες εξοικειωμένοι με την εφαρμογή εκτεταμένων προγραμμάτων πληροφορικής (IT) στα υπουργεία παιδείας τονίζουν τη σπουδαιότητα της ανάμειξης των μελλοντικών χρηστών στα εν λόγω προγράμματα. Δεν ισχύει κάτι τέτοιο στην Ελλάδα. Σταθερή συνεργασία μεταξύ ειδικών της επιστήμης των υπολογιστών και δημοσίων υπαλλήλων σε όλα τα επίπεδα είναι απαραίτητη προκειμένου να αναπτυχθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα, εφόσον οι τελευταίοι είναι αυτοί που γνωρίζουν τι είδους πληροφορίες απαιτούνται για τη διαμόρφωση πολιτικής.

147. Η αποτελεσματική χρήση των περιορισμένων πόρων είναι ακόμη πιο δύσκολη όταν πρόκειται για υπουργείο παιδείας. Όπως σημειώθηκε νωρίτερα, το ελληνικό υπουργείο μόλις πρόσφατα ξεκίνησε να αναπτύσσει ένα αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης πληροφοριών. Βασικά στοιχεία για το εκπαιδευτικό σύστημα είτε απουσιάζουν εντελώς είτε είναι αναξιόπιστα. Η έλλειψη ξεκάθαρων τύπων για τη στελέχωση των σχολείων και για τη χρηματοοικονομική κατανομή για λειτουργικές δαπάνες σε συνδυασμό με τον επιμερισμό αρμοδιοτήτων σε διάφορα υπουργικά χαρτοφυλάκια, διοικητικά στρώματα και δημοτικές επιτροπές δεν βοηθά την αποτελεσματική και διάφανη χρήση των κονδυλίων. Η απόδοση και η διαφάνεια μπορούν να ενισχυθούν με μια αξιόπιστη βάση δεδομένων και ένα αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης πληροφοριών.

148. Η πολιτική πρέπει να ενημερώνεται από μια σειρά ποσοτικών και ποιοτικών μέτρων. Το δύσκολο είναι να διασφαλιστεί ότι τα μέτρα του συστήματος επίδοσης είναι αρκετά ευρεία, προκειμένου να συμπεριλάβουν ολόκληρο το φάσμα των μαθησιακών στόχων των μαθητών. Η διαμόρφωση πολιτικής σε επίπεδο συστήματος πρέπει να ενημερώνεται από υψηλής ποιότητας δεδομένα και στοιχεία, και να μην καθοδηγείται από τη διαθεσιμότητα των εν λόγω πληροφοριών.

149. Δείκτες και μετρήσεις επίδοσης συστήματος παρέχουν μία εικόνα, για να καταλάβουμε πόσο καλά παρέχεται το αγαθό της εκπαίδευσης. Χρησιμοποιώντας τα εν λόγω δεδομένα, οι κυβερνήσεις μπορούν να αναλύουν την επίδοση και να αναγνωρίζουν τομείς προτεραιότητας για σχεδιασμό, παρέμβαση και πολιτική. Παραδοσιακά αυτό συνεπάγεται τη δημιουργία ενός πλαισίου μέτρησης της επίδοσης του συστήματος.

150. Οι δείκτες των υψηλών στόχων για το εκπαιδευτικό σύστημα πρέπει να επαυξηθούν με μέτρα για κάθε χαρτογραφημένη περιοχή κάθε στόχου. Επιπλέον, τα δεδομένα πρέπει να βασίζονται σε αποδεκτούς ορισμούς για όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης. Πρέπει να βελτιωθεί η ποιότητα των δεδομένων, η έρευνα να διενεργηθεί αναφορικά με τα «κενά», στα οποία η συστηματική συλλογή είναι είτε εξαιρετικά δαπανηρή είτε μη εφικτή και να αναπτυχθεί μια μακροχρόνια στρατηγική βελτίωσης των εργαλείων μέτρησης, για μελλοντικές ανάγκες όσον αφορά τις πληροφορίες.

151. Ενώ κάποιες χώρες συλλέγουν συχνά μεγάλο όγκο δεδομένων και στατιστικών σε επίπεδο συστήματος, τα δεδομένα αυτά συχνά δεν αξιοποιούνται επαρκώς. Ενίοτε αυτό οφείλεται σε ανεπαρκή διαβούλευση μεταξύ των ενδιαφερόμενων παραγόντων και των υπηρεσιών, αναφορικά με την καλύτερη διαχείριση, ενσωμάτωση και παρουσίαση των δεδομένων για βέλτιστη χρήση από διαφορετικά κοινά.

152. Υπάρχει ένα ευρύ φάσμα επιλογών για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότερη χρήση των υφιστάμενων πληροφοριών από τους ενδιαφερόμενους παράγοντες στην αξιολόγηση του συστήματος. Μία επιλογή είναι η θέσπιση πρωτοκόλλου για επιμερισμό των δεδομένων της αξιολόγησης του συστήματος μεταξύ των ενδιαφερόμενων παραγόντων. Σε αυτά ενδέχεται να περιλαμβάνονται δεδομένα που δεν είναι διαθέσιμα στο κοινό, αλλά που μπορούν να αναλυθούν και να χρησιμοποιηθούν, για παράδειγμα, για επισκόπηση σε επίπεδο σχολείου ή τοπικής αυτοδιοίκησης. Μια άλλη εναλλακτική είναι η ανάπτυξη αναλυτικής ικανότητας, συμπεριλαμβανομένων στατιστικών, αναλυτικών ικανοτήτων και ικανότητας έρευνας σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να αξιοποιηθούν πλήρως οι υπάρχουσες πληροφορίες με ξεκάθαρη, υψηλής ποιότητας και έγκαιρη αναφορά των αποτελεσμάτων, προσαρμοσμένων για διαφορετικό κοινό. Για παράδειγμα, βάσεις δεδομένων και τεχνικά υλικά είναι χρήσιμα για τους ερευνητές, αλλά τα ξεκάθαρα βασικά μηνύματα όσον αφορά τα μείζονα αποτελέσματα είναι επικουρικά για την τοπική αυτοδιοίκηση. Τα σχολεία θα επωφεληθούν από την ολοκληρωμένη ανατροφοδότηση, όσον αφορά την επίδοση των μαθητών στις εξετάσεις σε εθνικό επίπεδο (π.χ. ανά πεδίο εξέτασης, ανά μεμονωμένη ερώτηση, ανά τάξη, ανά μαθητική ομάδα).

153. Η δυσκολία έγκειται στην καλύτερη οργάνωση της συλλογής και ανάλυσης βασικών πληροφοριών σε εθνικό επίπεδο, στην ξεκάθαρη κοινοποίηση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης του συστήματος και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής χρήσης τους από τους ενδιαφερόμενους παράγοντες του συστήματος.

154. Συνοψίζοντας, χωρίς εξωτερική αξιολόγηση καθίσταται δύσκολος ο έλεγχος της επίδοσης των σχολικών μονάδων και των μαθητών τους, καθώς και η μέτρηση της επίτευξης των στόχων του σχολικού προγράμματος. Ελλείπει εξωτερικής αξιολόγησης δημιουργούνται προβλήματα διοίκησης και διαχείρισης σε όλα τα επίπεδα και καθίσταται ακόμη πιο προβληματικός, τόσο ο σχεδιασμός της εκπαιδευτικής πολιτικής όσο και η αξιολόγηση της εφαρμογής της. Επίσης, η έλλειψη αυτή επηρεάζει την ανάπτυξη, την εφαρμογή και την παρακολούθηση των μεταρρυθμίσεων.

155. Το Υπουργείο δεν διαθέτει έγκυρη βάση πληροφοριών αναφορικά με:

- τη διαμόρφωση πολιτικής και την αξιολόγηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων και
- την αποτίμηση της παροχής εκπαίδευσης, όσον αφορά την ποιότητα και την ισονομία και τη χρήση των πόρων που εκχωρούνται στην εκπαίδευση.

156. Το Υπουργείο υστερεί ενός ολοκληρωμένου και πλήρους συστήματος αξιολόγησης. Πιο συγκεκριμένα, δεν υπάρχει:

- τυποποιημένη εθνική αξιολόγηση που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τη σύγκριση της επίδοσης μεταξύ μαθητών, εκπαιδευτικών, σχολικών μονάδων ή περιφερειών
- σύνδεση μεταξύ της αξιολόγησης μαθητών, σχολικών μονάδων και εκπαιδευτικών και
- κουλτούρα αξιολόγησης στο σύστημα που λαμβάνει τα αποτελέσματα ως το πρώτο κριτήριο που διαμορφώνει τη βάση για τη βελτίωση των στρατηγικών και τον επιμερισμό των ευθυνών.

157. Ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης είναι απαραίτητο για:

- προσδιορισμό ολοκληρωμένης συνεκτικής στρατηγικής για βελτίωση σε όλα τα επίπεδα (εκπαιδευτικοί, σχολείο, διοίκηση)
- παρακολούθηση της επίδοσης των σχολικών μονάδων και των μαθητών και μέτρηση της επίτευξης των μαθησιακών στόχων
- μέτρηση του βαθμού πραγματοποίησης των στόχων μεταρρύθμισης και βελτίωση του καθεστώτος λογοδοσίας
- παροχή μέσω λογοδοσίας αναφορικά με την ισονομία, την αποτελεσματική διαχείριση, την αποδοτική αποκέντρωση και την παραχώρηση αυτονομίας στις σχολικές μονάδες και
- βελτίωση της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών, έτσι ώστε να έχουν δίκαιες, διαφανείς και ξεκάθαρες συνέπειες.

Σύνοψη προτάσεων

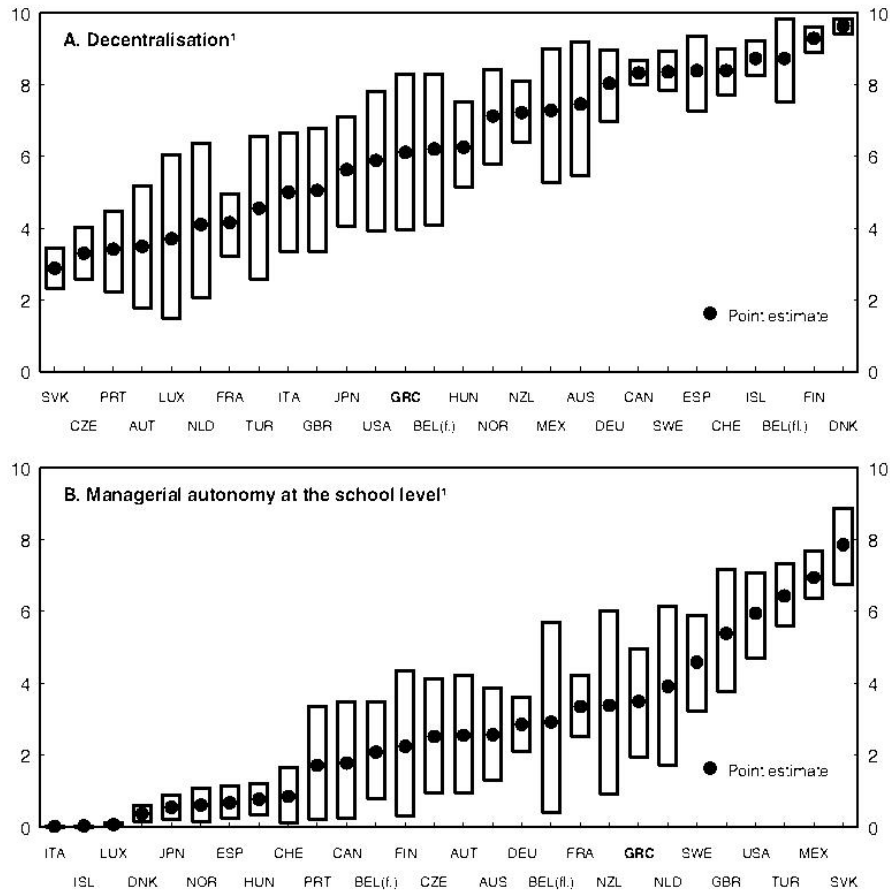
Βραχυπρόθεσμα

Επιτάχυνση της πρωτοβουλίας για την αυτοαξιολόγηση της σχολικής μονάδας με σκοπό τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης, βάσει αποτελεσμάτων (και όχι βάσει εισροής στοιχείων και διαδικασίας), προκειμένου να βελτιωθεί η παροχή των εκπαιδευτικών υπηρεσιών και να προωθηθεί η λογοδοσία σε όλο το εκπαιδευτικό σύστημα. Πιο συγκεκριμένα, το Υπουργείο πρέπει:

- να οργανώσει την αυτοαξιολόγηση των σχολικών μονάδων, έτσι ώστε τα αποτελέσματα να είναι συγκρίσιμα μεταξύ σχολικών μονάδων και να επικυρώνονται και να συμπληρώνονται από εξωτερική αξιολόγηση
 - να σχεδιάσει και να υλοποιήσει πρόγραμμα τακτικής εξωτερικής αξιολόγησης σχολικής μονάδας (για παράδειγμα, κάθε τέσσερα χρόνια)
 - να χρησιμοποιεί την εξωτερική αξιολόγηση προκειμένου: (1) να επικυρώνονται τα αποτελέσματα της αυτοαξιολόγησης, (2) να αξιολογείται η ικανότητα της σχολικής μονάδας ως προς τη δυνατότητα να της παραχωρηθεί μεγαλύτερη αυτονομία και να αναλαμβάνει περισσότερες αρμοδιότητες διαχείρισης και (3) να καθιερωθεί μία βάση για λογοδοσία σχολικών μονάδων και διευθυντών
 - να συμπεριλάβει κριτήρια που σχετίζονται με: (1) την παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών όσον αφορά την ποιότητα και την ισονομία (επίδοση των μαθητών και επίτευξη των μαθησιακών στόχων) (2) την ποιότητα της διδασκαλίας και της αξιολόγησης και την ανταπόκριση στη διαφορετικότητα των μαθητών (3) την οργάνωση και διαχείριση του σχολείου (απόδοση διαχείρισης πόρων), την αυτορρύθμιση και την ικανότητα αυτοβελτίωσης (4) την ηγετική ικανότητα του σχολείου (ικανότητα στοχοθέτησης, μελλοντικού σχεδιασμού και εξασφάλισης αποτελεσμάτων και συντονισμού, παροχής κινήτρων και άντλησης των καλύτερων στοιχείων από τους ενδιαφερόμενους παράγοντες) και
 - να εξασφαλίσει αποτελεσματικότητα της εξωτερικής αξιολόγησης: (1) προβλέποντας η εξωτερική αξιολόγηση να πραγματοποιείται από καταρτισμένους και αναγνωρισμένους αξιολογητές (2) σχεδιάζοντας και παρέχοντας πρόγραμμα κατάρτισης αξιολογητών (3) προσδιορίζοντας τον αρμόδιο φορέα για την εξωτερική αξιολόγηση και διασφαλίζοντας ότι διαθέτει την αυτονομία και τα μέσα να φέρει εις πέρας την αποστολή της.
- Εκκίνηση, σχεδιασμός και ανάπτυξη όσο το δυνατό συντομότερα ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης των μαθησιακών αποτελεσμάτων που να ευθυγραμμίζεται με τους στόχους του προγράμματος σπουδών και που να μπορούν να χρησιμοποιηθεί σε διάφορα επίπεδα του συστήματος: μεμονωμένοι μαθητές, τάξεις, σχολεία, περιφέρειες και το σύστημα ως σύνολο (βλ. Πλαίσιο I.8). Αρχικά βήματα προς αυτό το σκοπό περιλαμβάνουν την ανάπτυξη τυποποιημένων εθνικών κριτηρίων αξιολόγησης της μαθησιακής διαδικασίας στους τομείς των μαθηματικών, των φυσικών επιστημών και της γλώσσας, για τις αντίστοιχες βαθμίδες εκπαίδευσης.
 - Ανάπτυξη και διατήρηση ολοκληρωμένου συστήματος πληροφοριών για την υποστήριξη του σχεδιασμού, της βελτίωσης ποιότητας και της αποτελεσματικής

διαχείρισης εντός του συστήματος. Εκτεταμένες προσπάθειες για την ανάμειξη των τελικών χρηστών των δεδομένων στο σχεδιασμό του συστήματος πληροφοριών.

Γράφημα Ι.18 Αυτονομία και λογοδοσία σε σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, χώρες ΟΟΣΑ (2007)



Σημείωση: ¹Το γράφημα απεικονίζει τον μέσο όρο και το φάσμα που περιλαμβάνει το 90% των 1.000 τυχαία επιλεγμένων δεικτών.

Πηγή: Gonand, F. κ. ά., (2007), Απόδοση δημοσίων δαπανών: οργανωτικοί δείκτες στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση και Sutherland D. κ. ά., (2007), Δείκτες επίδοσης δημοσίων δαπανών για την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Τα στοιχεία εμφανίζονται στην μελέτη ΟΟΣΑ (2009α).

Μεσοπρόθεσμα

158. Επέκταση της τυποποιημένης εθνικής αξιολόγησης:

- Δημιουργία κεντρικής «τράπεζας θεμάτων» την οποία μπορούν να χρησιμοποιούν οι εκπαιδευτικοί, και η οποία να είναι συνδεδεμένη με συγκεκριμένα μαθησιακά αποτελέσματα, συγκρίσιμα σε βάθος χρόνου και τα οποία να προσμετρώνται στη βαθμολογία των μεμονωμένων μαθητών (από 20% έως 30%).
- Παροχή επαγγελματικής εξέλιξης για την ενίσχυση της ικανότητας των δασκάλων να χρησιμοποιούν διαμορφωτικές μεθόδους αξιολόγησης των μαθησιακών αποτελεσμάτων. Μπορούν να δημιουργηθούν αθροιστικές αξιολογήσεις, ευθυγραμμισμένες με τους στόχους του προγράμματος που θα στοχεύουν σε συγκεκριμένα μαθησιακά αποτελέσματα και θα βαθμολογούν διαφορετικούς τύπους αξιολόγησης, όπως αξιολόγηση εργασιών και αξιολόγηση βάσει φακέλου.

159. Χρήση ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης των μαθησιακών αποτελεσμάτων που έχει δημιουργηθεί για να αξιολογεί συγκριτικά την επίδοση των μαθητών, της τάξης, της σχολικής μονάδας, της περιφέρειας και του συστήματος συνολικά.

160. Ανάπτυξη ενός σταθερού, αξιόπιστου και πρακτικού συστήματος αξιολόγησης εκπαιδευτικών στο πλαίσιο ενός πλήρως αναπτυγμένου πλαισίου αξιολόγησης (βλ. Πλαίσιο I.9).

- Παροχή της εξουσίας και των μέσων στη διοίκηση των σχολικών μονάδων, για να αναλάβει την αρμοδιότητα της διαδικασίας της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών.
- Εξέταση του ενδεχόμενου χρήσης εξωτερικής παρέμβασης, τουλάχιστον για τον έλεγχο των διαδικασιών αξιολόγησης της σχολικής μονάδας.
- Σχεδιασμός της αξιολόγησης εκπαιδευτικών με στόχο τη βελτίωση, συνδεδεμένης με την επαγγελματική εξέλιξη (για παράδειγμα, μέσω ατομικού προγράμματος κατάρτισης, ευθυγραμμισμένου με το πρόγραμμα κατάρτισης του σχολείου, ει δυνατόν κατόπιν συμφωνίας μεταξύ του εκπαιδευτικού και της διοίκησης του σχολείου).
- Έμφαση στις συνέπειες της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών για τη σταδιοδρομία τους και ενδεχόμενη ανταμοιβή, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι εκπαιδευτικοί αντιμετωπίζουν τις αξιολογήσεις με σοβαρότητα.
- Χρήση της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών, προκειμένου να διακρίνονται οι πιο εργατικοί και ικανοί εκπαιδευτικοί και να διασφαλίζεται ότι ανταμείβονται δίκαια.

Πλαίσιο 1.9 Μαθήματα από την Πορτογαλία αναφορικά με την αξιολόγηση σχολείων και εκπαιδευτικών

Η εφαρμογή της αξιολόγησης σχολικών μονάδων αποδείχθηκε πολύ ευκολότερη στην εφαρμογή της από την αξιολόγηση εκπαιδευτικών. Η αυτοαξιολόγηση των σχολικών μονάδων αποτελεί σημαντικό σημείο εκκίνησης, αλλά μια τέτοιου είδους αξιολόγηση για να είναι συνεπής πρέπει να επικυρώνεται από εξωτερική αξιολόγηση. Είναι σημαντικό τα σχολεία να αποδέχονται τα κριτήρια και να αναγνωρίζουν την ικανότητα και τη νομιμότητα των αξιολογητών.

Η αναγνώριση των αξιολογητών είναι εξίσου σημαντική για την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών. Θα ήταν πολύ χρήσιμο εάν θα μπορούσε να υπάρξει συμφωνία, όσον αφορά την ικανότητα των αξιολογητών και τα κριτήρια και τις συνέπειες της αξιολόγησης. Μια μακροχρόνια διαπραγμάτευση ενδέχεται να είναι προτιμότερη από μια πιο δυναμική εφαρμογή της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών, ιδιαίτερα δε εάν έχει ήδη δρομολογηθεί αξιολόγηση σχολικής μονάδας. Πρέπει να διαδοθεί η άποψη ότι πρώτιστος στόχος της αξιολόγησης είναι η βελτίωση, μέσω περαιτέρω κατάρτισης και επαγγελματικής ανέλιξης. Οι συνέπειες για πρόοδο της σταδιοδρομίας πρέπει να θεωρηθούν υποπροϊόν της αξιολόγησης για βελτίωση.

Η αδυναμία εξασφάλισης της στήριξης των εκπαιδευτικών εντός των σχολικών μονάδων δυσχέρανε την εφαρμογή του συστήματος στην Πορτογαλία. Το σύστημα δεν πρέπει να εξαρτάται από την εθελοντική συμμετοχή στη διαδικασία των μεμονωμένων εκπαιδευτικών (για παράδειγμα μέσω αυτοαξιολόγησης). Σε αντίθετη περίπτωση, το σύστημα είναι εκτεθειμένο σε ατομικές ή οργανωμένες μορφές αντίστασης, οι οποίες ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την προσπάθεια συνολικά.

Santiago, P. κ. ά. (2009).

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

Αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων

161. Η διατήρηση μιας ιδιαίτερα κεντρικής δομής διοίκησης και διαχείρισης του εκπαιδευτικού συστήματος στην Ελλάδα αποτελεί μείζον εμπόδιο για βελτιωμένη αποδοτικότητα και υψηλές επιδόσεις. Ουσιαστικά, η δομή παρέχει ελάχιστα κίνητρα σε κάθε επίπεδο του συστήματος –τον εκπαιδευτικό, τον διευθυντή, τους δημοτικούς και περιφερειακούς λειτουργούς ή διάφορες υπηρεσίες του Υπουργείου – προκειμένου να αναλάβουν την ευθύνη έτσι ώστε να κάνουν πιο αποτελεσματική χρήση των διαθέσιμων πόρων και να βελτιώσουν την επίδοση (Γράφημα I.18 και Πίνακας I.9). Η νοοτροπία που διέπει όλο σύστημα είναι να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με στενά οριοθετημένους κεντρικούς κανόνες ή να εκτελεστεί μια στενά καθορισμένη εργασία, και όχι να αποδοθούν ευθύνες σχετικά με τις χαμηλές επιδόσεις ή να υπάρξει συνεισφορά στην επίτευξη ενός ευρύτερου στόχου, όπως η βελτίωση της μάθησης των μαθητών ή της συνολικής επίδοσης μιας σχολικής μονάδας ή περιφέρειας. Ελλείψει στόχων, κριτηρίων αναφοράς ή τρόπων αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της επίδοσης σε κάθε βαθμίδα του συστήματος, δεν υπάρχει τρόπος να αποδοθούν ευθύνες σε άτομα.

162. Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα είναι από τα πιο συγκεντρωτικά συστήματα στην Ευρώπη. Οι περισσότερες χώρες στην Ευρώπη και οι χώρες με τις υψηλότερες επιδόσεις στο πρόγραμμα PISA, έχουν αποκεντρώσει την ευθύνη και τη λογοδοσία για τη μάθηση των μαθητών στο επίπεδο της σχολικής μονάδας, έχουν επαναπροσδιορίσει τους ρόλους σε κάθε βαθμίδα του συστήματος, προκειμένου να ενισχυθεί η βελτίωση του σχολείου, και άλλαξαν τον ρόλο των κεντρικών φορέων, οι οποίοι πλέον αντί να επιβάλλουν τη συμμόρφωση με συγκεντρωτικούς κανόνες, ηγούνται της βελτίωσης, ενισχύοντας τις σχολικές μονάδες και τους εκπαιδευτικούς και θεωρώντας το σύστημα συνολικά υπεύθυνο για την επίδοση. Τέτοιου είδους μεταβολές δεν έχουν λάβει χώρα ακόμα στην Ελλάδα.

Πίνακας 9 Βαθμός λήψης αποφάσεων σχολικής πολιτικής, χώρες ΟΟΣΑ (????)(2003)

Percentage of decisions relating to public sector lower secondary education taken at each level of government, 2003

	Central	State	Provincial / regional	Sub-regional	Local	School	Total
Australia		76				24	100
Austria	27	22			23	29	100
Belgium (Fr.) ¹		32	25			43	100
Czech Republic	7		1		32	60	100
Denmark	19				38	44	100
England	11				4	85	100
Finland	2				71	27	100
France	24		10	35		31	100
Germany	4	30	17		17	32	100
Greece	80		4		3	13	100
Hungary	4				29	68	100
Iceland	25				50	25	100
Italy	23		16		15	46	100
Japan	13		21		44	23	100
Korea	9		34		8	48	100
Luxembourg	66					34	100
Mexico	30	45	2			22	100
Netherlands						100	100
New Zealand	25					75	100
Norway	32				32	37	100
Portugal	50		8			41	100
Slovak Republic	33		2		15	50	100
Spain		57	15			28	100
Sweden	18				36	47	100
Turkey ²	48		27			24	100

Σημείωση: Τα κενά υποδεικνύουν ότι το διοικητικό επίπεδο δεν έχει πρωτίστως αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων.

1. Για το Βέλγιο (Γαλλική Κοινότητα), το επαρχιακό/περιφερειακό επίπεδο σημαίνει κρατικό επίπεδο για το 61% των σχολείων, επαρχιακό επίπεδο για το 21% και τοπικό επίπεδο για το 18%.
2. Τα στοιχεία αναφέρονται στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση.

Πηγή: ΟΟΣΑ (2004). *Education at a glance [Η εκπαίδευση με μια ματιά]*: Δείκτες ΟΟΣΑ 2004, ΟΟΣΑ, Παρίσι, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.oecd.org/edu/eag2004.

163. Σε μεγάλο βαθμό, η συγκεντρωτική και κατακερματισμένη εκπαιδευτική δομή απορρέει από τη συνολική εθνική κρατική δομή της Ελλάδας. Παραδοσιακά, πρόκειται για δομή με έντονα κεντρικό έλεγχο, που επιβάλλεται εν μέρει από τη δυσκολία εξασφάλισης συνοχής και διατήρησης πολιτικού ελέγχου σε ευρέως διασκορπισμένες μικρές κοινότητες και νησιά. Το Υπουργείο Παιδείας λειτουργεί στο πλαίσιο πολιτικών και κανόνων που καθιερώνονται από τα Υπουργεία Οικονομικών και Εσωτερικών.

164. Επιπλέον αυτών των εξωτερικών ελέγχων, οι εκπαιδευτικές πολιτικές που αποτελούν αρμοδιότητα του Υπουργείου Παιδείας, συμπεριλαμβανομένου του προγράμματος σπουδών, του χρονοδιαγράμματος και της τοποθέτησης και κατανομής των εκπαιδευτικών και άλλου σχολικού προσωπικού, είναι επίσης συγκεντρωμένες σε κεντρικό επίπεδο.

Η ευθύνη για βασικά στοιχεία του συστήματος – πρόγραμμα σπουδών, τοποθέτηση δασκάλων, δημιουργία και διανομή μαθητικών συγγραμμάτων κ.λπ. – διαμοιράζεται μεταξύ χωριστών μονάδων του Υπουργείου και κάθε μία από αυτές τις μονάδες διαθέτει κάθετες συνδέσεις τύπου «σιλό» με τις μονάδες του συστήματος στις περιφέρειες, τις νομαρχίες, τα γραφεία και τα σχολεία. Η αρμοδιότητα και η χρηματοδότηση για σημαντικά λειτουργικά έξοδα, όπως η συντήρηση σχολικών κτιρίων και η μεταφορά μαθητών, ανατίθεται σε δήμους, υπό την αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών και όχι του Υπουργείου Παιδείας. Αυτό δυσχεραίνει τη συνοχή.

165. Το σημερινό σύστημα περιφερειακής διοίκησης διαιρείται σε πέντε επίπεδα (βλ. Γράφημα I.19): σχολική μονάδα, γραφεία εκπαίδευσης (σε επίπεδο δήμων και κοινοτήτων), διευθύνσεις εκπαίδευσης (νομαρχιακό επίπεδο), περιφερειακές διευθύνσεις εκπαίδευσης, και κεντρική υπηρεσία (υπουργείο) με πολλές διασκορπισμένες δομές (16.000 σχολικές μονάδες, 116 διευθύνσεις εκπαίδευσης, 363 γραφεία εκπαίδευσης, 800 σχολικούς συμβούλους, και 200.000 εκπαιδευτικούς).

166. Μεσολαβούν πολλά στρώματα μεταξύ της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου και των σχολικών μονάδων. Η λειτουργία κάθε στρώματος παραδοσιακά δεν ήταν η λήψη αποφάσεων αλλά η διασφάλιση συμμόρφωσης των υφισταμένων μονάδων με οδηγίες κεντρικού σχεδιασμού. Δεν αντιστοιχεί σε συγκεκριμένο επίπεδο λήψης αποφάσεων το κάθε ένα από αυτά τα στρώματα. Η ύπαρξή τους δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ούτε όσον αφορά την ειδίκευση ούτε την αποκέντρωση, καθώς οι αρμοδιότητές τους αλληλεπικαλύπτονται.

167. Οι περιφερειακές και τοπικές δομές είναι ιδιαίτερα δυσλειτουργικές. Η προστιθέμενη αξία και η ειδική σφαίρα αρμοδιότητας κάθε διοικητικής μονάδας δεν είναι ξεκάθαρη, καθώς φαίνεται ότι μάλλον παρεμποδίζεται παρά διευκολύνεται η επικοινωνία μεταξύ της βασικής δομής στο Υπουργείο, που είναι αρμόδιο για τον σχεδιασμό και την προώθηση των μεταρρυθμίσεων, και τις σχολικές μονάδες που πρέπει να τις υλοποιήσουν. Δεν αντιστοιχούν σε διαφορετικά επίπεδα λήψης αποφάσεων ή σε πραγματική αποκέντρωση. Ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων εμποδίζει την αποτελεσματική διαμόρφωση πολιτικής και δεν βελτιώνει τη δέσμευση και την ευθύνη, όσον αφορά τις πολιτικές μεταξύ αυτών που έχουν την τελική ευθύνη για υψηλής ποιότητας διδασκαλία και εκμάθηση: τους εκπαιδευτικούς και τους διευθυντές σχολείων.

168. Βασική διαπίστωση του προγράμματος PISA είναι ότι οι χώρες με τις καλύτερες επιδόσεις έχουν μετακινηθεί από συγκεντρωτικά σε πιο αποκεντρωμένα συστήματα στο πλαίσιο των εθνικών τους στόχων, των υποστηρικτικών δομών και της λογοδοσίας. Οι εν λόγω χώρες εστιάζουν στο σχολείο ως τη μονάδα που πρέπει να βελτιωθεί: δημιουργία ενός οργανωτικού πλαισίου και ευελιξίας για τους εκπαιδευτικούς, υπό την εκπαιδευτική ηγεσία

ενός διευθυντή σχολείου και συνεργασία για τη βελτίωση της μαθησιακής διαδικασίας. Ακολουθεί σύνοψη των πορισμάτων του προγράμματος PISA:

Πολλές από τις χώρες με τις υψηλότερες επιδόσεις [...] αναδιοργάνωσαν τα συστήματά τους, έτσι ώστε οι επικεφαλής των σχολείων και των σχολών να έχουν μεγαλύτερη ευχέρεια, παράγοντας που σε συνδυασμό με συστήματα λογοδοσίας, συνδέεται στενά με τη σχολική επίδοση. Σε πολλές περιπτώσεις, οι εν λόγω χώρες κατέληξαν ότι οι πρωτοβουλίες που κατευθύνονταν από την κορυφή προς τη βάση της ιεραρχίας δεν ήταν επαρκείς για την επίτευξη μεταβολών σε βάθος και με διάρκεια στην πράξη, επειδή οι μεταρρυθμίσεις εστίασαν σε πράγματα που απείχαν πολύ από τον εκπαιδευτικό πυρήνα της διδασκαλίας και της μάθησης· επειδή οι μεταρρυθμίσεις θεωρούσαν δεδομένο ότι οι εκπαιδευτικοί γνώριζαν πώς να κάνουν πράγματα που δεν ήξεραν· επειδή πολλές αντικρουόμενες μεταρρυθμίσεις απαιτούσαν από τους εκπαιδευτικούς να κάνουν πολλά πράγματα ταυτόχρονα ή επειδή εκπαιδευτικοί και σχολεία δεν πείστηκαν από τη μεταρρυθμιστική στρατηγική.

Παλαιότερα, τα συγκεντρωτικά συστήματα είχαν μετατοπίσει την έμφαση προς τη βελτίωση της πράξης της διδασκαλίας, δίδοντας ιδιαίτερη προσοχή στην εφαρμογή, αλλά και ευκαιρίες στους εκπαιδευτικούς να εφαρμόζουν στην πράξη νέες ιδέες και να μαθαίνουν από τους συναδέλφους τους, αναπτύσσοντας μια ολοκληρωμένη στρατηγική και δημιουργώντας προσδοκίες, τόσο για τους εκπαιδευτικούς όσο και για τους μαθητές και διασφαλίζοντας την υποστήριξη των εκπαιδευτικών για τις μεταρρυθμίσεις (ΟΟΣΑ, 2010α).

Γράφημα 1.19 **Οργάνωση της εκπαιδευτικής διοίκησης σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης**



Τρέχουσες μεταρρυθμίσεις

169. Τον Απρίλιο του 2011, το Υπουργείο Παιδείας ανακοίνωσε μείζονα μεταρρύθμιση της διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος, εστιάζοντας στον στόχο «Πρώτα ο Μαθητής», αλλά σε αυτή την περίπτωση τονίζεται «Πρώτα η Σχολική Μονάδα». Στόχος της νέας δομής είναι «...όλες οι μεμονωμένες πολιτικές στον τομέα της παιδείας θα έχουν έναν και μοναδικό στόχο: τη σωστή και αποτελεσματική λειτουργία της σχολικής μονάδας που βρίσκεται στην καρδιά του εκπαιδευτικού συστήματος». Όπως ερμηνεύεται στο κείμενο της διαβούλευσης, «... η πιλοτική λειτουργία 801 ολόημερων δημοτικών σχολείων με ενιαίο, αναμορφωμένο εκπαιδευτικό πρόγραμμα που προβλέπει την εισαγωγή διαφόρων μαθημάτων, δασκάλων, διδασκαλία φυσικής αγωγής, ξένων γλωσσών, μουσικής, εικαστικών τεχνών, θεάτρου και πληροφορικής έχει υποδείξει την αναγκαιότητα για από κοινού σχεδιασμό, ενότητα μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων παραγόντων στο Νέο Σχολείο και ενιαίους μηχανισμούς καθοδήγησης και υποστήριξης». Οι μεταρρυθμίσεις επιβλήθηκαν επίσης και από τις μεταρρυθμίσεις του προγράμματος «*Καλλικράτης*» στη γενική διακυβέρνηση, που μείωσαν τον αριθμό των δήμων (οι οποίοι είχαν αρμοδιότητα για τα σχολικά κτίρια, τη μεταφορά μαθητών, κ.λπ.) και ενίσχυσαν το ρόλο των περιφερειακών διοικητικών δομών.

170. Οι μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνουν:

- κατάργηση των Γραφείων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης·
- ενοποίηση των δομών (διοικητικών και καθοδήγηση – υποστήριξη) που αντιμετωπίζουν κοινά ζητήματα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ιδιαίτερα δε στα εννέα χρόνια της υποχρεωτικής εκπαίδευσης, καθιερώνοντας μία ενιαία εκπαιδευτική ενότητα περιφερειακής διοίκησης·
- ορθολογική οργάνωση της δομής των περιφερειακών διευθύνσεων, αξιοποιώντας όσο το δυνατόν καλύτερα το εκπαιδευτικό και διοικητικό προσωπικό και τους διαθέσιμους πόρους (μείωση των μισθωμένων κτιρίων που στεγάζουν περιφερειακά γραφεία, συστέγαση όπου είναι δυνατόν, κ.λπ.)·
- αναδιοργάνωση, ορθολογική οργάνωση, ενίσχυση και συντονισμό του συστήματος επιστημονικής παιδαγωγικής καθοδήγησης και υποστήριξη του εκπαιδευτικού έργου και δημιουργία νέας, ενιαίας δομής καθοδήγησης και υποστήριξης της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και
- πρόβλεψη για μια μεταβατική περίοδο (2011-15) προκειμένου να διασφαλιστεί η ήπια προσαρμογή του συστήματος διοίκησης.

171. Η μεταβατική δομή που θα εφαρμοστεί έως το 2015 και η νέα δομή απεικονίζονται στα Γραφήματα I.20, I.21 και I.22 πιο κάτω.

Παρατηρήσεις ως προς τις μεταρρυθμίσεις

Σκοπός και ρυθμός μεταρρύθμισης

172. Οι πρόσφατα ανακοινωθείσες διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχουν σαφώς ξεκάθαρο προσανατολισμό προς μια σημαντική αποκέντρωση εξουσιών του εκπαιδευτικού συστήματος και επαναπροσδιορισμού του ρόλου του Υπουργείου Παιδείας και άλλων φορέων (λ.χ. των νέων ιδρυμάτων). Από ορισμένες απόψεις, οι μεταρρυθμίσεις δεν εμβαθύνουν ως προς τα ακόλουθα:

- Ο ρόλος των διευθυντών των σχολείων εξακολουθεί να είναι περιορισμένος, όσον αφορά την επιλογή εκπαιδευτικών και την κατανομή διδακτικού χρόνου.
- Ο κεντρικός έλεγχος του προγράμματος σπουδών, των σχολικών εγχειριδίων, του προϋπολογισμού και άλλων ζητημάτων παραμένει अपαράλλαχτος, παρόλο που στόχος είναι να αυξηθεί η ευελιξία σε όλα τα επίπεδα. Έμφαση, ωστόσο, εξακολουθεί να δίδεται στη «μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση», παρά στην ενδυνάμωση του ρόλου των σχολικών μονάδων και των σχολικών ηγετών στο πλαίσιο μιας κεντρικής στρατηγικής, πλαισίων, λογοδοσία βάσει αποτελεσμάτων και παρακολούθησης.
- Το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης είναι υπερβολικά βραδύ. Η υπάρχουσα δομή θα παραμείνει στο μεγαλύτερο μέρος της ως έχει, έως το 2015. Ουσιαστική αλλαγή είναι σήμερα απαραίτητη προκειμένου να δώσουμε στο σύστημα την ικανότητα να επιτύχει την απαιτούμενη σε βάθος αλλαγή, προκειμένου να ανταποκριθεί στην οικονομική κρίση.

Επαγγελματική ανάπτυξη διοικητικών στελεχών εκπαίδευσης

173. Η μεταβολή του συστήματος εξαρτάται από τη ριζική αλλαγή ως προς τη γνώση, τις δεξιότητες και τις ικανότητες σε κάθε βαθμίδα του συστήματος. Η εν λόγω μεταβολή θα μπορούσε να επιταχυνθεί με ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα επαγγελματικής εξέλιξης για τους διευθυντές των σχολείων και άλλων διοικητικών στελεχών του εκπαιδευτικού τομέα. Τον καιρό που εκπονήθηκε η παρούσα έκθεση, δεν υπήρχαν ενδείξεις για τη ύπαρξη κάποιας τέτοιας ολοκληρωμένης πρωτοβουλίας (βλ. πιο πάνω ενότητα Σχολική ηγεσία).

174. Ίσως το σοβαρότερο πρόβλημα είναι η έλλειψη ικανότητας να καθοδηγηθούν και να διατηρηθούν οι μεταρρυθμίσεις με τις εκάστοτε αλλαγές στη ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας. Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις καθοδηγούνται από μια μικρή και ικανή ομάδα συμβούλων του Υπουργείου Παιδείας με έντονο ενδιαφέρον. Φαίνεται ότι υπάρχει μεγάλο κενό μεταξύ της εν λόγω ηγέτιδας ομάδας και της μεγάλης βάσης των δημοσίων υπαλλήλων που για πολλά χρόνια αποτελούσαν και εξακολουθούν να αποτελούν το δυναμικό του Υπουργείου.

Ικανότητα καθοδήγησης και διατήρησης της μεταρρύθμισης

175. Ένα μάθημα από τις χώρες που έχουν διατηρήσει την ορμή της μεταρρύθμισης με επιτυχία και έχουν διατηρήσει τις πρωτοβουλίες για μεταβολές στα Υπουργεία και την πολιτική ηγεσία είναι ότι έχουν θεσπίσει φορείς ρητά επιφορτισμένους με τον ρόλο της καθοδήγησης και διατήρησης των μεταρρυθμίσεων. Όπως και η Αρχή Διασφάλισης Ποιότητας για την Ανώτατη Εκπαίδευση (Α.ΔΙ.Π) που προτείνεται στο 2^ο Μέρος της

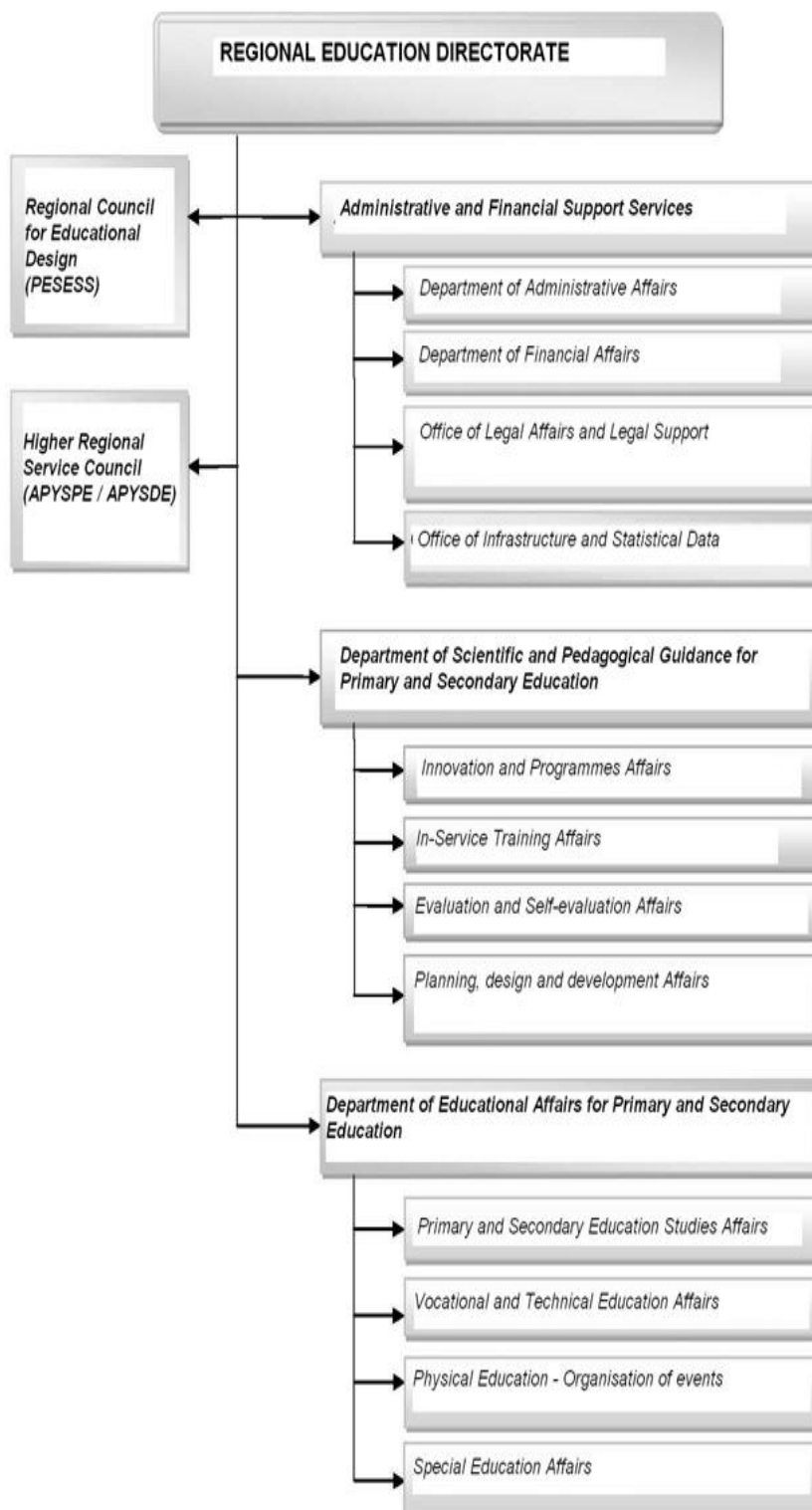
παρούσας έκθεσης, η μονάδα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης συμβουλεύει το Υπουργείο αναφορικά με τις απαιτούμενες πρωτοβουλίες πολιτικής αλλά η κύρια λειτουργία της είναι η εφαρμογή πολιτικής και όχι ο σχεδιασμός πολιτικής (Barber, M., 2010).

176. Η ιστορία της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα είναι πολυετείς διαδικασίες ψήφισης νόμων και εισαγωγής μεταρρυθμίσεων, που όμως συχνά δεν προχωρούν στην υλοποίηση. Η αδυναμία της Ελλάδας να κάνει σημαντική πρόοδο όσον αφορά τη βελτίωση της επίδοσής της συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ συνδέεται άμεσα με τις δυσκολίες της εφαρμογής καλοπροαίρετων μεταρρυθμίσεων.

177. Η θέσπιση μιας τέτοιας μονάδας θα ήταν ιδιαίτερα επωφελής για την Ελλάδα. Υπό τη συνολική καθοδήγηση της πολιτικής από το Υπουργείο, ένας τέτοιου είδους φορέας:

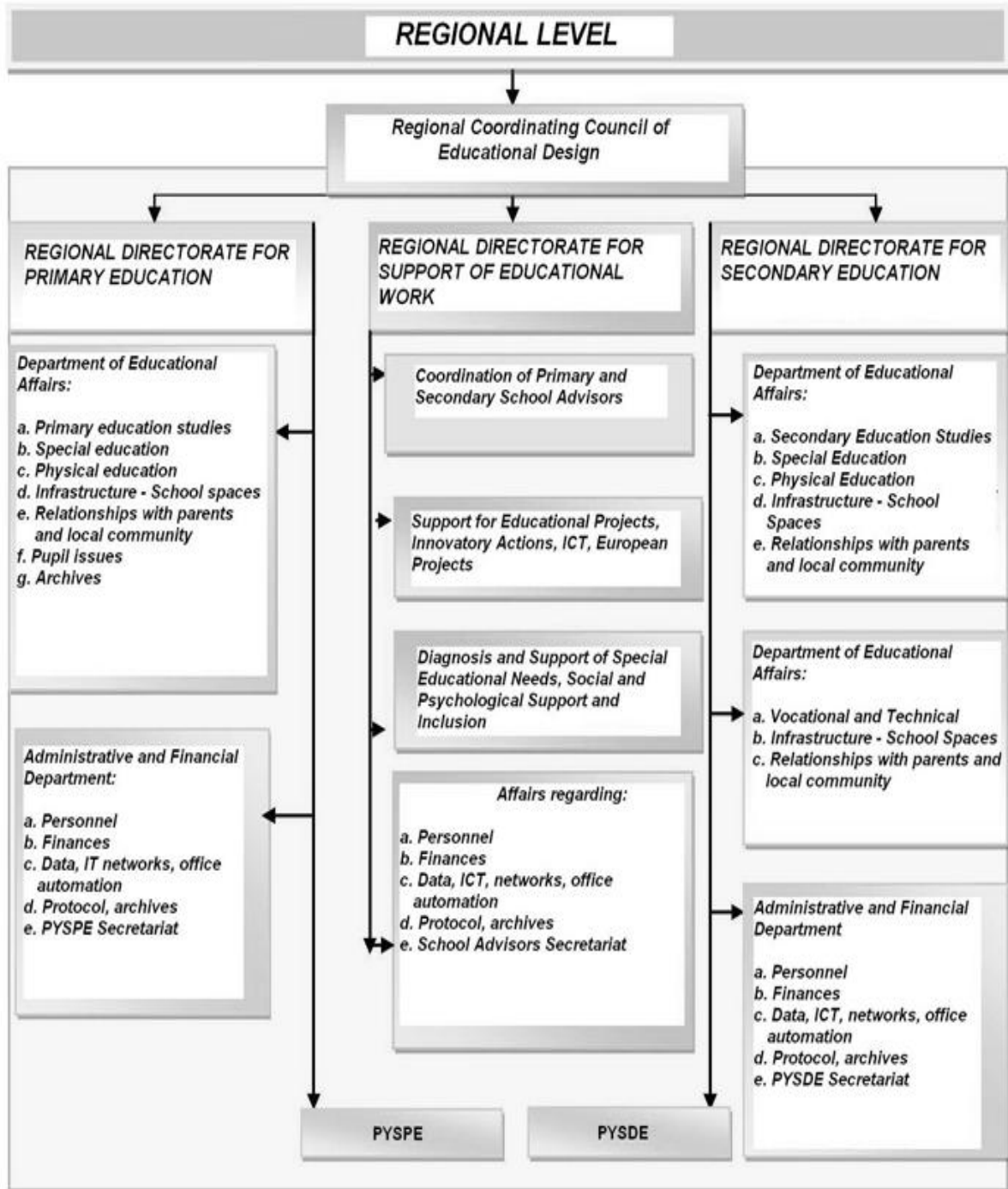
- θα οργανωνόταν με τρόπο ώστε να έχει ανεξάρτητο καθεστώς από τις άμεσα πολιτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες πολιτικής του Υπουργείου, με νομική μορφή που θα μπορούσε να την μονώσει από τυχόν αλλαγές στην πολιτική ηγεσία
- θα διέθετε σχετικά μικρό αριθμό προσωπικού με εργασιακό καθεστώς όχι άμεσα υποκείμενο σε διορισμό από το Υπουργείο, που θα επιλέγονται βάσει της αξιοπιστίας που χαίρουν από ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων φορέων και της εκτενούς εμπειρίας στην υλοποίηση μεταρρυθμίσεων μεγάλης κλίμακας
- θα διέθετε βασικές δυνατότητες ανάλυσης για τον έλεγχο και την αξιολόγηση της υλοποίησης και
- θα ήταν υπόλογη στη Βουλή, με τη υποβολή περιοδικών αναφορών σχετικά με το στάδιο της τρέχουσας κατάστασης της υλοποίησης.

Γράφημα Ι.20 Νέα δομή της Διεύθυνσης Περιφερειακής Εκπαίδευσης, 2011



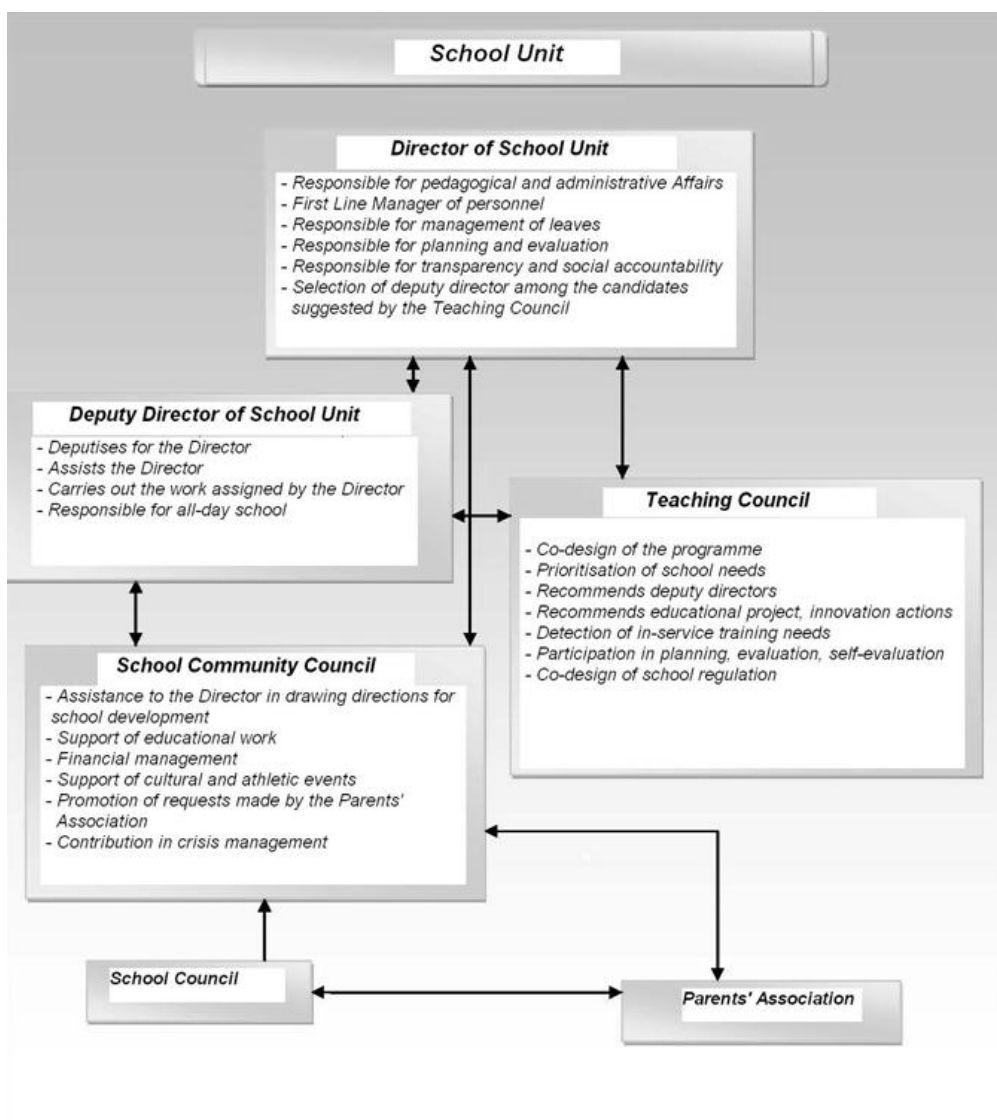
Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα Ι.21 Οργανόγραμμα Περιφερειακών Διευθύνσεων (μεταβατική δομή 2011-2015)



Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Γράφημα Ι.22 Οργανόγραμμα Σχολικής Μονάδας, 2011



Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Σύνοψη προτάσεων

Βραχυπρόθεσμα

- Μετασχηματισμός της δομής και των λειτουργιών του Υπουργείου.
 - Θέσπιση μονάδας υλοποίησης, για να καθοδηγεί και να επιβλέπει τη σταδιακή υλοποίηση.
 - Μείωση του μεγέθους των κεντρικών δομών που σήμερα είναι αφιερωμένη στους ελέγχους εισαγωγής και προέλεγχου.
- Επιτάχυνση του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης των προσφάτων ανακοινωθείσων διοικητικών μεταρρυθμίσεων.
- Διαφοροποίηση του ρυθμού και των τρόπων επανασχεδιασμού στο σύστημα (τυχόν προσπάθεια να γίνουν όλα αμέσως δεν θα καταλήξει σε αποτέλεσμα ή θα καταλήξει στο μοντέλο «one-size-fits-all»)
 - Θέσπιση συμφωνιών επίδοσης κατόπιν διαπραγμάτευσης, σε επίπεδο περιφέρειας.
 - Διαφοροποίηση λύσεων βάσει διαφοροποίησης των προβλημάτων σε επίπεδο περιφέρειας καθώς και ικανότητα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων:
 - Αστικά κέντρα έναντι αγροτικών περιοχών
 - Ολιγοθέσια σχολεία και σχολικές ενότητες, έναντι ολοκληρωμένων πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων σχολικών μονάδων

Μεσοπρόθεσμα

178. Αποκέντρωση της αρμοδιότητας διαχείρισης ολοκληρωμένου προϋπολογισμού προγράμματος ανθρωπίνων πόρων του τρέχοντος προϋπολογισμού και επενδύσεων σε ολόκληρο το σύστημα βάσει επίδοσης στο πλαίσιο της λογοδοσίας και παρακολούθησης, κατόπιν ελέγχου βάσει αποτελεσμάτων, από σχολική μονάδα σε περιφέρεια, στο Υπουργείο Παιδείας. Ενσωμάτωση του συνόλου της χρηματοδότησης που αφορά την παιδεία (συμπεριλαμβανομένης της σημερινής χρηματοδότησης μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών).

- Μεταβίβαση της αρμοδιότητας διαχείρισης προϋπολογισμών στους άμεσα προϊσταμένους.
- Ανάθεση στους προϊσταμένους της ευθύνης ουσιαστικής βελτίωσης της αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων, προκειμένου να επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα.
- Αναζήτηση σημαντικά εκτενέστερου επανασχεδιασμού της σχολικής ηγεσίας από ότι περιγράφεται στις πρόσφατες προτάσεις, αντλώντας από τις βέλτιστες πρακτικές σε χώρες του ΟΟΣΑ (ΟΟΣΑ, 2008α).

179. Μετατόπιση από το τρέχον σύστημα κατανομής πόρων σε εφάπαξ επιχορηγήσεις που κατανέμονται στις περιφέρειες βάσει της αρχής «τα χρήματα ακολουθούν το μαθητή», συμπεριλαμβανομένης της κατανομής του αριθμού θέσεων που προβλέπονται από τον προϋπολογισμό, ευελιξία στις περιφέρειες να κατανέμουν τους πόρους βάσει αποτελεσμάτων και λογοδοσία βάσει επίδοσης.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ – ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΤΡΙΤΟΒΑΘΜΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Εισαγωγή

Ανταγωνιστικότητα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα

1. Η Ελλάδα υστερεί σε σχέση με πολλές χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ στην υλοποίηση θεμελιωδών μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσής της. Κατά την περασμένη δεκαετία, η Ελλάδα έχει κάνει ελάχιστα βήματα ενώ άλλες χώρες έχουν προχωρήσει στα παρακάτω:

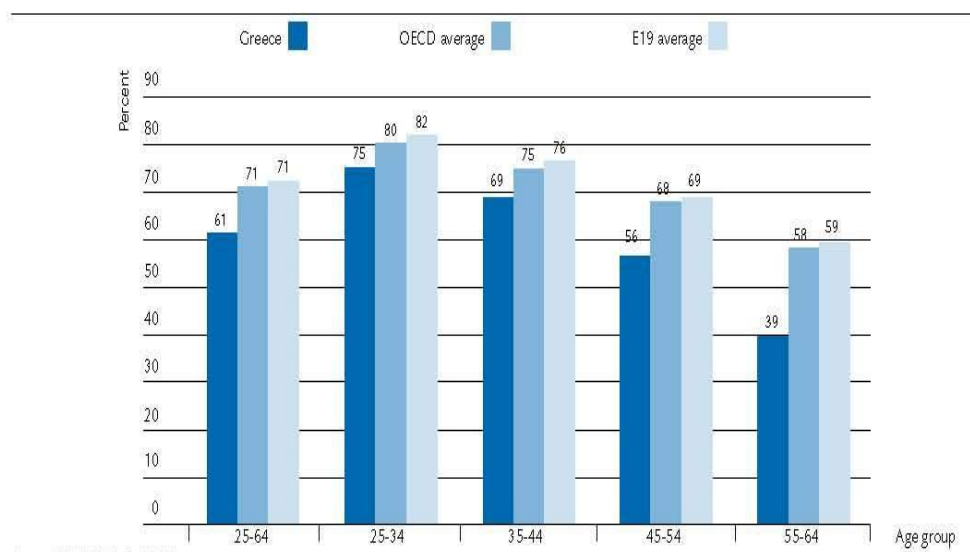
- Θέσπιση μακροπρόθεσμων στρατηγικών με στόχους και κριτήρια αναφοράς ώστε να βελτιώσουν την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Στην Ευρώπη αυτές οι αλλαγές προωθούνται από την Στρατηγική της Λισαβόνας και την Ατζέντα Εκσυγχρονισμού για Πανεπιστήμια: Εκπαίδευση, Έρευνα και Καινοτομία και
- ριζικές αλλαγές στη διακυβέρνηση και την οικονομία που στόχο έχουν να δημιουργήσουν αυξημένη ευελιξία και ανταποκρισιμότητα έναντι των εθνικών προτεραιοτήτων και να προσαρμοστούν στην πραγματικότητα των σημαντικών περιορισμών που έχει υποστεί η κρατική χρηματοδότηση (ΟΟΣΑ 2008β· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2008α).

2. Η Ελλάδα υστερεί επίσης σε σχέση με πολλές χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ ως προς τα στοιχεία καινοτομίας: την αναλογία του πληθυσμού που κατέχει πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και την ανταγωνιστικότητα της έρευνας. Μακροπρόθεσμα, η ανάπτυξη αυτών των στοιχείων είναι ο πιο σημαντικός δρόμος για την ανάκαμψη της οικονομίας. Η αποτελεσματικότερη χρήση των υπάρχοντων πόρων, συμπεριλαμβανομένων και των ανθρωπίνων πόρων, είναι κρίσιμο μέσο για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της Ελλάδας σε παγκόσμιο επίπεδο.

Εκπαιδευτικό επίπεδο

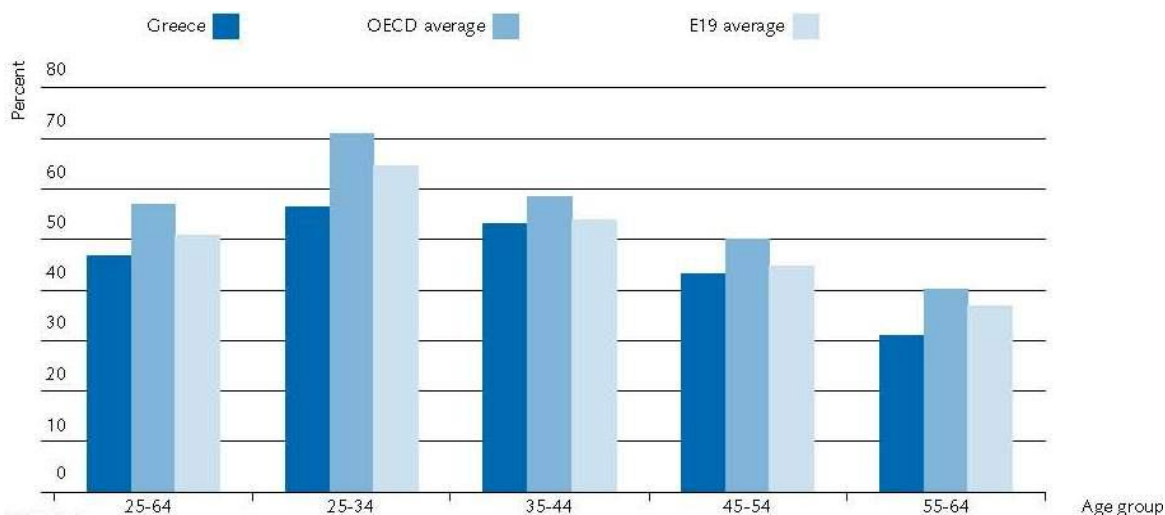
3. Η αναλογία πληθυσμού ηλικίας 25-34 ετών που έχει ολοκληρώσει τουλάχιστον ανώτερη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια εκπαίδευση είναι υψηλότερη απ' ότι σε μεγαλύτερες ηλικιακές κατηγορίες (Γράφημα II.1), αλλά η συμμετοχή του πληθυσμού της Ελλάδας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, δείκτης που εξακολουθεί να έχει μεγάλη σχέση με το κατά κεφαλήν εισόδημα μιας χώρας, συνεχίζει να είναι μικρότερη από το μέσο όρο της Ευρώπης των 19 και του ΟΟΣΑ (Γράφημα II.2)

Γράφημα II.1 Πληθυσμός με τουλάχιστον ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση (2008)



Πηγή: ΟΟΣΑ (2010γ), Διάγραμμα A1.2α.

Γράφημα II.2 Πληθυσμός με τριτοβάθμια εκπαίδευση (2008)

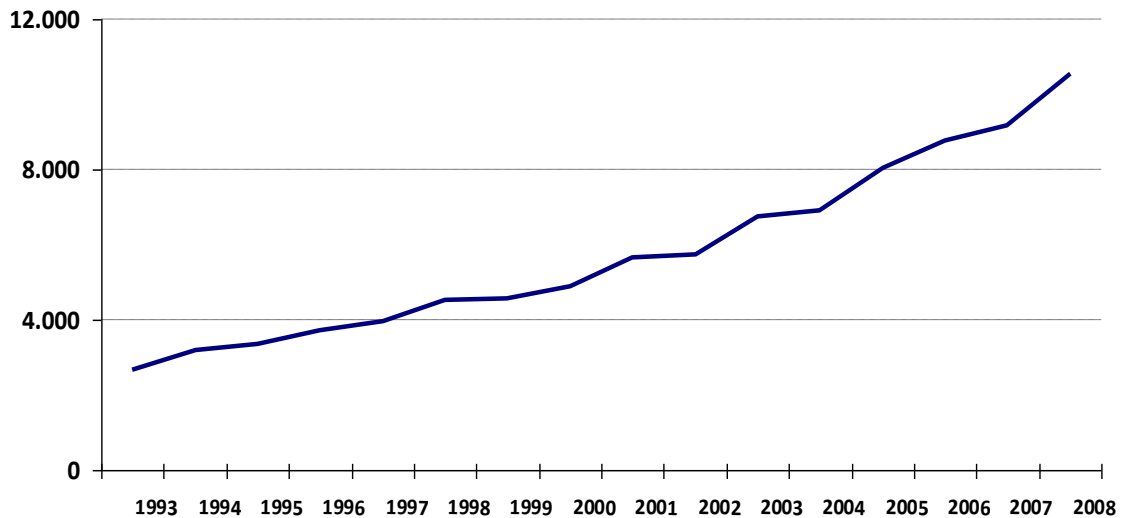


Πηγή: ΟΟΣΑ (2010γ), Πίνακας A1.3α.

Ερευνητικό έργο

4. Παρά τη σημαντική βελτίωση τις τελευταίες δεκαετίες, το ερευνητικό έργο στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα παραμένει σχετικά χαμηλό για τα διεθνή πρότυπα. Οι ελληνικές επιστημονικές δημοσιεύσεις αυξήθηκαν από λιγότερες από 3.000 το 1993 σε περισσότερες από 10.000 το 2008 (Γράφημα II.3).

Γράφημα II.3 Ερευνητικό έργο της ελληνικής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, συμπεριλαμβανομένων ερευνητικών κέντρων (1993-2008)



Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων,.

5. Οι ελληνικές επιστημονικές δημοσιεύσεις, αποτελώντας ποσοστό των δημοσιεύσεων ΟΟΣΑ και ΕΕ, αυξήθηκαν από λιγότερο από 0,5% and 1,2%, αντιστοίχως το 1993 σε περισσότερο από 1,2% και 2,5% αντιστοίχως το 2008 (Σαχίνη, Ε. κ.ά., 2010).

Μείζονα ζητήματα σχετικά με την αποδοτικότητα

6. Μέσω βραχυπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων ενεργειών, πρέπει να αντιμετωπιστούν αρκετά ζητήματα τα οποία αφορούν στην αποδοτικότητα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης:

- Το σχετικά υψηλό ποσοστό αποφοίτων ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης που εισέρχεται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση αλλά και τα σχετικά χαμηλά ποσοστά ολοκλήρωσης των σπουδών καθώς και η αναποτελεσματική κατανομή φοιτητών ανάμεσα στα πανεπιστήμια και την ανώτερη τεχνολογική εκπαίδευση (ΤΕΙ) και ανάμεσα στα τμήματα ΑΕΙ·
- ο πολλαπλασιασμός των μικρών τμημάτων και των προγραμμάτων πτυχίων στα οποία εγγράφονται λίγοι φοιτητές και από τα οποία αποφοιτούν εξίσου λίγοι·
- το ολοένα και περισσότερο δυσδιάκριτο όριο ανάμεσα στην αποστολή των πανεπιστημίων και τους στόχους των ΤΕΙ·
- η απουσία ευθυγράμμισης των σκοπών της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ειδικά των ΤΕΙ) με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας·
- η αναποτελεσματική εσωτερική διακυβέρνηση και διαχείριση των ιδρυμάτων που προέρχεται τόσο από την επίμονη παρουσία ιδιαίτερα ξεπερασμένων μοντέλων συγκεντρωτικής οικονομικής διαχείρισης και ρυθμιστικών ελέγχων όσο και από τη δυσλειτουργική εσωτερική διακυβέρνηση και δυσλειτουργικές διαχειριστικές δομές·
- οι οικονομικές πολιτικές που παρέχουν περιορισμένα κίνητρα για βελτιωμένη επίδοση και απόδοση καθώς και απόκριση των ιδρυμάτων στις εθνικές στρατηγικές προτεραιότητες·

- η απουσία ικανότητας καθοδήγησης, η οποία να εξασφαλίζει ότι θα μπορεί να αποδοθεί ευθύνη στα μεμονωμένα ιδρύματα αλλά και στο συνολικό μέγεθος και την μορφή του όλου συστήματος για τον τρόπο εφαρμογής βασικών μεταρρυθμίσεων·
- τα ανεπαρκή πληροφοριακά συστήματα που είναι απαραίτητα για τη διαχείριση και τη λογοδοσία των ιδρυμάτων και για την στρατηγική ηγεσία και καθοδήγηση του συστήματος και
- τα χαμηλά επίπεδα μη-κρατικής χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένου περιορισμένου κόστους που βαρύνει τους φοιτητές, στο πλαίσιο των περιορισμών που θέτει η συνταγματική επιταγή για δωρεάν εκπαίδευση.

Τρέχουσες μεταρρυθμίσεις

7. Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας, η Ελλάδα έχει κάνει σημαντικά βήματα για να αντιμετωπίσει κάποια από αυτά τα ζητήματα. Μεταξύ των μεταρρυθμίσεων περιλαμβάνονται:

- Η καθιέρωση της Ελληνικής Αρχής Διασφάλισης Ποιότητας για την Ανώτατη Εκπαίδευση (Νόμος 3374/2005)· και
- η ψήφιση ενός νέου νόμου-πλασίου για την ανώτατη εκπαίδευση (3549/2007), ο οποίος επιφέρει αλλαγές σχετικά με την διασφάλιση ποιότητας, τη λογοδοσία, τις εσωτερικές διαδικασίες αξιολόγησης και την αυτονομία. Ο νόμος περιελάμβανε μια δυναμικά καθοριστική πρόβλεψη για ένα νέο μοντέλο κατανομής κρατικής χρηματοδότησης. Ο νόμος επιβάλλει στα ιδρύματα να καταρτίσουν ένα τετραετές σχέδιο ανάπτυξης που να καλύπτει όλα τα λειτουργικά κόστη, τα ακαδημαϊκά και οικονομικά ζητήματα, σχέδια για ανάπτυξη και επενδύσεις καθώς και σχεδιασμό για εξασφάλιση χρηματοδότησης από περισσότερες πηγές εκτός από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ο νόμος δίνει στο Υπουργείο Παιδείας την εξουσία να μην εγκρίνει το σχέδιο του ιδρύματος αν το ίδρυμα δεν συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις διασφάλισης ποιότητας της Ελληνικής Αρχής Διασφάλισης Ποιότητας για την Ανώτατη Εκπαίδευση.

8. Η σημερινή Κυβέρνηση έχει κάνει και άλλα βήματα προς άλλες μεταρρυθμίσεις. Το σημαντικότερο είναι ένα προσχέδιο νόμου-πλασίου για την Ανώτατη Εκπαίδευση που θα επέφερε σημαντική πρόοδο ως προς την αυτονομία των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης (ΑΕΙ), θα βελτιώνει την εσωτερική διακυβέρνηση και διαχείριση και ενδυνάμωνε τη δημόσια λογοδοσία. Οι βασικές προβλέψεις του νόμου αυτού θα οδηγούσαν σε:

- αύξηση της θεσμικής οικονομικής αυτονομίας των ιδρυμάτων, απαλλάσσοντας τα από κάποιους από τους συγκεντρωτικούς ρυθμιστικούς ελέγχους του Υπουργείου Οικονομικών (όπως περιγράφονται στην εισαγωγή της παρούσας έκθεσης)·
- ενδυνάμωση της εσωτερικής διακυβέρνησης και διαχείρισης και
- συγχώνευση τμημάτων σε ευρύτερες ακαδημαϊκές μονάδες.

9. Η Κυβέρνηση επιδιώκει επίσης αλλαγές εντός του τρέχοντος νομοθετικού πλαισίου, συμπεριλαμβανομένων των παρακάτω:

- βελτίωση των δεδομένων στο σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης συμπεριλαμβανομένων βασικών πληροφοριών για τις εγγραφές φοιτητών, τους αποφοίτους και τα οικονομικά του ιδρύματος·

- ανάπτυξη ενός μοντέλου χρηματοδότησης όπως είχε εγκριθεί από τον νόμο του 2007 για τετραετείς συμφωνίες αλλά δεν είχε ποτέ υλοποιηθεί πλήρως·
- σημαντικά βήματα για να προκληθεί κλείσιμο ή συγχώνευση μικρότερων τμημάτων, ειδικά των ΤΕΙ, αναστέλλοντας τις εγγραφές φοιτητών στα τμήματα αυτά για το ακαδημαϊκό έτος 2011-12.

10. Θα γίνει εκτενέστερη αναφορά σε αυτές τις μεταρρυθμίσεις σε επόμενα κεφάλαια της παρούσας έκθεσης.

11. Τέλος, δύο νόμοι που ψηφίστηκαν το 2010 έχουν σημαντικές συνέπειες για την τριτοβάθμια εκπαίδευση: ένας νέος νόμος για την Διά Βίου Εκπαίδευση (2879/2010) και νόμος που καθιερώνει ένα Πλαίσιο Εθνικών Προσόντων, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Προσόντων (3879/2010). Αμφότεροι νόμοι είναι στα πρώτα στάδια εφαρμογής. Αν και δεν εμπίπτουν στο πεδίο της παρούσας μελέτης, και οι δύο μπορούν να συνεισφέρουν στην αποτελεσματικότερη μετάβαση της νεολαίας στην αγορά εργασίας και σε ισχυρότερους δεσμούς ανάμεσα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, ειδικά των ΤΕΙ, με τις εκπαιδευτικές και εργασιακές ανάγκες στην αγορά εργασίας τόσο σε εθνικό όσο και περιφερειακό επίπεδο.

Ζητήματα σχετικά με την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα

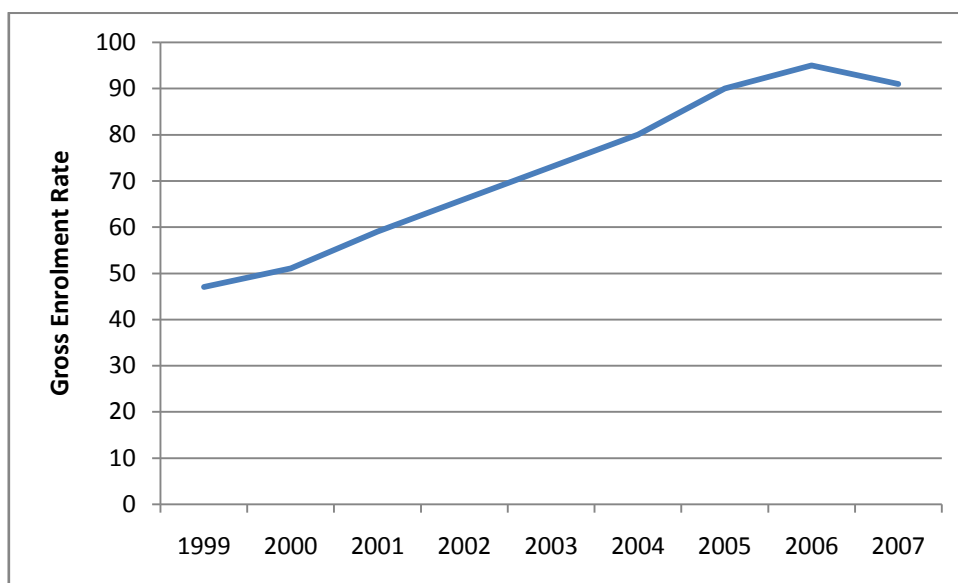
Υψηλά ποσοστά εισαγωγής αλλά σχετικά χαμηλά ποσοστά ολοκλήρωσης σπουδών

Τάσεις εγγραφών

12. Κατά τα τελευταία 15 χρόνια, η Ελλάδα βίωσε μια εντυπωσιακή αύξηση των ποσοστών εγγραφών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Ο αριθμός των μαθητών που ολοκληρώνουν την ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση αυξήθηκε καθώς και ο αριθμός των μαθητών που δίνουν εισαγωγικές εξετάσεις. Η ζήτηση για τριτοβάθμια εκπαίδευση έχει αυξηθεί, όπως φαίνεται από τον αριθμό των μαθητών που δίνουν τις εισαγωγικές εξετάσεις αλλά και ο πραγματικός αριθμός εκείνων που εισάγονται στο σύστημα κάθε χρονιά, καθορίζεται από το Υπουργείο Παιδείας. Το Υπουργείο καθορίζει τον αριθμό των φοιτητών στους οποίους δίνεται θέση και τα τμήματα στα οποία εισάγονται (εντός του *numerus clausus* που ορίζει το Υπουργείο). Συνεπώς, ο αριθμός των νέων εισακτέων στο σύστημα κάθε χρόνο ορίζεται με Υπουργική Απόφαση, όχι άμεσα από τη ζήτηση φοιτητών.

13. Τα ποσοστά εγγραφών αυξήθηκαν σημαντικά από το 1999 έως το 2005 και έχουν σταθεροποιηθεί και μειωθεί ελαφρώς από τότε (Γράφημα Π.4)

Γράφημα II.4 Μεικτό ποσοστό εγγραφών, ISCED 5 και 6, 1999 έως 2007



Πηγή: ΟΥΝΕΣΚΟ (2011), Ινστιτούτο Στατιστικής. <http://stats.uis.unesco.org>

Σημείωση: Το μεικτό ποσοστό εγγραφών ορίζεται ως ο συνολικός αριθμός εγγραφών σε ένα συγκεκριμένο επίπεδο εκπαίδευσης, ανεξαρτήτου ηλικίας, εκφρασμένο ως ποσοστό επίσημου πληθυσμού σε σχολική ηλικία που αντιστοιχεί στο ίδιο επίπεδο εκπαίδευσης εντός μιας δεδομένης σχολικής χρονιάς. Για το επίπεδο της τριτοβάθμιας, ο πληθυσμός που χρησιμοποιείται εντάσσεται στην ηλικιακή ομάδα των πέντε ετών που έπονται της αποφοίτησης από τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

14. Το 2007, το τελευταίο έτος για το οποίο δόθηκαν στοιχεία στην ΟΥΝΕΣΚΟ, η Ελλάδα είχε ένα από τα υψηλότερα ποσοστά εγγραφών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ανά 100.000 άτομα πληθυσμού στην Ευρώπη και στην ουσία στον κόσμο. Ο Πίνακας II. 1 δείχνει τις εγγραφές ανά 100.000 άτομα πληθυσμού σε επιλεγμένες χώρες της ΕΕ. Ενώ οι άλλες χώρες παρουσίασαν μικρές αυξήσεις (και μερικές μειώσεις) κατά την περίοδο 1999-2007, η Ελλάδα παρουσίασε αύξηση 52,5%.

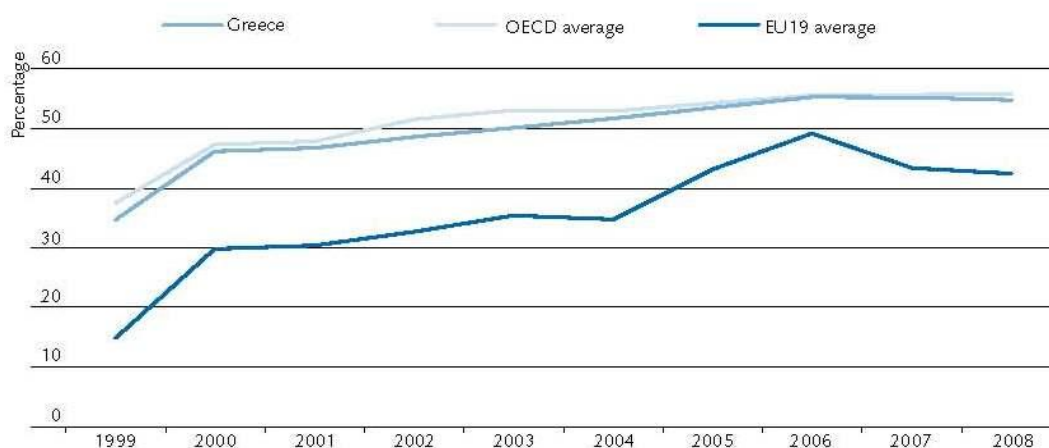
Πίνακας II.1 Εγγραφές στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ανά 100.000 άτομα πληθυσμού

	1999	2007	Ποσοστό αύξηση
Φινλανδία	5147	5920	15,0%
Ελλάδα	3591	5478	52,5%
Νορβηγία	4260	4671	9,6%
Σουηδία	3818	4577	19,9%
Ιρλανδία	4089	4440	8,6%
Δανία	3617	4315	19,3%
Ισπανία	4514	4081	-9,6%
Ηνωμένο Βασίλειο	3587	3928	9,5%
Βέλγιο	3498	3781	8,1%
Ολλανδία	3006	3627	20,7%
Γαλλία	3464	3576	3,2%
Πορτογαλία	3545	3481	-1,8%
Ιταλία	3180	3476	9,3%
Αυστρία	3197	3172	-0,8%

Πηγή: ΟΥΝΕΣΚΟ (2011), Ινστιτούτο Στατιστικής. <http://stats.vis.unesco.org>

15. Τα ποσοστά εισόδου στην τριτοβάθμια εκπαίδευση αυξήθηκαν σημαντικά στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές της δεκαετίας του 2000, ενώ ακολούθησαν σταθερή πορεία τα τελευταία χρόνια (Σχήματα II.5 και II.6). Και πάλι, οι διακυμάνσεις είναι πιθανότερο ότι αντικατοπτρίζουν στοχευμένες αποφάσεις της Κυβέρνησης παρά αλλαγές στη ζήτηση.

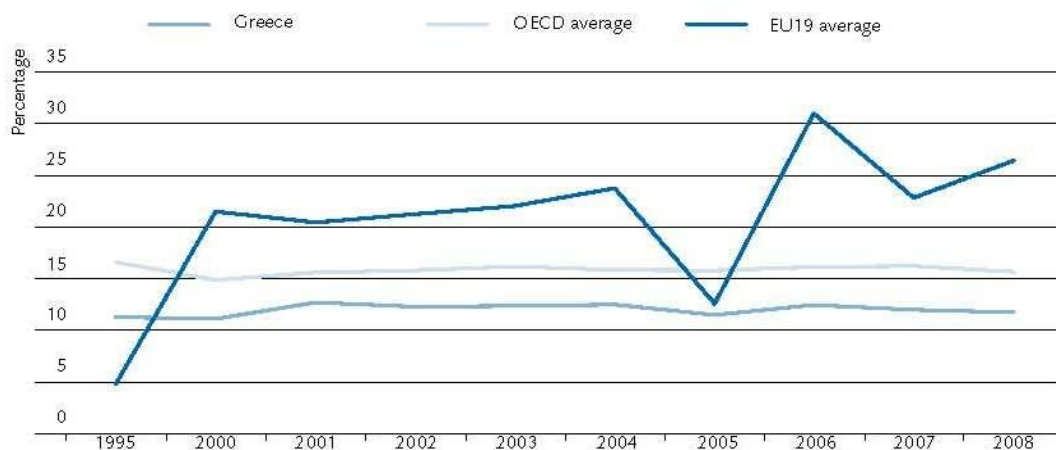
Σχήμα II.5 Σημαντικές αυξήσεις στα ποσοστά εισόδου στα πανεπιστήμια



Σημείωση: Τα προγράμματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης Τύπου-A (ISCED 5A) βασίζονται κυρίως στη θεωρία και έχουν σχεδιαστεί για να παράσχουν επαρκή προσόντα για είσοδο σε προηγμένα ερευνητικά προγράμματα και επαγγέλματα με υψηλές απαιτήσεις προσόντων, όπως ιατρική, οδοντιατρική ή αρχιτεκτονική. Έχουν μια ελάχιστη σωρευτική διάρκεια θεωρητικής κατάρτισης (σε τριτοβάθμιο επίπεδο) αντίστοιχη των τριών ετών πλήρους παρακολούθησης, αν και συνήθως διαρκούν τέσσερα ή περισσότερα χρόνια.

Πηγή: ΟΟΣΑ (2010γ).

Σχήμα II.6 Ποσοστά εισόδου σε μη πανεπιστημιακά τριτοβάθμια προγράμματα

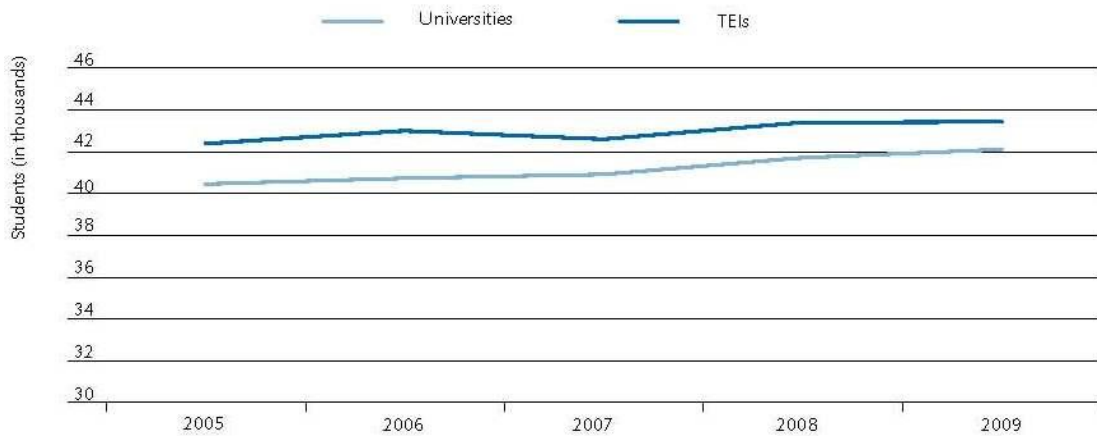


Σημείωση: Τα προγράμματα τριτοβάθμιας Τύπου-B (ISCED 5B) είναι συνήθως συντομότερης διάρκειας απ' ό,τι εκείνα Τύπου-A και επικεντρώνονται σε πρακτικές, τεχνικές ή επαγγελματικές ικανότητες για άμεση είσοδο στην αγορά εργασίας, αν και ίσως καλύπτονται ορισμένα θεωρητικά θέματα στα αντίστοιχα προγράμματα. Έχουν ελάχιστη διάρκεια 2 ετών πλήρους παρακολούθησης αντίστοιχης τριτοβάθμιου επιπέδου.

Πηγή: ΟΟΣΑ (2010γ).

16. Το υψηλότερο ποσοστό εγγραφών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση παρατηρείται τώρα στα ΤΕΙ. Το ποσοστό αύξησης ήταν ελαφρώς υψηλότερο από το 2005 έως το 2009, μειώνοντας έτσι τις διαφορές ανάμεσα στους τομείς (Γράφημα II.7). Όπως σημειώνεται παρακάτω, αύξηση ποσοστού εγγραφών ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο κόστος.

Γράφημα II.7 Τάσεις εγγραφών ανά τομέα, 2005-2009



Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, Ιανουάριος 2011.

17. Η έλλειψη ακρίβειας δεδομένων αναφορικά με τις εγγραφές στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και άλλες βασικές παραμέτρους του τομέα αποτελούν σημαντικό εμπόδιο για την ανάλυση της αποδοτικότητας του εκπαιδευτικού συστήματος και ιδιαίτερα για την δυνατότητα του Υπουργείου και των ΑΕΙ να επιβλέπουν και να διαχειρίζονται το σύστημα. Το Υπουργείο έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο προς την ανάπτυξη ενός αξιόπιστου συνόλου δεδομένων για το σύστημα. Όπως σημειώθηκε και παραπάνω, η διατήρηση του συστήματος πρέπει να αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την μελλοντική πολιτική ανάπτυξης και λογοδοσίας. Ένα από τα πιο σημαντικά δεδομένα που μπορεί να οδηγήσει σε παρανοήσεις αφορά στον αριθμό των φοιτητών που είναι ενεργοί εγγεγραμμένοι. Επειδή δεν υπάρχει ουσιαστικά κίνητρο για τους πανεπιστημιακούς φοιτητές να ολοκληρώσουν τις σπουδές τους ενώ οι απαιτήσεις για παρακολούθηση ή για εξετάσεις, εάν υπάρχουν, είναι επίσης περιορισμένες, χιλιάδες μαθητές παραμένουν τεχνικά «εγγεγραμμένοι» αλλά ουσιαστικά δεν παρακολουθούν. Η παρακολούθηση στα ΤΕΙ είναι υποχρεωτική. Η ανάλυση του Υπουργείου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μόνο περίπου 240.000 φοιτητές είναι ενεργοί (ενεργά εγγεγραμμένοι σε σύγκριση με τον πολύ μεγαλύτερο αριθμό των 350.000 που είναι τεχνικά εγγεγραμμένοι). Το κριτήριο για τον περιορισμό του αριθμού ήταν ο αριθμός των φοιτητών που έχει υποβάλλει δήλωση για να λάβει τα δωρεάν εκπαιδευτικά συγγράμματα. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, το Υπουργείο χρησιμοποιεί τώρα αυτά τα δεδομένα για να καθορίσει με μεγαλύτερη ακρίβεια τον αριθμό των φοιτητών που είναι ενεργοί στα τμήματα. Αυτή η διαφορά ανάμεσα στον αριθμό των φοιτητών που έχουν εισαχθεί στα τμήματα και σε εκείνους που είναι εγγεγραμμένοι και ενεργοί, εγείρει ερωτήματα για την ακρίβεια των δεδομένων που δόθηκαν σε διεθνείς οργανισμούς και χρησιμοποιήθηκαν σε διεθνείς συγκρίσεις όπως εκείνες που αναφέρονται παραπάνω σχετικά με τα μεικτά ποσοστά εγγραφών.

Εισαγωγές φοιτητών, τοποθέτηση και μετεγγραφές

18. Το Υπουργείο ελέγχει στενά τον αριθμό των φοιτητών που πρόκειται να εισαχθούν σε τμήματα ΑΕΙ και ΤΕΙ (βλ. Πλαίσιο II.1). Το Υπουργείο καθορίζει τον συνολικό μέγιστο αριθμό φοιτητών που θα εισαχθούν στο σύστημα το επόμενο ακαδημαϊκό έτος από εκείνους που είναι επιλέξιμοι (π.χ. εφόσον έχουν δώσει εισαγωγικές εξετάσεις και πληρούν άλλα κριτήρια). Καθορίζει επίσης τον αριθμό των διαθέσιμων θέσεων (*numerus clausus*) σε κάθε τμήμα (όχι ίδρυμα). Εκτιμάται ότι ο μέγιστος αριθμός μαθητών που εισήχθη το ακαδημαϊκό

έτος 2010-11 ήταν πολύ κοντά στον αριθμό των αποφοίτων ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης του 2010. Εντούτοις, ο αριθμός των φοιτητών που εισήχθησαν περιλαμβάνει μαθητές που επέλεξαν να ξαναδώσουν εισαγωγικές εξετάσεις ελπίζοντας για μια θέση σε πανεπιστήμιο της προτίμησής τους σε σύγκριση με εκείνο στο οποίο είχαν γίνει δεκτοί τον περασμένο χρόνο. Εκτιμάται ότι το 15% των 18χρονων ξαναδίνει εισαγωγικές εξετάσεις κάθε χρόνο. Το Υπουργείο αποφασίζει τον πραγματικό αριθμό εισακτέων βάσει των βαθμολογιών και των προτιμήσεων των μαθητών. Για πρώτη φορά, το Υπουργείο δεν ενέκρινε θέσεις σε συγκεκριμένα τμήματα για το ακαδημαϊκό έτος 2011-12, όπως αναφέρεται παρακάτω. Επίσης, κάποια τμήματα ίσως παρουσιάζουν διαφορές ανάμεσα στον αριθμό διαθέσιμων θέσεων και στον αριθμό φοιτητών που τελικά εγγράφονται.

19. Μια ανάλυση βαθμολογιών φοιτητών που πέρασαν στα πανεπιστήμια το 2010 αποκαλύπτει τεράστιες διαφορές σε επίπεδο βαθμολογίας μεταξύ τμημάτων: ανά τομέα, ίδρυμα και επιστημονικό κλάδο. Όπως είναι αναμενόμενο, οι μαθητές που περνούν στα τμήματα των πιο αναγνωρισμένων Πανεπιστημίων στην Αθήνα, έχουν τις υψηλότερες βαθμολογίες. Εντός ενός επιστημονικού κλάδου, οι μέσες βαθμολογίες ποικίλλουν ευρέως από το ένα πανεπιστήμιο ή ΤΕΙ στο άλλο: ορισμένα προσελκύουν μαθητές με υψηλή βαθμολογία ενώ άλλα έχουν φοιτητές με αρκετά χαμηλότερες βαθμολογίες (και εύλογα, πολύ χαμηλότερα επίπεδα προετοιμασίας για σπουδές στην τριτοβάθμια εκπαίδευση) (Υπουργείο Παιδείας, Διά βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, <http://www.ypepth.gr/efarmoges/baseis.php>).

Πλαίσιο Π.1: Προϋποθέσεις εισαγωγής για ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης

Προϋποθέσεις εισαγωγής στην Ανώτερη Τεχνολογική Εκπαίδευση

Οι υποψήφιοι για τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΤΕΙ) και την Ανώτατη Σχολή Παιδαγωγικής και Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΑΣΠΑΙΤΕ) πρέπει να έχουν ολοκληρώσει επιτυχώς τις δευτεροβάθμιες σπουδές τους στο Γενικό Λύκειο (ΓΕΛ), τα Τεχνικά Επαγγελματικά Εκπαιδευτήρια (ΤΕΕ) ή την Εκκλησιαστική Σχολή, και πρέπει να έχουν επιτύχει στις Πανελλήνιες Εισαγωγικές Εξετάσεις, οι οποίες είναι διαφορετικές σε κάθε περίπτωση. Για τον αριθμό των ατόμων που εισάγονται στα ΤΕΙ τηρείται η αρχή του *numerus clausus* και ορίζεται κάθε χρόνο από το Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Προϋποθέσεις εισαγωγής στην Ανώτερη Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση

Η εισαγωγή στις σχολές και τα τμήματα της Ανώτερης Εκπαίδευσης γίνεται μέσω του συστήματος των Πανελληνίων Εξετάσεων. Το κύριο χαρακτηριστικό του συστήματος είναι ότι ως προς τα κριτήρια επιλογής των αποφοίτων που γίνονται δεκτοί βασίζεται στους βαθμούς τόσο των γραπτών όσο και των προφορικών εξετάσεων των μαθημάτων στο τελευταίο έτος του Γενικού Λυκείου (ΓΕΛ). Από τη στιγμή που ανακοινώνεται ο τελικός βαθμός, όσοι κατέχουν τη σχετική βεβαίωση μπορούν να υποβάλουν μηχανογραφημένη δήλωση όπου δηλώνουν τις προτιμήσεις τους με σειρά προτεραιότητας σχετικά με τα τμήματα στα οποία θέλουν να εισαχθούν. Η επιτυχία των υποψηφίων και η εισαγωγή τους σε ένα τμήμα ανώτερης εκπαίδευσης καθορίζεται από ένα συνδυασμό παραγόντων: *i*) τη βαθμολογία που έλαβαν *ii*) τη σειρά με την οποία σημείωσαν την προτίμησή τους στα τμήματα και *iii*) τον αριθμό των διαθέσιμων θέσεων σε κάθε τμήμα. Για τον αριθμό των εισακτέων σε κάθε πανεπιστημιακό τμήμα τηρείται η αρχή του *numerus clausus* και καθορίζεται κάθε χρόνο από το Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Οι μαθητές μπορούν να ξαναδώσουν πανελλήνιες εξετάσεις μέσα στα επόμενα χρόνια για να βελτιώσουν την απόδοσή τους και τις πιθανότητές τους να εξασφαλίσουν μια θέση σε ένα τμήμα που βρίσκεται υψηλότερα στις προτιμήσεις τους.

Πηγή: Ευρυδίκη (2009), Οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος: Ελλάδα.

Μετεγγραφές

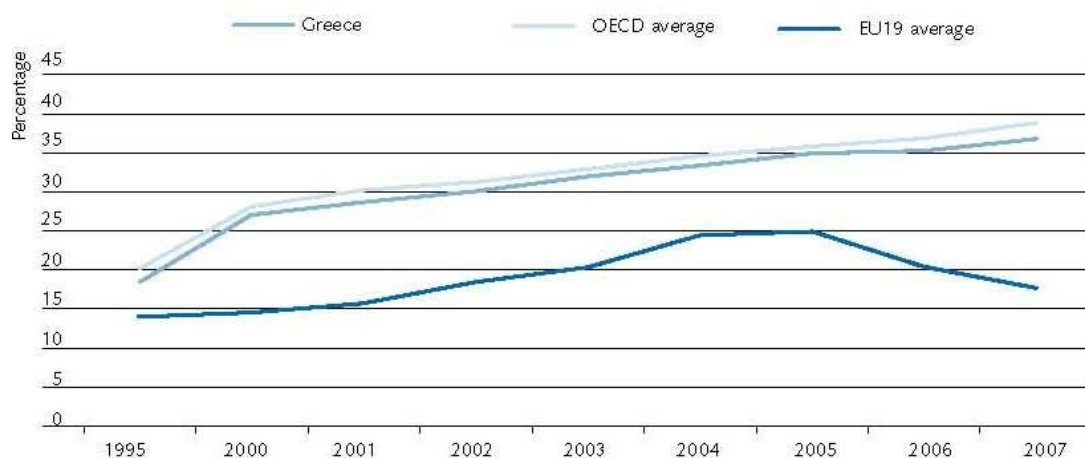
20. Μια επιπλέον επιπλοκή δημιουργείται από τη ρύθμιση η οποία επιτρέπει σε ορισμένες κατηγορίες φοιτητών να μετεγγραφούν από το τμήμα στο οποίο αρχικά πέρασαν σε ένα άλλο του ίδιου επιστημονικού κλάδου. Το πιο σύνηθες είναι οι μαθητές που περνούν σε τμήματα τα οποία βρίσκονται σε σχετικά απομονωμένες περιοχές να ζητούν μετεγγραφή σε μεγαλύτερες, μητροπολιτικές περιοχές (π.χ. Αθήνα ή Θεσσαλονίκη). Οι ειδικές κατηγορίες στις οποίες επιτρέπονται οι μετεγγραφές ποικίλλουν από θεωρητικά εύλογες κατηγορίες φοιτητών με θέματα υγείας σε πιο ασυνήθιστες κατηγορίες φοιτητών, όπως από πολύτεκνες οικογένειες (με τρία ή περισσότερα παιδιά). Η τρέχουσα πολιτική για το ακαδημαϊκό έτος 2010-11 οδήγησε σε σημαντικές στρεβλώσεις επιπλέον των ήδη σημαντικών προβλημάτων ισονομίας και διαφάνειας. Από πλευράς αποδοτικότητας, η πολιτική αυτή υπονομεύει τον σχεδιασμό που απαιτείται τόσο για το τμήμα που στέλνει φοιτητές όσο και για εκείνο που τους υποδέχεται. Για παράδειγμα, το τμήμα που στέλνει τους φοιτητές μπορεί να είχε σχεδιάσει να υποδεχθεί 80 φοιτητές και να εμφανίστηκαν μόνο οι 50 γιατί οι υπόλοιποι 30 ίσως είχαν ήδη κάνει αίτηση για μετεγγραφή πριν αρχίσουν σπουδές στο ίδρυμα. Το τμήμα που υποδέχεται, αντιθέτως, ίσως είχε σχεδιάσει να δεχτεί 50 φοιτητές αλλά ξαφνικά βρίσκεται αντιμέτωπο με εισροή 30 μετεγγραφών φοιτητών, ορισμένοι από τους οποίους ίσως είχαν χαμηλότερο επίπεδο βαθμολογίας στις εξετάσεις εισαγωγής και στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση απ' ότι οι φοιτητές που εισήχθησαν αρχικώς στο τμήμα. Όπως σημειώνεται παρακάτω, το Υπουργείο ανακοίνωσε μια τροποποίηση της πολιτικής μετεγγραφών για το έτος 2011-12, αλλά το πρόβλημα παραμένει.

Ποσοστά αποφοίτησης

21. Τα ποσοστά αποφοίτησης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση παρουσιάζουν μεικτή εικόνα για την Ελλάδα. Τα ποσοστά παραμένουν κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ και του ΟΟΣΑ για τα επίπεδα τριτοβάθμιας τύπου Α, συμπεριλαμβανομένου του επιπέδου προηγμένης έρευνας (ISCED επίπεδο 6), αλλά έχουν βελτιωθεί σημαντικά στο επίπεδο τριτοβάθμιας τύπου-Β, αγγίζοντας ένα επίπεδο που ξεπερνά το μέσο όρο της ΕΕ και του ΟΟΣΑ (Γράφημα Π.9, Π.10 και Π.11). Οι τάσεις στο επίπεδο τριτοβάθμιας τύπου-Β έρχονται σε αντίθεση με μια αντίληψη που συναντάται συχνά στο πλαίσιο της εξέτασης του ΟΟΣΑ, ότι η επέκταση των ΤΕΙ είχε ως αποτέλεσμα ένας μεγάλος αριθμός φοιτητών να εγγραφεί σε αυτά τα προγράμματα σπουδών αλλά να μην πάρει πτυχίο.

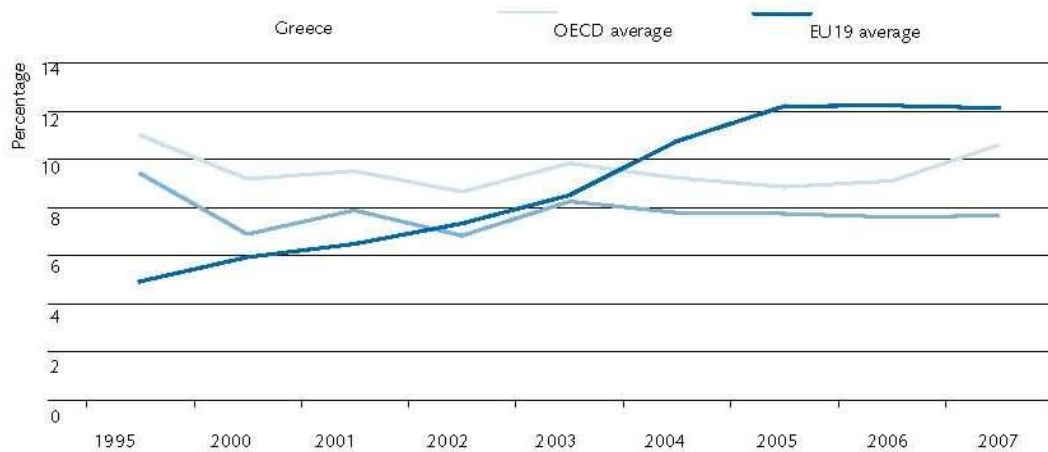
22. Τα μέσα ποσοστά αποφοίτησης στην Ελλάδα κρύβουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των ιδρυμάτων που σε άλλα τριτοβάθμια εκπαιδευτικά συστήματα είναι ενδείξεις διαφορών μεταξύ ΑΕΙ σε *i*) επίπεδο προετοιμασίας των εισακτέων φοιτητών *ii*) προβλήματα στην ακαδημαϊκή διαχείριση των ιδρυμάτων σε επίπεδο δομής και ποιότητας διδασκαλίας και ανεπαρκείς υπηρεσίες και συστήματα υποστήριξης φοιτητών και *iii*) μοναδικές συνθήκες διδασκαλίας σε ένα ίδρυμα, αλλά όχι σε άλλα (π.χ. επαρχιακή απομόνωση που οδηγεί τους φοιτητές να φύγουν προκειμένου να φοιτήσουν σε ένα ίδρυμα που βρίσκεται σε πόλη). Τα συνολικά ποσοστά ολοκλήρωσης σε αμφότερους τομείς φαίνεται πως έχουν βελτιωθεί (με ορισμένες διαφοροποιήσεις). Σε πολλά ιδρύματα, τα ποσοστά εγκατάλειψης των σπουδών είναι υψηλά, τα ποσοστά ολοκλήρωσης είναι χαμηλά και η μέση διάρκεια των σπουδών είναι σημαντικά μεγαλύτερη από την ελάχιστη διάρκεια που απαιτείται (N=4 χρόνια σε ΤΕΙ και πανεπιστήμια, με την εξαίρεση ορισμένων πεδίων) (Γράφημα Π.12 και Π.13).

Γράφημα Π.8 Τάσεις σε ποσοστά αποφοίτησης πανεπιστημιακού επιπέδου (1995-2008)
Σύνολο ποσοστών αποφοίτησης ανά ηλικιακό έτος, ανά πρόγραμμα σπουδών



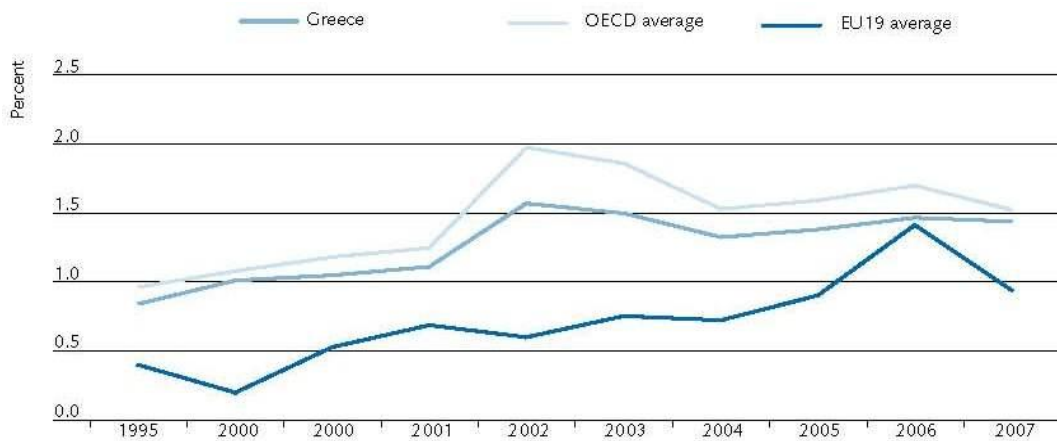
Πηγή: ΟΟΣΑ (2010γ).

Γράφημα II.9 Τάσεις ποσοστών αποφοίτησης σε μη πανεπιστημιακή τριτοβάθμια εκπαίδευση (1995-2008)



Πηγή: ΟΟΣΑ (2010γ).

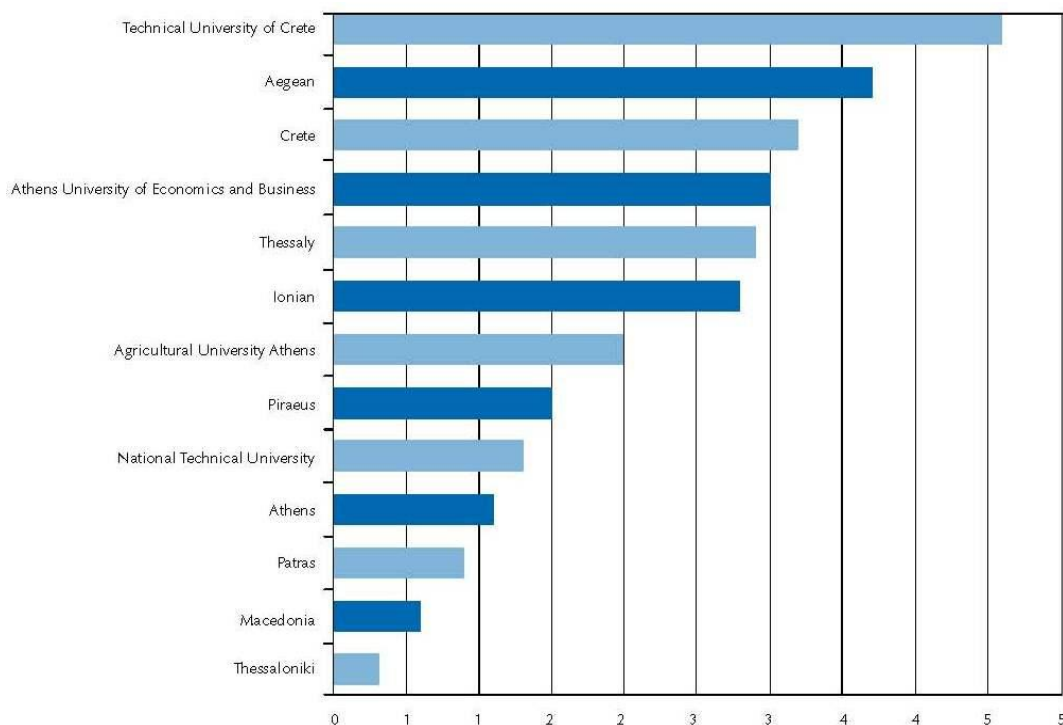
Γράφημα II.10 Τάσεις καθαρών ποσοστών αποφοίτησης σε επίπεδο προηγμένης έρευνας (1995-2008)



Σημείωση: Σύνολο ποσοστών αποφοίτησης για ένα ηλικιακό έτος σε επίπεδο ISCED 6.

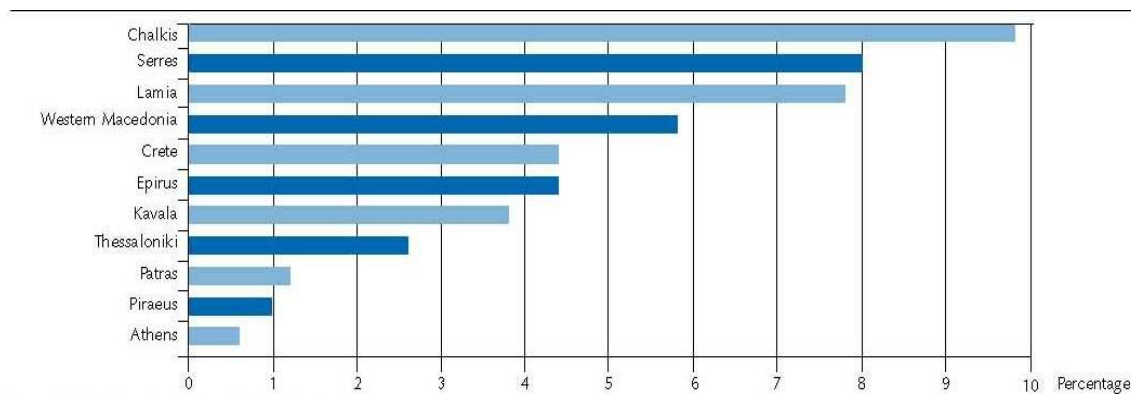
Πηγή: ΟΟΣΑ (2010γ), Πίνακας A3.7 (Μόνο στο διαδίκτυο).

Γράφημα II.11 Εκτιμώμενο ποσοστό φοιτητών πρώτου πτυχίου που είναι ακόμα εγγεγραμμένοι μετά από N+2 χρόνια, επιλεγμένα πανεπιστήμια (2009)



Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων

Γράφημα II.12 Εκτιμώμενο ποσοστό φοιτητών πρώτου πτυχίου που είναι ακόμα εγγεγραμμένοι μετά από N+2 χρόνια, επιλεγμένα ΤΕΙ (2009)



Source: Ministry of Education, Religion and Lifelong Learning

Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων

Επιστροφή σε περαιτέρω εκπαίδευση και απασχόληση αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης

23. Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχουν δίδακτρα, ο αριθμός των ιδιωτών που επιστρέφουν στην εκπαίδευση στην Ελλάδα είναι χαμηλές σε σύγκριση με τις περισσότερες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ (οι εκτιμήσεις ποικίλλουν ανάλογα με την αντιμετώπιση της διάρκειας σπουδών, τη δαπάνη για ιδιαίτερα μαθήματα κατά τη διάρκεια της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την ανεργία μετά την αποφοίτηση, κ.λπ. αλλά σε κάθε περίπτωση, η εικόνα που αναδύεται δεν είναι ενθαρρυντική) (Πίνακας II.2). Δεν είναι γνωστό σε ποιο βαθμό οι αντιλήψεις για τα ποσοστά επιστροφής συμπεριλαμβάνουν τις προτιμήσεις των φοιτητών μεταξύ διαφορετικών τμημάτων. Εντούτοις, τα δεδομένα για τα τμήματα με χαμηλά ποσοστά

εγγραφών (βλ. παρακάτω) δείχνουν ότι οι φοιτητές έχουν μια σαφή ιδέα για τα προγράμματα σπουδών που είναι πιθανότερο να οδηγήσουν σε απασχόληση.

Πίνακας II.2 Ποσοστά επιστροφής σε επιπλέον έτος εκπαίδευσης (2004-2007)

Εκπαιδευτική Ομάδα	Άντρες	Γυναίκες
ΤΕΙ		
Μηχανολογία & Ηλεκτρονική	7,0%	8,4%
Αγροτική παραγωγή και Τεχνολογία Τροφίμων	3,6%	1,0%
Επιχειρήσεις και Οικονομικά	5,5%	6,9%
Νοσηλευτική & Παραϊατρικά επαγγέλματα	5,8%	7,8%
Άλλα	3,7%	9,2%
Πανεπιστήμια		
Μηχανική Ι (Δομική, Αρχιτεκτονική, κ.λπ.)	5,5%	7,9%
Μηχανική ΙΙ (Μηχανολογία, Ηλεκτρολογία, Πληροφορική, κ.λπ.)	7,1%	6,9%
Φυσικές Επιστήμες	7,4%	7,3%
Μαθηματικά & Στατιστική	5,3%	7,0%
Ιατρική, Οδοντιατρική και Κτηνιατρική	7,9%	8,0%
Γεωπονία και Δασοκομία	4,2%	3,9%
Νομική	6,2%	8,1%
Επιχειρήσεις και Οικονομικά	6,5%	6,9%
Κοινωνικές Επιστήμες	3,8%	6,2%
Ανθρωπιστικές Επιστήμες	5,7%	8,3%
Γλώσσες	9,9%	9,8%
Επιστήμη Φυσικής Αγωγής και Αθλητισμός	4,8%	6,8%
Εκπαίδευση	8,9%	9,9%
Άλλο	7,9%	7,1%
Μεταπτυχιακές Σπουδές		
Μεταπτυχιακό Ανθρωπιστικών Σπουδών/ Επιστημών	9,3%	11,5%
Διδακτορικό	8,0%	8,0%

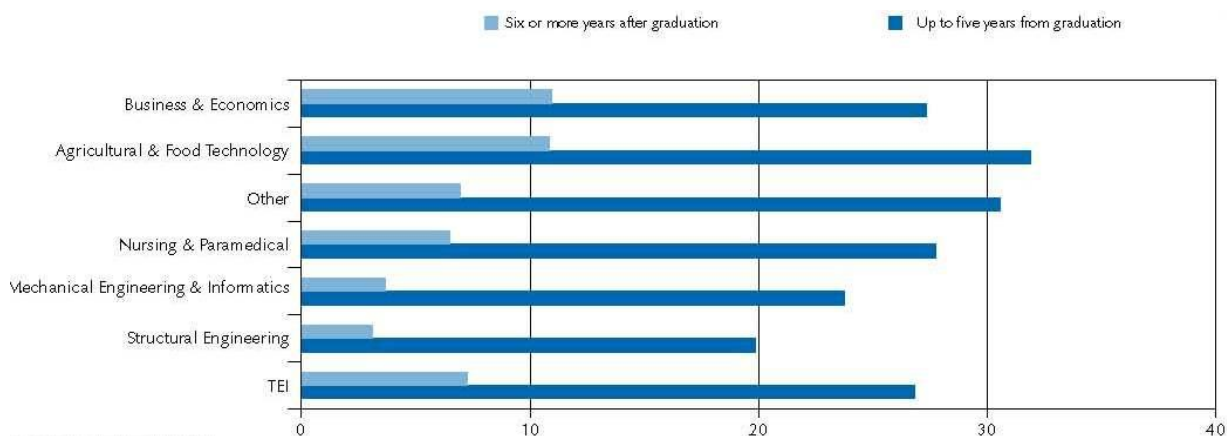
Σημείωση: Οι αριθμοί σε πλάγια γραφή είναι εκτιμήσεις που προέρχονται από στατιστικά μη σημαντικούς συντελεστές. Οι ως άνω εκτιμήσεις είναι αποτέλεσμα κλασικών εξισώσεων Mincer αλλά πρέπει να θεωρηθούν ως ανώτερα όρια καθώς (α) δεν λαμβάνουν υπόψη δαπάνες για ιδιαίτερα μαθήματα και φροντιστήρια και (β) έχουν προκύψει από την παραδοχή ότι αυτές οι σπουδές ολοκληρώνονται εντός του ελάχιστου αριθμού των απαιτούμενων ετών (και επιπλέον, στην περίπτωση των ΤΕΙ), ότι οι σπουδές διαρκούν τρία αντί τέσσερα χρόνια). Όπως υπογράμμισε η έκθεση του ΟΟΣΑ (2010), *Εργασία για τους Νέους: Ελλάδα*, αυτά τα ποσοστά είναι χαμηλότερα σε σύγκριση με τα ποσοστά που αναφέρονται στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ. Προκύπτουν από δεδομένα που καλύπτουν την περίοδο 2004-07.

Πηγή: Μητράκος κ. ά. (2010).

24. Τα δεδομένα στο Σχήμα II.14 δείχνουν ότι οι απόφοιτοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, όπως άλλωστε και οι περισσότεροι νέοι στην Ελλάδα, έχουν σημαντικές δυσκολίες στην εύρεση εργασίας για αρκετά χρόνια μετά την εκπαίδευση. Μακροπρόθεσμα, όμως, τα καλύτερα ακαδημαϊκά προσόντα δρουν ως ασπίδα κατά της ανεργίας (έναντι υποδεέστερων ακαδημαϊκών προσόντων). Οι εκτιμήσεις προέρχονται από δεδομένα για την περίοδο 2004-07. Τα ποσοστά ανεργίας είναι σήμερα σημαντικά υψηλότερα, αλλά οι διαφορές κοινωνικών ομάδων ανάλογα με το επίπεδο ομάδες εκπαίδευσης έχουν πιθανότατα επηρεαστεί ελάχιστα.

Σημείωση: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2004-07.
 Πηγή: Μητράκος κ. ά. (2010).

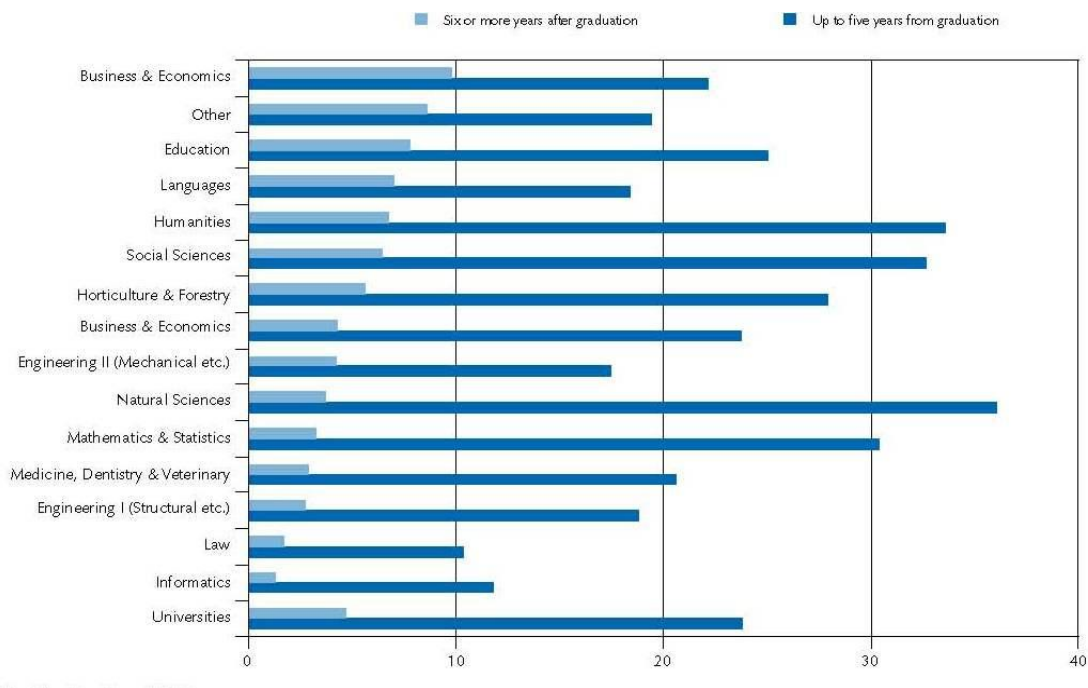
Γράφημα II.13 Ποσοστά ανεργίας για αποφοίτους των ΤΕΙ ανά πεδίο σπουδών (2004-2007)



Σημείωση: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2004-07.
 Πηγή: Μητράκος κ. ά. (2010).

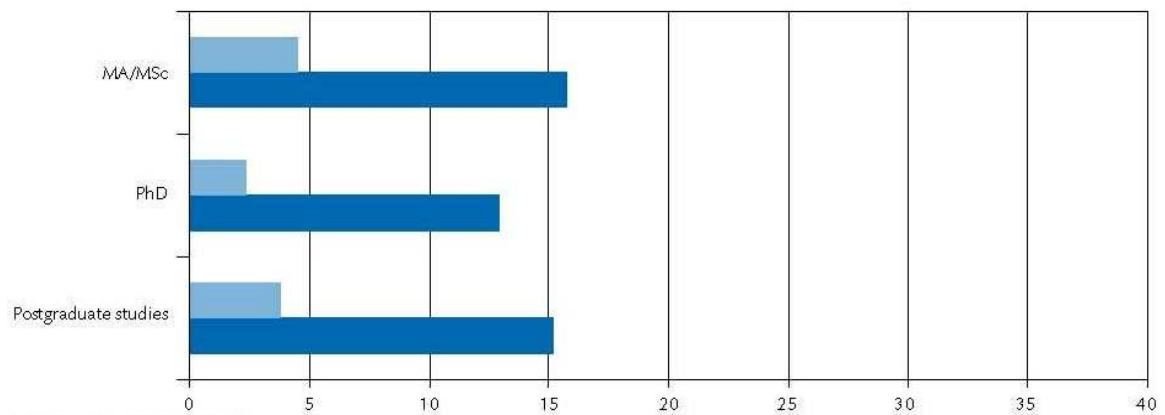
25. Τα προβλήματα των υψηλών ποσοστών εγκατάλειψης σπουδών, των χαμηλών ποσοστών ολοκλήρωσης σπουδών, της ανεργίας των αποφοίτων και των χαμηλών ποσοστών επιστροφής στην εκπαίδευση φαίνεται πως είναι έντονα τόσο στα πανεπιστήμια όσο και στα ΤΕΙ (βλ. Επίσης Σχήματα II.13-II.15).

Γράφημα II.14 Ποσοστά ανεργίας για απόφοιτους πανεπιστημίου, ανά πεδίο σπουδών (2004-2007)



Note : Σημείωση: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2004-07.
 Πηγή: Μητράκος κ. ά. (2010).

Γράφημα II.15 Ποσοστά ανεργίας σε μεταπτυχιακό επίπεδο (2004-2007)



Σημείωση: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2004-07.

Πηγή: Μητράκος κ. ά. (2010).

Έλλειψη διαφοροποίησης και κατανομής πόρων σε πολλά μικρά ιδρύματα και τμήματα

26. Το ελληνικό σύστημα ανώτερης εκπαίδευσης αποτελείται από πολλά μικρότερα, ιδιαίτερος κατακερματισμένα τμήματα με υψηλά επίπεδα αλληλοεπικάλυψης, χαμηλές οικονομίες κλίμακας, αναντιστοιχία ανάμεσα στον αριθμό φοιτητών και στον αριθμό του ακαδημαϊκού και διοικητικού προσωπικού και μεγάλη διαφοροποίηση ως προς την απόδοση των αποφοίτων. Η εξάπλωση των τμημάτων έχει γίνει λαμβάνοντας πολύ περιορισμένα υπόψη τις ολοένα μεταβαλλόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας. Τα προβλήματα εντοπίζονται σε πολλά επίπεδα:

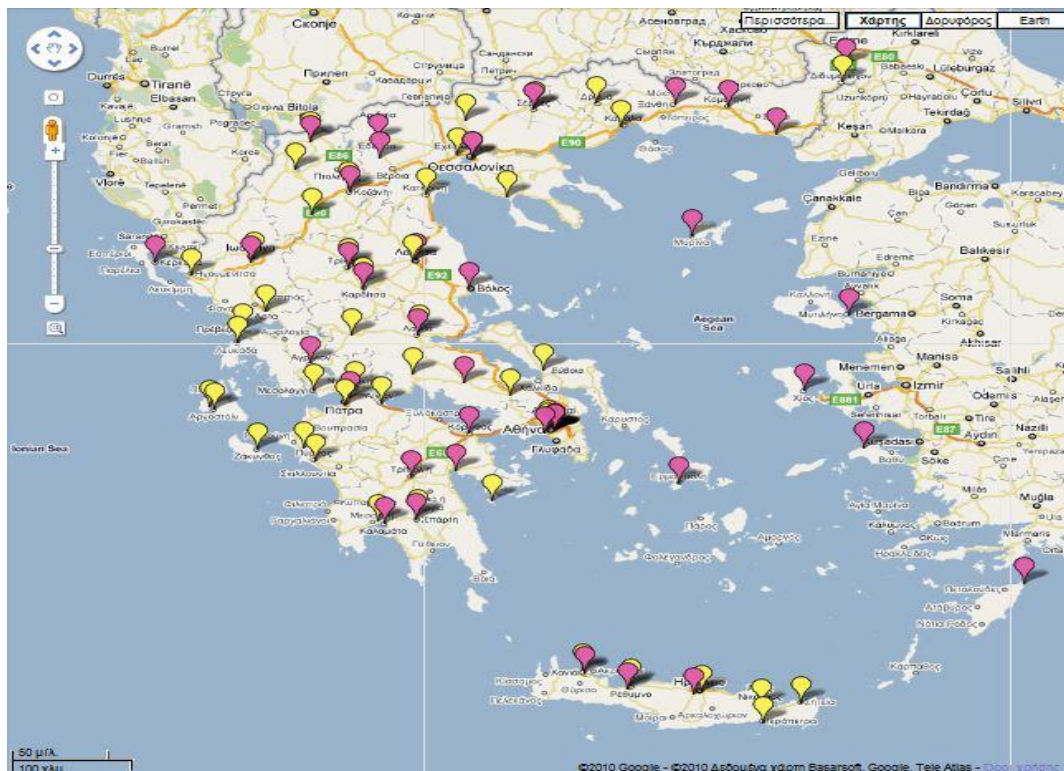
- Εντός περιφερειών: η Ελλάδα έχει παρουσιάσει αύξηση ιδρυμάτων ανά τη χώρα, αλλά ακόμα σημαντικότερο ως προς την αποδοτικότητα είναι ότι τόσο τα πανεπιστήμια όσο και τα ΤΕΙ έχουν δημιουργήσει παραρτήματα, συχνά με ένα ή δύο τμήματα μόνο, σε μικρές πόλεις εντός των περιφερειών τους.
- Εντός ιδρυμάτων: Η βασική μονάδα των ιδρυμάτων είναι το τμήμα: οι διορισμοί ακαδημαϊκού προσωπικού, η τοποθέτηση φοιτητών και η ακαδημαϊκή πολιτική λαμβάνουν χώρα κυρίως σε αυτό το επίπεδο. Οι δυνατότητες κινητικότητας του προσωπικού και των φοιτητών μεταξύ των τμημάτων και η δυνατότητα ακαδημαϊκής διαχείρισης εντός μεγαλύτερων μονάδων, σε επίπεδο σχολής, κολεγίου ή πανεπιστημίου (συνήθης πρακτική σε πανεπιστήμια άλλων χωρών) είναι περιορισμένες έως ανύπαρκτες.
- Στο πλαίσιο ομοίων επιστημονικών κλάδων: προγράμματα πτυχίων σε συγκεκριμένες επιστήμες και επαγγέλματα έχουν διασπαστεί σε μικρότερα προγράμματα, που διαφέρουν ελάχιστα, ίσως για να δικαιολογηθεί η δημιουργία νέων τμημάτων και ο αυξημένος αριθμός ακαδημαϊκών θέσεων.
- Στο πλαίσιο των τομέων ΤΕΙ/Πανεπιστημίων: ο τομέας των ΤΕΙ προσφέρει ολοένα και περισσότερο ακαδημαϊκά προγράμματα που έχουν εντυπωσιακές ομοιότητες με ακαδημαϊκά προγράμματα παρόμοιας ονομασίας στον πανεπιστημιακό τομέα. Η Ελλάδα αντιμετωπίζει ένα σημαντικό πρόβλημα ως προς τη στρέβλωση της αποστολής των ΤΕΙ, τα οποία τείνουν να υιοθετήσουν το ακαδημαϊκό προφίλ του πανεπιστημιακού τομέα.

27. Η ανάλυση που ακολουθεί, η οποία βασίζεται σε δεδομένα της Ελληνικής Αρχής Διασφάλισης Ποιότητας, καταδεικνύει αυτά τα σημεία.

Γεωγραφική διασπορά μικρών ιδρυμάτων και τμημάτων

28. Κατά την περασμένη δεκαετία, η Ελλάδα παρουσίαζε διασπορά μικρών ιδρυμάτων και τμημάτων ανά τη χώρα (Γράφημα II.6). Η επέκταση αυτή συνέβη τόσο στα πανεπιστήμια όσο και στα ΤΕΙ.

Γράφημα II.16 Γεωγραφική κατανομή ιδρυμάτων (2009)



Σημείωση: Οι σκουρόχρωμοι δείκτες αντιπροσωπεύουν πανεπιστημιακά τμήματα και οι ανοιχτόχρωμοι τμήματα ΤΕΙ.

Πηγή: Ελληνική Αρχή Διασφάλισης Ποιότητας Ανώτατης Εκπαίδευσης.

29. Πριν το 1960, είχαν ιδρυθεί 11 πανεπιστήμια. Ανάμεσα στο 1960 και το 1992, ιδρύθηκαν άλλα 10, με τελευταίο το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, που ιδρύθηκε το 1992. Έπειτα, από το 2000 έως το 2009, ιδρύθηκαν άλλα πέντε πανεπιστήμια (Πίνακας II.3):

Πίνακας II.3 Πανεπιστήμια που ιδρύθηκαν μετά το 2000

2000	Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
2003	Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας
2003	Πανεπιστήμιο Κεντρικής Ελλάδας
2005	Διεθνές Ελληνικό Πανεπιστήμιο (στη Θέρμη, κοντά στη Θεσσαλονίκη)
2009	Πανεπιστήμιο Δυτικής Ελλάδας

Πηγή: Ελληνική Αρχή Διασφάλισης Ποιότητας Ανώτατης Εκπαίδευσης, 2011

30. Ο πολλαπλασιασμός των μικρών τμημάτων τόσο σε πανεπιστήμια όσο και σε ΤΕΙ, πολλά από τα οποία βρίσκονται σε δήμους ξεχωριστά από τις εγκαταστάσεις της κυρίως έδρας, αποτελεί σημαντικό χαρακτηριστικό του υπάρχοντος συστήματος (Πίνακας II.4 και II.5). Είκοσι ένα πανεπιστήμια (μη συμπεριλαμβανομένων του Ελληνικού Πανεπιστημίου και του

Ελληνικού Διεθνούς Πανεπιστημίου) έχουν 264 τμήματα σε 39 Δήμους. Εννέα από αυτά τα πανεπιστήμια έχουν εγκαταστάσεις σε δύο ή περισσότερους δήμους και ορισμένες από αυτές τις εγκαταστάσεις έχουν ένα μόνο τμήμα. Τα 16 ΤΕΙ έχουν 212 τμήματα σε 46 δήμους. Δεκατρία από τα ΤΕΙ έχουν εγκαταστάσεις σε έναν ή περισσότερους δήμους. Όπως και στην περίπτωση των πανεπιστημίων με πολλαπλές εγκαταστάσεις, αρκετές από τις εγκαταστάσεις των ΤΕΙ φιλοξενούν ένα και μόνο τμήμα.

Πίνακας II.4 **Αριθμοί πανεπιστημιακών τμημάτων και αριθμών δήμων με εγκαταστάσεις (2009)**

Πανεπιστήμιο	Συνολικός αριθμός τμημάτων που εγγράφουν φοιτητές	Αριθμός δήμων
Πανεπιστήμιο Θράκης	20	4
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης	40	3
Πανεπιστήμιο Μακεδονίας	10	3
Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας	5	2
Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων	14	1
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας	16	4
Ιόνιο Πανεπιστήμιο	6	1
Πανεπιστήμιο Πατρών	21	1
Πανεπιστήμιο Δυτικής Ελλάδας	3	1
Πανεπιστήμιο Κεντρικής Ελλάδας	2	2
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου	10	5
Πανεπιστήμιο Αιγαίου	17	6
Πανεπιστήμιο Κρήτης	17	2
Τεχνικό Πανεπιστήμιο Κρήτης	5	1
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών	33	1
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο	9	1
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών	8	1
Γεωπονική Σχολή Αθηνών	6	1
Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα	9	1
Πανεπιστήμιο Πειραιά	9	1
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο	4	1
Σύνολο	264	39

Σημείωση: Δεν περιλαμβάνονται το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (ΕΑΠ) και το Ελληνικό Διεθνές Πανεπιστήμιο.

Πηγή: Ελληνική Αρχή Διασφάλισης Ποιότητας Ανώτατης Εκπαίδευσης, 2011

Πίνακας II.5 **Αριθμός τμημάτων ΤΕΙ και αριθμών δήμων με εγκαταστάσεις (2009)**

ΤΕΙ	Συνολικός αριθμός τμημάτων που εγγράφουν φοιτητές	Αριθμός δήμων

ΤΕΙ Καβάλας	11	3
ΤΕΙ Θεσσαλονίκης	23	4
ΤΕΙ Σερρών	7	1
ΤΕΙ Δυτικής Μακεδονίας	18	5
ΤΕΙ Ηπείρου	13	4
ΤΕΙ Λάρισας	19	3
ΤΕΙ Ιόνιων Νήσων	8	4
ΤΕΙ Μεσολογγίου	8	2
ΤΕΙ Πάτρας	17	4
ΤΕΙ Λαμίας	7	4
ΤΕΙ Χαλκίδας	7	2
ΤΕΙ Καλαμάτας	8	2
ΤΕΙ Κρήτης	18	6
ΤΕΙ Αθήνας	33	1
ΤΕΙ Πειραιά	10	2
ΑΣΠΕΤΕ	5	1
Σύνολο	212	46

Πηγή: Ελληνική Αρχή Διασφάλισης Ποιότητας Ανώτατης Εκπαίδευσης, 2011

31. Οι πιέσεις για επέκταση του αριθμού των Πανεπιστημίων και των ΤΕΙ και των τμημάτων σε διεσπαρμένους δήμους δεν προήλθαν απαραίτητα από αυξημένη ζήτηση. Η μεγαλύτερη πίεση για επέκταση, σύμφωνα με τις Ελληνικές αρχές, προήλθε από τους δημάρχους και άλλους τοπικούς αξιωματούχους που επιθυμούσαν να φιλοξενήσουν ένα πανεπιστήμιο ή ένα ΤΕΙ ως πηγή τοπικής οικονομικής ανάπτυξης. Η παρουσία φοιτητών σε μια κοινότητα θεωρείται πιθανή πηγή εσόδων για τις τοπικές επιχειρήσεις.

Πίνακας II.6 Παραδείγματα τμημάτων ΤΕΙ με μικρό αριθμό φοιτητών (2010)

ΤΕΙ	Τοποθεσία	Τμήμα	Αριθμός φοιτητών που εγράφησαν σε κανονικό χρόνο	Αριθμός φοιτητών που εγράφησαν σε κανονικό χρόνο συν 2 χρόνια
Λαμία	Άμφισσα	Τουρισμού	41	271
Μεσολόγγι	Μεσολόγγι	Υδατοκαλλιέργεια και Αλιευτική Διαχείριση	61	243
Ήπειρος	Ηγουμενίτσα	Υδατοκαλλιέργεια και Αλιευτική Διαχείριση	62	337
Ήπειρος	Ηγουμενίτσα	Τουρισμού	67	156
Κρήτη	Ηράκλειο	Θερμοκηπιακών Καλλιεργειών και Ανθοκομίας	89	277
Ιόνια νησιά	Αργοστόλι	Βιολογικής Γεωργίας και Τεχνολογίας Τροφίμων	90	238
Κρήτη	Ηράκλειο	Τουρισμού	96	384
Λάρισα	Καρδίτσα	Φυτικής Παραγωγής	100	339
Μεσολόγγι	Μεσολόγγι	Βιολογικών, Θερμοκηπιακών Καλλιεργειών και Ανθοκομίας	100	282

Ιόνια νησιά	Ληξούρι	Τεχνολογίας ήχου και μουσικών οργάνων	101	211
Λάρισα	Λάρισα	Μηχανικής Βιοσυστημάτων	104	345
Ήπειρος	Άρτα	Ζωικής Παραγωγής	108	328
Κρήτη	Ηράκλειο	Αγροτικής Τεχνολογίας Γεωπονίας	112	360
Ήπειρος	Άρτα	Αγροτικής Τεχνολογίας	119	423
Λάρισα	Λάρισα	Ζωική παραγωγή	119	514
Ήπειρος	Άρτα	Ανθοκομίας και Αρχιτεκτονικής Τοπίου	120	256
Κρήτη	Χανιά	Φυσικών Πόρων & Περιβάλλοντος	125	287
Λαμία	Καρπενήσι	Δασοπονία και Διαχείριση Φυσικού Περιβάλλοντος	127	297
Λάρισα	Λάρισα	Τουρισμού	132	433
Ιόνια νησιά	Ζάκυνθος	Τεχνολογίας Περιβάλλοντος και Οικολογίας	139	318

Σημείωση: Συμπεριλαμβάνονται μόνο τμήματα που λειτουργούν για περισσότερα από επτά χρόνια.

Πηγή: Ο πίνακας βασίζεται σε στοιχεία του Υπουργείου Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

32. Η ανάπτυξη ενός παραρτήματος ή περιφερειακών πανεπιστημιακών εγκαταστάσεων, συχνά ανταποκρινόμενη στις πιέσεις τοπικών αξιωματούχων και επιχειρηματιών, είναι κοινό φαινόμενο που παρατηρείται σε πολλές χώρες. Είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστικό σε χώρες με πολλές διάσπαρτες κοινότητες. Στις περισσότερες χώρες, η λογική για την ύπαρξη αυτών των πανεπιστημιακών εγκαταστάσεων είναι η ανάγκη για ευκαιρίες πρόσβασης των τοπικών πληθυσμών των περιφερειών στην εκπαίδευση και κατάρτιση, τόσο όσων αποφοίτησαν από το σχολείο πρόσφατα, όσο και άλλων ενηλίκων, για διά βίου μάθηση. Αυτό, όμως, δεν συμβαίνει για τα περισσότερα τμήματα ούτε των ΤΕΙ ούτε των Πανεπιστημίων στην Ελλάδα. Ενώ ένα μικρό ποσοστό των φοιτητών προέρχονται από την άμεση περιφέρεια, οι περισσότεροι έρχονται απ' όλη την Ελλάδα. Όπως περιγράφεται παραπάνω, η τοποθέτηση των φοιτητών στην Ελλάδα γίνεται σε εθνικό επίπεδο σε συγκεκριμένα τμήματα, όχι σε ιδρύματα. Ενώ ένας μαθητής μπορεί να εκφράσει την προτίμηση να τοποθετηθεί σε ένα τμήμα γεωγραφικά προσβάσιμο από εκείνον και την οικογένειά του, η πραγματική τοποθέτησή του βασίζεται σε άλλα κριτήρια, ιδιαίτερα στη βαθμολογία του στις εισαγωγικές εξετάσεις. Για παράδειγμα, ένας φοιτητής από την Πάτρα μπορεί να εκφράσει την προτίμηση να γραφτεί στο τμήμα πληροφορικής της Αθήνας αλλά, εξαιτίας της βαθμολογίας του, να τοποθετηθεί στο Πανεπιστήμιο της Κεντρικής Ελλάδας στη Λαμία, 214 χιλιόμετρα βόρεια της Αθήνας και 190 χιλιόμετρα ανατολικά της Πάτρας, διαμέσου ορεινών δρόμων. Η επιθυμία τέτοιων φοιτητών να φοιτήσουν σε ένα πανεπιστήμιο στην Αθήνα συνεισφέρει σημαντικά στην πίεση για μετεγγραφές, η οποία περιγράφηκε νωρίτερα.

Πάρα πολλά τμήματα με χαμηλές εγγραφές

33. Οι συνέπειες αυτής της διασποράς των τμημάτων πανεπιστημίων και ΤΕΙ είναι η ύπαρξη πολύ μικρών τμημάτων σε σχετικά απομονωμένες περιοχές (Πίνακας II.6) και μείζονα προβλήματα στην επίτευξη οικονομικών κλίμακας, στον αριθμό και στα προσόντα του ακαδημαϊκού προσωπικού, στον εξοπλισμό, ειδικά σε ΤΕΙ και σε ουσιαστικές ακαδημαϊκές, φοιτητικές, και διοικητικές υποστηρικτικές υπηρεσίες.

Τα στοιχεία που εξέδωσε το Υπουργείο Παιδείας με την ανακοίνωσή του να συγχωνεύσει ή να καταργήσει τμήματα ΤΕΙ, αναδεικνύουν αρκετά από αυτά τα θέματα: την αντίθεση ανάμεσα στον αριθμό φοιτητών που εισάγονται τυπικά σε ένα τμήμα βάσει των προτιμήσεων και της βαθμολογίας τους, και τον αριθμό των φοιτητών που στην πραγματικότητα εγγράφονται (όπως φαίνεται από τις δηλώσεις για δωρεάν συγγράμματα)· τους αριθμούς αυτών που αποφοιτούν και στα ποσοστά αποφοίτησης (Πίνακας II.7). Ο κανονικός χρόνος για την ολοκλήρωση ενός πτυχίου είναι τέσσερα χρόνια (N=4) και μια εύλογη προσδοκία θα ήταν ένας ρυθμός αποφοίτησης έξι ετών (N+2). Σε κάθε περίπτωση, ο αριθμός των φοιτητών που στην πραγματικότητα εγγράφεται είναι ένα μικρό ποσοστό εκείνων που τοποθετούνται σε ένα τμήμα και γίνονται τυπικά δεκτοί.

Πίνακας II.7 **Απεικόνιση τμημάτων ΤΕΙ με χαμηλές εγγραφές και χαμηλά ποσοστά αποφοίτησης (2010)**

Δείκτες	Τμήματα						
	Ζωική παραγωγή	Φυτική παραγωγή	Ζωική παραγωγή	Υδατοκαλλιέργεια και Αλιευτική Διαχείριση	Τεχνολογίας Υδατοκαλλιέργειών και Αλιευτικής Διαχείρισης	Θερμοκηπιακών Καλλιεργειών και Ανθοκομίας	Φυτική παραγωγή
Αριθμός φοιτητών πρώτου εξαμήνου στο χειμερινό εξάμηνο του 2010-11 που πήραν συγγράμματα μέσω της υπηρεσίας <i>Εύδοξος</i> (ο πιο αξιόπιστος δείκτης για τον πραγματικό αριθμό φοιτητών που είναι ενεργά εγγεγραμμένοι)	18	50	31	12	35	39	71
Αριθμός φοιτητών όλων των άλλων εξαμήνων που έχουν πάρει συγγράμματα μέσω της υπηρεσίας <i>Εύδοξος</i>	57	53	47	10	55	77	62
Μέγιστος αριθμός πιθανών εισακτέων (δηλ. <i>numerus clausus</i>) 2010-11	300	200	250	200	100	200	250
Αριθμός μαθητών που πληρούν τα κριτήρια εγγραφής για το 2010-11	220	200	119	86	101	179	251
Μέσος αριθμός αποφοίτων ανά έτος (σε περίοδο έξι ετών, εκτός αν αναφέρεται κάτι άλλο)	46	35	42	32	21	38,7	55,0
Μέσος χρόνος αποφοίτησης (σε περίοδο έξι ετών, εκτός αν αναφέρεται κάτι άλλο)	6,2	7,7	7,0	6,7	6,5	7,0	6,4

Σημείωση: Τα δεδομένα για τον αριθμό των φοιτητών που πληρούν τα κριτήρια εγγραφής για το 2010-11 αντικατοπτρίζουν τον αριθμό των μαθητών που, σύμφωνα με τις βαθμολογίες τους στις εισαγωγικές εξετάσεις και με τις δηλωμένες προτιμήσεις τους, τοποθετούνται σε τμήματα. Εντούτοις, ορισμένοι από αυτούς ίσως αποφασίσουν να μην εγγραφούν. Ο αριθμός των φοιτητών πρώτου εξαμήνου που έχουν αποκτήσει δωρεάν συγγράμματα το φθινόπωρο του 2010 είναι η εκτίμηση των φοιτητών που στην πραγματικότητα εγγράφησαν ως ενεργοί φοιτητές (για παράδειγμα, μόνο 18 φοιτητές από τους 300 της ζωικής παραγωγής). Ο αριθμός των

φοιτητών που αποκτούν δωρεάν συγγράμματα για τα υπόλοιπα εξάμηνα είναι μια εκτίμηση του αριθμού των φοιτητών που πράγματι εγγράφηκαν στο ακαδημαϊκό έτος 2010-11.

Πηγή: Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, 28 Μαρτίου 2011

Οριακές διαφοροποιήσεις ανάμεσα σε τμήματα εντός επιστημών

34. Σε πολλά ιδρύματα, υπάρχουν τμήματα που διαφοροποιούνται ελάχιστα ως προς την επιστήμη τους και τα προπτυχιακά προγράμματα σπουδών που προσφέρουν (βλ. Πλαίσιο Π.2) Η ενοποίηση τέτοιων τμημάτων μπορεί να οδηγήσει σε μεγάλες οικονομίες κλίμακας, αν και πρέπει να ληφθεί μέριμνα μιας και ορισμένα από αυτά τα τμήματα ήδη έχουν μεγάλο αριθμό φοιτητών. Σχεδόν σε όλα τα πανεπιστήμια υπάρχουν ξεχωριστά τμήματα δημοτικής και νηπιακής εκπαίδευσης. Όπου δεν αρμόζει η ενοποίηση τμημάτων, ενδεχομένως να ενοποιηθούν παρόμοια τμήματα σε μια μεγαλύτερη μονάδα, όπως σε μια σχολή που συγκεντρώνει τμήματα από διάφορους σχετικούς επιστημονικούς κλάδους.

35. Επιπλέον, κάθε τμήμα απονέμει μόνο ένα πτυχίο και δεν υπάρχει συνεργασία μεταξύ των τμημάτων για την απονομή κοινών πτυχίων στους φοιτητές τους. Στην πραγματικότητα, αρκετά τμήματα δεν αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες επιστήμες και δημιουργήθηκαν κυρίως για να παράσχουν προπτυχιακά προγράμματα που θα μπορούσαν σε άλλη περίπτωση να απονέμουν από κοινού δύο ξεχωριστά τμήματα που υπηρετούν διαφορετικές αλλά σαφώς συγγενείς επιστήμες.

Πλαίσιο Π.2 Παραδείγματα τμημάτων σε παρόμοιους επιστημονικούς κλάδους

Στο Πανεπιστήμιο της Θεσσαλονίκης υπάρχουν δύο ξεχωριστά τμήματα Επιστήμης Φυσικής Αγωγής και Αθλητισμού (ένα βρίσκεται στη Θεσσαλονίκη και το άλλο στις Σέρρες)

Στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών υπάρχει ένα Τμήμα Οικονομικών και ένα Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών. Επιπλέον, στο ίδιο Πανεπιστήμιο υπάρχει ένα Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και ένα ξεχωριστό τμήμα Διοικητικής Επιστήμης και Τεχνολογίας.

Στο Πανεπιστήμιο Πειραιά, υπάρχει ένα Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και ένα Τμήμα Βιομηχανικής Διοίκησης.

Στο Πανεπιστήμιο της Μακεδονίας υπάρχουν ξεχωριστά τμήματα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Μάρκετινγκ και Διοίκησης Διαδικασιών (βρίσκεται στην Έδεσσα) και Διοικητικής Τεχνολογίας (βρίσκεται στη Νάουσα).

Στο Πανεπιστήμιο της Κρήτης υπάρχουν ξεχωριστά τμήματα Μαθηματικών και Εφαρμοσμένων Μαθηματικών.

Στο Πανεπιστήμιο της Πελοποννήσου υπάρχουν τμήματα Επιστήμης και Τεχνολογίας Τηλεπικοινωνιών και Επιστήμης και Τεχνολογίας Υπολογιστών.

Πολλά παρόμοια -και πιο αξιοσημείωτα- παραδείγματα μπορούν να βρεθούν σε ΤΕΙ.

Σημαντικές διακυμάνσεις στην αναλογία προσωπικού/ φοιτητών σε τμήματα εντός του ίδιου τομέα

36. Όταν εξετάσει κανείς τους διαφορετικούς επιστημονικούς κλάδους, τα τμήματα ορισμένων ιδρυμάτων είναι αρκετά μεγαλύτερα απ' ότι όμοια τμήματα άλλων ιδρυμάτων (Πίνακας Π.8) Οι σχετικές διαφορές δεν μπορούν να δικαιολογηθούν από τις διαφορές στον αριθμό μαθητών και μάλιστα ορισμένα από τα τμήματα αυτά είναι σημαντικά μεγαλύτερα από τα παρόμοια τμήματα στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες.

Πίνακας II.8 Παράδειγμα άνισης αναλογιών προσωπικού/ φοιτητών σε τμήματα του ίδιου πεδίου: Φυσική (2009)

Πανεπιστήμιο	Αθήνα	Θεσσαλονίκη	Πάτρα	Ιωάννινα	Κρήτη
Προπτυχιακοί	1022	819	631	663	497
Προσωπικό	102	89	56	51	36
Φοιτητές/ Προσωπικό	10,0	9,2	11,3	13,0	13,8

Πηγή: Ελληνική Αρχή Διασφάλισης Ποιότητας Ανώτατης Εκπαίδευσης και Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων.

Σύγκριση στη διάκριση της αποστολής πανεπιστημίων και ΤΕΙ

37. Υπάρχουν αυξανόμενες πιέσεις να μην είναι σαφής η διάκριση της αποστολής των πανεπιστημίων και των ΤΕΙ είναι ολοένα και αυξανόμενες, φαινόμενο σχετικά συχνό σε χώρες με δυαδικά συστήματα (π.χ. Ιρλανδία και Ολλανδία). Οι πιέσεις για τις αλλαγές αυτές έρχονται μέσα από τα ΤΕΙ, τόσο από το ακαδημαϊκό προσωπικό όσο και από τους φοιτητές. Η σύγκλιση είναι προφανής στην τάση των ΤΕΙ να προσφέρουν ακαδημαϊκά προγράμματα με τίτλους παρόμοιους με εκείνους τους πανεπιστημίων σε πεδία όπως η πληροφορική, η διοίκηση επιχειρήσεων και η μηχανολογία. Η πίεση προέρχεται από ακαδημαϊκό προσωπικό που θέλει να αυξήσει το κύρος του σε «καθηγητές πανεπιστημίου» με μειωμένο διδακτικό φόρτο και αυξημένες ευκαιρίες για διεξαγωγή έρευνας. Οι πιέσεις από τους φοιτητές προκύπτουν εν μέρει επειδή ένας απόφοιτος πανεπιστημίου (για παράδειγμα, σε ένα πεδίο όπως η πληροφορική) μπορεί να εξασφαλίσει υψηλότερες αποδοχές (σύμφωνα με τις επίσημες μισθολογικές κατευθύνσεις) απ' ό,τι ένας απόφοιτος ΤΕΙ σε παρόμοιο πεδίο.

38. Ο κίνδυνος για την Ελλάδα είναι πως τα ΤΕΙ μπορούν να απομακρυνθούν ακόμα περισσότερο από την βασική τους αποστολή που είναι να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της χώρας για εξειδικευμένους τεχνολόγους. Με όρους αποδοτικότητας, υπάρχουν σημαντικές κοστολογικές επιπλοκές σε περίπτωση που ένα ΤΕΙ παύσει να έχει διακριτή αποστολή από την αποστολή ενός πανεπιστημίου. Μια ανάλυση της διαφοράς ανάμεσα στο κόστος ανά φοιτητή για ένα πανεπιστήμιο σε σύγκριση με ένα ΤΕΙ έδειξε το 2005 ότι το κόστος ανά φοιτητή σε ένα πανεπιστήμιο ήταν €6.339, ενώ το αντίστοιχο ποσό για τα ΤΕΙ ήταν μόλις €2.045. Η μελέτη έδειξε ότι το κόστος ανά φοιτητή ήταν ακόμα χαμηλότερο σε επίπεδο ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Η μελέτη σημείωσε ότι το «πραγματικό» κόστος ανά φοιτητή σε ένα πανεπιστήμιο ίσως είναι χαμηλότερο καθώς η μελέτη περιελάμβανε ερευνητικά κονδύλια, ενώ το «πραγματικό» κόστος ανά φοιτητή σε ένα ΤΕΙ μπορεί να είναι υψηλότερο γιατί οι υπολογισμοί συμπεριελάμβαναν φοιτητές που ίσως είχαν μετακινηθεί σε πανεπιστήμια πριν ολοκληρώσουν τις σπουδές τους στα ΤΕΙ.

Απουσία ικανότητας καθοδήγησης του συστήματος και διοίκησης των ιδρυμάτων

39. Η Ελλάδα έχει περιορισμένη ικανότητα καθοδήγησης και διοίκησης του συστήματος ανώτερης εκπαίδευσης προκειμένου να επιτύχει σημαντικές βελτιώσεις στο συνολικό σύστημα και στην απόδοση και αποτελεσματικότητα των ιδρυμάτων. Σημαντικό εμπόδιο στη βελτίωση είναι ο ιδιαίτερα συγκεντρωτικός κυβερνητικός έλεγχος βασικών παραμέτρων του συστήματος και η περιορισμένη δυναμική για μεγαλύτερη αποκέντρωση στη διαχείριση πόρων (ανθρωπίνων, οικονομικών και φυσικών) σε όλα τα επίπεδα. Τα μακροχρόνια ζητήματα της διοίκησης των ιδρυμάτων έχουν αποτυπωθεί και τεκμηριωθεί σε περισσότερες διεθνείς μελέτες, συμπεριλαμβανομένης της έκθεσης του ΟΟΣΑ και των συγκριτικών μελετών για τη διακυβέρνηση στην Ευρώπη (ΟΟΣΑ, 1997· ΕΚ, 2008α).

40. Διεθνής επιτροπή διαπρεπών ακαδημαϊκών ηγετών από διάφορες χώρες εξέτασε πρόσφατα την ανώτερη εκπαίδευση στην Ελλάδα και έκανε συστάσεις για άμεσες

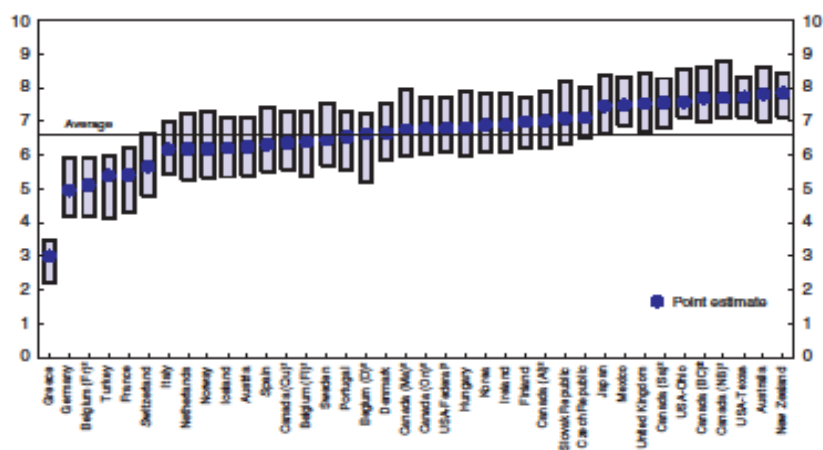
μεταρρυθμίσεις στη δομή διακυβέρνησης προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα βασικά εμπόδια που αντιμετωπίζει η ελληνική ανώτατη εκπαίδευση στην παγκόσμια ανταγωνιστικότητά της. Τα παρακάτω είναι αποσπάσματα των πορισμάτων της επιτροπής για τη διακυβέρνηση και τη διοίκηση:

βλ. <http://notthemajorityopinion.blogspot.com/2011/04/report-if-international-advisory.html>):

- Το σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης της Ελλάδας πάσχει από κρίση αξιών καθώς και από ξεπερασμένες πολιτικές και οργανωτικές δομές. Η τραγωδία είναι πως οι ηγέτες, οι ακαδημαϊκοί, οι φοιτητές και τα πολιτικά κόμματα που έχουν στόχο να προωθήσουν το κοινό καλό έχουν παγιδευτεί σε ένα σύστημα που ανατρέπει τους στόχους που επιδιώκουν, διαφθείρει τα ιδανικά τα οποία ακολουθούν και προδίδει το κοινό που υπηρετούν.
- Αρκετές πολιτικές αποφάσεις έχουν οδηγήσει σε πολιτικές διακυβέρνησης εντός των πανεπιστημίων που δημιουργούν μια ανισορροπία εξουσίας και ελέγχου σε ακαδημαϊκά ζητήματα και αποφάσεις. Για παράδειγμα, οι φοιτητές έχουν το 40% των ψήφων στην εκλογή διοικητών του πανεπιστημίου. Αυτή η ανισορροπία διακυβέρνησης έχει οδηγήσει σε αποφάσεις που έχουν πολιτικά κίνητρα και δεν έχουν συνεισφέρει θετικά στην ποιότητα της ακαδημαϊκής οργάνωσης.
- Οι πανεπιστημιακές εγκαταστάσεις των ελληνικών πανεπιστημίων, δεν είναι ασφαλή. Ενώ το Σύνταγμα επιτρέπει στους διοικούντες τις πανεπιστημιακές σχολές/*ακαδημαϊκοί ηγέτες* να προστατεύσουν τα πανεπιστήμια από στοιχεία που επιδιώκουν πολιτική αστάθεια, οι πρυτάνεις είναι διστακτικοί στο να ασκήσουν τα δικαιώματά τους και τις αρμοδιότητές τους και να λάβουν απαραίτητες αποφάσεις για τη διαφύλαξη της ασφάλειας του διοικητικού και ακαδημαϊκού προσωπικού και των φοιτητών. Ως αποτέλεσμα, οι πρυτάνεις των πανεπιστημίων και οι ακαδημαϊκοί δεν έχουν καταφέρει να υπάρξουν καλοί φύλακες των εγκαταστάσεων που τους έχει εμπιστευτεί ο λαός.
- Η πολιτικοποίηση των πανεπιστημίων -και συγκεκριμένα η πολιτικοποίηση των φοιτητών- συνιστά μια ανάμειξη στην πολιτική διαδικασία, πέρα από τα λογικά όρια. Συνεισφέρει στην ολοένα και επιταχυνόμενη υποβάθμιση της ανώτατης εκπαίδευσης.

41. Μια άλλη μελέτη συνέκρινε τη διακυβέρνηση της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης με τις δομές των άλλων 18 χωρών στην Ευρώπη των 19 καθώς και στην Ιαπωνία και τις ΗΠΑ. Στη μελέτη αναπτύχθηκε ένας σύνθετος δείκτης, ο «δείκτης παροχής» ο οποίος δείχνει τις συγκριτικές διαφορές μεταξύ των χωρών ως προς την αυτονομία των ιδρυμάτων. Οι μεμονωμένοι δείκτες περιελάμβαναν ευελιξία στην εισαγωγή φοιτητών, στην επιλογή φοιτητών, την αυτονομία στον προϋπολογισμό, την πολιτική του προσωπικού, την ευελιξία στην αποφοίτηση, τη λογοδοσία, την αξιολόγηση και τους κανόνες χρηματοδότησης. Όπως φαίνεται στο Γράφημα Π.17, η μελέτη καταδεικνύει την Ελλάδα ως ακραία απόκλιση του κανόνα με την μικρότερη αυτονομία ιδρυμάτων από όλες τις χώρες που συμπεριλήφθησαν στην ανάλυση (Martins, κ.ά., 2009).

Γράφημα ΙΙ.17 Δείκτης σύνθετης παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης 2005-06



Statistisk <http://dx.doi.org/10.1787/686485661518>

1. The bars correspond to the 95% confidence intervals obtained through the random weight technique.
2. Belgian regions are: Fr: French Community; Fl: Flemish Community; and D: German-speaking Community. Canadian provinces are: Al: Alberta; Bc: British Columbia; Ma: Manitoba; Nb: New Brunswick; On: Ontario; Qc: Québec; and Sa: Saskatchewan.
3. In interpreting this value for Federal provisions concerning supply flexibility and accountability it should be taken into account that federal funds only account for a small share of total funding of US tertiary education institutions.

Source: Oliveira-Martins et al. (2007), *The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education*.

1. the bars correspond

42. Τα κύρια ζητήματα εντοπίζονται σε τέσσερα πεδία που συνδέονται μεταξύ τους:

- Απουσία δυνατότητας αποτελεσματικής διακυβέρνησης και διαχείρισης του ιδρύματος·
- ανεπαρκής κατανομή ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων·
- περιορισμένη δυνατότητα χειρισμού του συστήματος για επίτευξη της απαραίτητης αποδοτικότητας και βελτιωμένης παρουσίας και διατήρηση του κλίματος των μεταρρυθμίσεων παρά τις αλλαγές των κυβερνήσεων· και
- περιορισμένη μη-κρατική χρηματοδότηση και επιμερισμός κόστους για συμπλήρωση των κρατικών επιχορηγήσεων

Διοίκηση και διαχείριση των ιδρυμάτων

43. Υπό τη οπτική του ΟΟΣΑ, αρκετά είναι τα ζητήματα εκείνα που υπονομεύουν σοβαρά την ικανότητα των ελληνικών ιδρυμάτων να επιτύχουν βελτιωμένη αποδοτικότητα:

- Ο υψηλός βαθμός κατακερματισμού της ακαδημαϊκής δομής με το τμήμα να αποτελεί τη βασική ακαδημαϊκή μονάδα·
- αδύναμη ηγεσία και διοίκηση εκ μέρους των αιρετών πρυτάνεων και δυσλειτουργική διακυβέρνηση του συνόλου του πανεπιστημίου και·
- υψηλός βαθμός κατακερματισμού των εξωτερικών κυβερνητικών πολιτικών σχετικά με τους ανθρώπινους πόρους και την εκτέλεση του προϋπολογισμού που υπονομεύει την ικανότητα των ιδρυμάτων να αναλάβουν την ευθύνη και είναι σε θέση να λογοδοτήσουν για τη βελτίωση της εσωτερικής αποδοτικότητάς τους.

44. Το έγγραφο του Υπουργείου Παιδείας «Διαβούλευση για την Ανώτατη Εκπαίδευση στην Ελλάδα» (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Παιδείας 2010), παρέχει μια συνοπτική

σκιαγράφηση των κύριων θεμάτων που επιβεβαιώνονται και ενισχύονται στο πλαίσιο της έκθεσης του ΟΟΣΑ. Τα ακόλουθα αποτελούν βασικά ευρήματα στο έγγραφο αυτό:

- Η εσωτερική διοίκηση και διαχείριση αποτυγχάνει. Η τρέχουσα εσωτερική διοίκηση και διαχείριση των ιδρυμάτων, των εγκαταστάσεων, των τμημάτων, των διοικητικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών που προσφέρουν στους φοιτητές είναι ξεπερασμένες. Ο τρόπος που εκλέγονται τα σώματα διαχείρισης του ιδρύματος και ο περιορισμός της λογοδοσίας τους σε αυτούς που διοικούν, δημιουργούν μη αποδοτικές εξαρτήσεις και αδράνεια.
- Τα θεμελιώδη και συνταγματικά δικαιώματα των μελών της ακαδημαϊκής κοινότητας δεν είναι εγγυημένα:
 - οι εκπαιδευτικοί και οι φοιτητές βρίσκονται συχνά όμηροι και σε αδιέξοδο·
 - η βία, ο κομματισμός και η ευνοιοκρατία δεν αποτρέπονται· και
 - η δημόσια περιουσία δεν προστατεύεται.
- Τα ιδρύματα δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες και τις προσδοκίες της ευρύτερης κοινωνίας για εκπαίδευση, παραγωγή και διάχυση της γνώσης και ποιοτική έρευνα με έρεισμα όχι μόνο τοπικό αλλά και παγκόσμιο.
- Οι διαφωνίες και οι συγκρούσεις ανάμεσα στα μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας ή ανάμεσα στα μέλη και τα σώματα των ιδρυμάτων, σε πολλές περιπτώσεις, δεν επιλύονται αποτελεσματικά από το ίδιο το ίδρυμα. Το γεγονός ότι το Υπουργείο Παιδείας καλείται να επιλύσει τέτοιου είδους διαφορές υπονομεύει την ανεξαρτησία των ιδρυμάτων.

Ανεπαρκής κατανομή ανθρώπινων και οικονομικών πόρων

45. Ο ιδιαίτερα συγκεντρωτικός έλεγχος των οικονομικών και της δημόσιας απασχόλησης που επιβάλλεται από το Υπουργείο Οικονομικών και εκτελείται μέσω του Υπουργείου Παιδείας, όπως περιγράφεται στην ενότητα της έκθεσης για το Πλαίσιο Μεταρρύθμισης υπονομεύει σοβαρά σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματική διοίκηση των ΑΕΙ και την συνολική αποδοτικότητα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Ακόμα κι αν έχουν συνταγματική αυτονομία και ένα καθεστώς «φορέων δημοσίου δικαίου» με μικρότερο έλεγχο των μεγεθών του προϋπολογισμού λειτουργίας τους από τους περισσότερους δημόσιους φορείς, εξακολουθούν να υπόκεινται σε ευρείες υποχρεώσεις υποβολής αναφορών και στον έλεγχου Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η κρατική χρηματοδότηση χωρίζεται σε τέσσερις κύριες κατηγορίες: μισθούς και σχετικά έξοδα για δημοσίους λειτουργούς, ο κανονικός προϋπολογισμός λειτουργίας (δεν περιλαμβάνονται μισθοί), ο επενδυτικός προϋπολογισμός και ειδικοί λογαριασμοί.

46. Σε ένα πανεπιστήμιο, ενδεχόμενη βελτίωση της απόδοσής τους του έγκειται πιθανότατα στη χρήση του χρόνου του ακαδημαϊκού προσωπικού, στον τρόπο με τον οποίο το ακαδημαϊκό και ερευνητικό προσωπικό κατανέμει το χρόνο ανάμεσα στη διδασκαλία και την έρευνα. Στην Ελλάδα, εντούτοις, τα ΑΕΙ δεν έχουν ουσιαστικά καμία ευελιξία αναφορικά με το διατιθέμενο ποσοστό του προϋπολογισμού σε μισθούς, το μεγαλύτερο κομμάτι των δαπανών στον κρατικό προϋπολογισμό (αγγίζει έως και το 70%). Τα αιτήματα για νέες θέσεις ξεκινούν στο επίπεδο των Τμημάτων και στη συνέχεια προωθούνται σε περισσότερα επίπεδα έγκρισης εντός του πανεπιστημίου και έπειτα στο Υπουργείο Παιδείας. Από τη στιγμή που εγκριθούν, τα πανεπιστήμια δεν διαθέτουν καμία ευελιξία στη μετακίνηση θέσεων μεταξύ τμημάτων ώστε να προσαρμόζονται σε αλλαγές στους αριθμούς των φοιτητών, στο εύρος των ερευνητικών έργων και σε άλλες διαφορές στο φόρτο εργασίας. Η έγκριση των

συγκεκριμένων διορισμών, ενώ γίνεται σε επίπεδο τμήματος, πρέπει έπειτα να εγκριθεί σε κάθε επίπεδο προκειμένου να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους σχετικούς κανονισμούς. Η τελική χρηματοδότηση των θέσεων εξαρτάται τελικά από αποφάσεις σε επίπεδο Υπουργείου Οικονομικών. Από τη στιγμή που μια θέση εγκρίνεται, οι πληρωμές γίνονται απευθείας στο διοριζόμενο και δεν καταβάλλεται μέσω των ιδρυμάτων. Τα ιδρύματα έχουν ευελιξία ως προς τα κόστη του γενικού λειτουργικού προϋπολογισμού (περίπου 30%).

47. Οι συνέπειες αυτής του υψηλού κατακερματισμού στην πολιτική των οικονομικών καθιστά αδύνατη την αποτελεσματική οικονομική διαχείριση των ΑΕΙ. Οι έλεγχοι υπονομεύουν οποιαδήποτε δυνατότητα για εκχώρηση ευθύνης και λογοδοσίας. Δεν υπάρχει συνολικός, συνεκτικός προϋπολογισμός για ένα ίδρυμα, ο οποίος να περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες από όλες τις πηγές εσόδων. Άρα, δεν υπάρχει δυνατότητα για στρατηγική προϋπολογισμού, που να στοχεύει στην αποτελεσματική χρήση των πόρων και σε δυνατότητες εξισορρόπησης **trade offs** μεταξύ τμημάτων και λειτουργιών. Το μόνο μερίδιο διαθέσιμων εσόδων εντάσσεται στους ειδικούς λογαριασμούς (όπως περιγράφεται νωρίτερα στο τμήμα Πλαίσιο Μεταρρύθμισης) για τη χρηματοδότηση έρευνας και άλλα μη κρατικά έσοδα. Την εποχή που δημοσιεύτηκε η έκθεση του ΟΟΣΑ 2008 για τις διαδικασίες κατάρτισης του προϋπολογισμού στην Ελλάδα (Hawkesworth, κ. ά., 2008), τα έσοδα αυτά ήταν ουσιαστικά «εκτός προϋπολογισμού», εκτός πεδίου κρατικής εποπτείας ενώ η διαφάνεια επικεντρώνονταν μόνο στις δαπάνες που χρηματοδοτούνταν από το κράτος. Μπορεί από τότε να έχει υπάρξει κάποια πρόοδος προς έναν «συνολικό» ή συνεκτικό προϋπολογισμό (που να καλύπτει όλες τις πηγές εσόδων), όπως είχε προταθεί από τον ΟΟΣΑ, ωστόσο, τα ΑΕΙ διατηρούν μια σημαντικά μεγαλύτερη ευελιξία στη χρήση των ειδικών λογαριασμών συγκριτικά με τον γενικό κρατικό προϋπολογισμό.

48. Η περίπλοκη μισθολογική δομή του ακαδημαϊκού προσωπικού καταδεικνύει την κατακερματισμένη δομή των οικονομικών της ανώτατης εκπαίδευσης. Για παράδειγμα, ο επίσημος βασικός μισθός του ακαδημαϊκού προσωπικού, συνιστά, σε πολλές περιπτώσεις, λιγότερο από το μισό της συνολικής αποζημίωσης. Αντί για μισθό, η αποδοχές συνίστανται σε μεγάλο βαθμό από ειδικά επιδόματα για διάφορες λειτουργίες και δραστηριότητες που, σε αντίθεση με τον βασικό μισθό, δεν αποτυπώνονται **not indexed**. Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης δεν παρακρατούνται επί των επιδομάτων και τα επιδόματα δεν είναι συντάξιμα. Ως αποτέλεσμα, τα ποσοστά αναπλήρωσης λόγω συνταξιοδότησης για τους ακαδημαϊκούς στην Ελλάδα είναι από τα χαμηλότερα.

49. Η κατανομή των πόρων και τα μέτρα λογοδοσίας παρέχουν περιορισμένα κίνητρα για βελτίωση της επίδοσης, της αποδοτικότητας και του βαθμού ανταπόκρισης των ιδρυμάτων στις εθνικές στρατηγικές προτεραιότητες. Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, ο προϋπολογισμός περιλαμβάνει τρία στοιχεία: λειτουργίες, νέες θέσεις και επενδύσεις (υποδομές). Κατά παράδοση, η χρηματοδότηση βασίζεται κυρίως στον προϋπολογισμό του περασμένου έτους. Αρχικά, μετά την ψήφιση του νόμου του 2007, ο οποίος καθιέρωσε τα τετραετή αναπτυξιακά σχέδια ή συμφωνίες με ιδρύματα, δεν τέθηκαν αντικειμενικοί στόχοι και το μοντέλο κατανομής παρέμεινε το ίδιο. Το 2008, οι πρυτάνεις συμφώνησαν σε έναν αλγόριθμο για την κατανομή της νέας μόνο χρηματοδότησης για το τμήμα του προϋπολογισμού που αφορά λειτουργίας, ο οποίος περιλαμβάνει 50% για τον αριθμό των φοιτητών που εγράφησαν για μια κανονική περίοδο φοίτησης, 25% για το προσωπικό, 15% για τον τύπο της φοίτησης (σταθμισμένα) και 10% για άλλες μεταβλητές (π.χ. ιδρύματα με πολλά κτίρια, μικρά ιδρύματα, κ.λπ.). Το 2009, ο συγκεκριμένος τύπος εφαρμόστηκε για τη νέα χρηματοδότηση και απεκαλύφθη ότι ορισμένα ιδρύματα θα έπαιρναν λιγότερα χρήματα απ' ό,τι στο παρελθόν· συμφωνήθηκε λοιπόν μια πρόβλεψη με στόχο να μη ζημιωθεί κανείς βάσει της οποίας κανένα ίδρυμα δεν θα λάμβανε λιγότερα απ' ό,τι είχε πάρει την περασμένη χρονιά, παρά το γεγονός ότι η εφαρμογή του μοντέλου χρηματοδότησης θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του προϋπολογισμού για ορισμένα ιδρύματα. Εντούτοις, την ίδια στιγμή υπήρξαν περικοπές στους μισθούς. Το 2010, καθώς η οικονομική κατάσταση

επιδεινωόνταν, υπήρξαν συνολικά περικοπές της τάξεως του 30% στη χρηματοδότηση και δεν εγκρίθηκαν νέα κονδύλια.

Περιορισμένη ικανότητα καθοδήγησης του συστήματος

50. Η Ελλάδα δεν διαθέτει την ικανότητα να καθοδηγήσει το σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης της χώρας και να πραγματοποιήσει τις δραματικού χαρακτήρα βελτιώσεις που απαιτούνται για την αποδοτικότητα και τις επιδόσεις του συστήματος. Η αλλαγή στην ανώτατη εκπαίδευση απαιτεί χρόνια συνεχών, συνεπών και επίμονων προσπαθειών σε κάθε επίπεδο του συστήματος. Η εφαρμογή ενός νέου νόμου-πλαίσου για την ανώτερη εκπαίδευση δεν είναι παρά ένα πρώτο βήμα. Η δυσκολία έγκειται στην υλοποίηση των αλλαγών που προβλέπονται από το νόμο κι στο να διασφαλιστεί στη συνέχεια ότι οι πολιτικές και οι φορείς που ο νόμος προβλέπει (νέα πανεπιστημιακά συμβούλια, νέοι πρυτάνεις και πρόεδροι, νέα μοντέλα χρηματοδότησης) θα λειτουργήσουν και θα αρχίσουν να έχουν την σκοπούμενη επίδραση στην επίδοση του ιδρύματος και του συστήματος. Η σημερινή κυβέρνηση έχει κάνει σημαντικά βήματα, όπως συνοψίζεται παρακάτω, να διαμορφώσει μια εθνική στρατηγική για την ανώτατη εκπαίδευση και για να θέσει σε λειτουργία μηχανισμούς που έχουν τη δυνατότητα να επιφέρουν μακροπρόθεσμη αλλαγή. Η υπάρχουσα δομή, όμως, πάσχει από σοβαρές αδυναμίες:

- Η συνέχιση των ιδιαίτερα συγκεντρωτικών ελέγχων από το Υπουργείο Οικονομικών και άλλες υπηρεσίες θέτει το Υπουργείο στη θέση του γραφειοκρατικού διαμεσολαβητή ανάμεσα στα ιδρύματα και το Κράτος, με την ενέργεια του προσωπικού να επικεντρώνεται στην επεξεργασία των εγγράφων και στη λήψη εκατοντάδων αποφάσεων για σχετικά μικρά ζητήματα. Η επικέντρωση στον γραφειοκρατικό έλεγχο αποσπά την προσοχή από την στρατηγική και την ηγεσία που θα επιφέρει την αλλαγή.
- Η υπάρχουσα δομή είναι ιδιαίτερα ευπαθής στις αλλαγές πολιτικής ηγεσίας. Η ηγεσία που είναι ικανή μακροπρόθεσμη αλλαγή πρέπει να διατηρείται παρά τις αλλαγές κυβερνήσεων - με ευρεία δέσμευση και υποστήριξη από όλες τις πλευρές της ελληνικής κοινωνίας.
- Πολλά από τα πεδία που χρήζουν σημαντικών βελτιώσεων ως προς την αποδοτικότητα και την επίδοση διέπουν πολλά ιδρύματα και δεν εντοπίζονται μόνο σε ένα. Η βελτίωση της διοίκησης και διαχείρισης των ιδρυμάτων θα παράσχει τη δυνατότητα να γίνουν αλλαγές εντός των ιδρυμάτων, όπως η συγχώνευση των μικρών τμημάτων, ο εξορθολογισμός της κατανομής του ακαδημαϊκού προσωπικού και άλλων πόρων και η παροχή βελτιωμένων υπηρεσιών στους φοιτητές. Παρόλα αυτά, όπως αποτυπώθηκε παραπάνω, οι άλλες αλλαγές είναι συστημικές: καλύτερη ευθυγράμμιση της ζήτησης των φοιτητών με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας· αύξηση της **διαφοροποίησης diversification** εντός του συστήματος· εξάλειψη των αλληλοεπικαλύψεων σε επίπεδο ιδρυμάτων και τομέων· συγχώνευση και ενοποίηση τμημάτων και σχεδιασμός μοντέλων κατανομής πόρων και μοντέλων χρηματοδότησης απόδοσης συνδεδεμένα με μια εθνική μακροπρόθεσμη στρατηγική.
- Η αποκέντρωση και η αυξημένη αυτοτέλεια των ιδρυμάτων πρέπει να εξισορροπείται με τη λογοδοσία. Η Ελλάδα έχει ανάγκη από έναν φορέα που θα επικεντρώνεται στις ανάγκες του κοινού: στις εκπαιδευτικές ανάγκες της σημερινής και της μελλοντικής γενιάς φοιτητών και στο σύνδεση ανάμεσα στην ανώτερη εκπαίδευση και το μέλλον της Ελλάδας και την ποιότητα ζωής. Τη στιγμή είναι κρίσιμης σημασίας η Ελλάδα να αναπτύξει δυναμικά, παγκοσμίως ανταγωνιστικά ιδρύματα, αθροίζοντας απλά τα συμφέροντα και τις φιλοδοξίες των μεμονωμένων ιδρυμάτων δε θα οδηγήσει απαραίτητα σε ένα αποδοτικό και αποτελεσματικό σύστημα που θα ενεργεί για το δημόσιο συμφέρον.

- Η Ελλάδα χρειάζεται έναν φορέα με την γνώση και την αξιοπιστία να συγκεντρώσει, να διατηρήσει, να αναλύσει και να εκθέσει δεδομένα για το σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης. Η απουσία ενός πλήρους συστήματος πληροφόρησης είναι ένα από τα πιο σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζει η ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα. Χωρίς ακριβή και επίκαιρα δεδομένα, η εφαρμογή των νέων δομών διοίκησης δεν θα είναι εφικτή. Το Υπουργείο έχει κάνει άλματα για να καλύψει αυτό το κενό και για πρώτη φορά μπορεί να παράσχει βασικές πληροφορίες σχετικά με τους φοιτητές, το προσωπικό και άλλες παραμέτρους του συστήματος. Στο παρελθόν, η ακραία αυτονομία των ιδρυμάτων είχε χρησιμοποιηθεί συχνά ως εμπόδιο για να δοθούν στο Υπουργείο ουσιαστικές πληροφορίες και το υψηλό επίπεδο κατακερματισμού του προϋπολογισμού καθώς και οι δομές που περιγράφηκαν νωρίτερα, εμπόδισαν την ανάπτυξη αξιόπιστων και επίκαιρων δεδομένων. Το ότι η Ελλάδα δεν είχε αναφέρει δεδομένα για τις δαπάνες στον ΟΟΣΑ και σε άλλα διεθνείς στατιστικούς φορείς από το 2005 αποτελεί μία μόνο ένδειξη ενός σοβαρά δυσλειτουργικού συστήματος συλλογής, ανάλυσης και αναφοράς δεδομένων.

51. Πέραν της αδυναμίας καθοδήγησης του συστήματος και της επιβολής λογοδοσίας στα ιδρύματα, η ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού συστήματος διασφάλισης ποιότητας έγινε με πιο βραδείς ρυθμούς στην Ελλάδα σε σύγκριση με πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Όπως σημειώθηκε και νωρίτερα, η δημιουργία της Ελληνικής Αρχής Διασφάλισης Ποιότητας (ΑΔΠ) ήταν μία από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της περασμένης δεκαετίας.

52. Σύμφωνα με τα δεδομένα που παρείχε η ΑΔΠ, έως το τέλος του 2010 (δηλ. για την περίοδο 2009-10) 274 από τα 507 τμήματα των πανεπιστημίων και των ΤΕΙ είχαν υποβάλει εκθέσεις εσωτερικής αξιολόγησης (54%) και 90 από αυτά είχαν συμπληρώσει επίσης τις εξωτερικές τους αξιολογήσεις (18% επί του συνόλου ή 33% εκείνων που είχαν υποβάλει εκθέσεις εσωτερικής αξιολόγησης). Είναι σημαντικό να αναγνωριστεί το γεγονός ότι τα τμήματα που ήταν σε λειτουργία για λιγότερο από έξι χρόνια δεν ήταν απαραίτητο να μουν στη διαδικασία αξιολόγησης.

Περιορισμένη μη κρατική χρηματοδότηση και επιμερισμός κόστους για συμπλήρωση των κρατικών επιχορηγήσεων

53. Το μερίδιο της ιδιωτικής δαπάνης για την τριτοβάθμια εκπαίδευση είναι ανάμεσα στα χαμηλότερα στην ΕΕ και στις χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακας 18).

Πίνακας 11.9 Δημόσια και ιδιωτική δαπάνη για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, σε ποσοστό ανά πηγή (2005)

	Δημόσιοι πόροι	Ιδιωτικοί πόροι		
		Οικιακά έξοδα	Έξοδα άλλων ιδιωτών	Άλλες ιδιωτικές πηγές
Ελλάδα	94,0%	5,0%	1,0%	6,0%
Μέσος όρος ΟΟΣΑ	85,5%	~	~	14,5%
Μέσος όρος ΕΕ19	90,5%	~	~	9,5%

Πηγή: ΟΟΣΑ (2008γ), Πίνακας Β3.1.

54. Το χαμηλό επίπεδο ιδιωτικής δαπάνης οφείλεται εν μέρει στην απουσία φοιτητικών διδασκτρων, όπως ορίζει το ελληνικό Σύνταγμα, όπου δηλώνεται ξεκάθαρα ότι η τριτοβάθμια εκπαίδευση θα παρέχεται δωρεάν και αποκλειστικά από τον δημόσιο τομέα. Οφείλεται

επίσης στους ασθενείς δεσμούς των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, κυρίως όσον αφορά κοινά ερευνητικά έργα.

Τρέχουσες και προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις

54. Η κυβέρνηση ενεργεί εντός των τρεχουσών αρμοδιοτήτων της, προκειμένου να αντιμετωπίσει ορισμένα από τα ζητήματα που τέθηκαν στην προηγούμενη ενότητα.

Προτεινόμενος νόμος πλαίσιο

55. Η πιο ευρείας κλίμακας ενέργεια είναι η κατάρτιση ενός νόμου-πλαίσιου για την ανώτατη εκπαίδευση ο οποίος θα επέφερε σημαντικές βελτιώσεις στην διοίκηση και διαχείριση των ιδρυμάτων, θα αύξανε την εξουσία και την ευελιξία των ιδρυμάτων να διαχειρίζονται τους πόρους τους εντός ενός πλαισίου λογοδοσίας μέσω συμφωνιών απόδοσης και θα εγκαθίδρυε υψηλά επίπεδα ικανότητας καθοδήγησης σε εθνικό επίπεδο (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Παιδείας, 2010). Αρκετές διατάξεις είναι απαραίτητες για να εγκαθιδρυθεί η απαιτούμενη ικανότητα που απαιτείται για τη βελτίωση της αποδοτικότητας του συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης της Ελλάδας. Αυτές οι διατάξεις περιγράφονται παρακάτω.

Αυτοτέλεια των ιδρυμάτων – διοίκηση και διαχείριση των ιδρυμάτων

56. Οι πιο ευρείας κλίμακας αλλαγές που αφορούν στη διακυβέρνηση και τη διαχείριση θα μπορούσαν:

- Να αποκεντρώσουν τις αρμοδιότητες από το Υπουργείο στα σώματα διοίκησης των ιδρυμάτων·
- Να εγκαθιδρύσουν ένα σώμα διοίκησης (το Συμβούλιο) και σύγκλητο για τα πανεπιστήμια και συνέλευση για τα ΤΕΙ.

56. Οι αλλαγές ευρείας κλίμακας που αφορούν στη διοίκηση και τη διαχείριση:

- Θα αποκεντρώσουν τις αρμοδιότητες από το Υπουργείο στα σώματα διοίκησης των ιδρυμάτων·
- Θα καθιερώσουν ένα σώμα διοίκησης (το Συμβούλιο) καθώς και σύγκλητο για τα πανεπιστήμια και σύνοδο για τα ΤΕΙ.
 - Το Συμβούλιο θα περιλαμβάνει εξωτερικά μέλη καθώς και εκπροσώπους των φοιτητών και του διδακτικού προσωπικού. Λόγω της συνταγματικής αυτονομίας των ιδρυμάτων, τα πανεπιστήμια και όχι το Υπουργείο θα έχουν αναγκαστικά την ευθύνη διορισμού των εξωτερικών μελών στο Συμβούλιο. Την περίοδο της έκθεσης του ΟΟΣΑ, η πρόταση υπό εξέταση ήταν για ένα συμβούλιο εννέα με 15 μελών. Ένα πρόχειρο σχήμα που βασίζεται σε 15 μέλη θα περιελάμβανε οκτώ εσωτερικούς εκπροσώπους, συμπεριλαμβανομένων επτά εκλεγμένων σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια από το μόνιμο διδακτικό προσωπικό, έναν φοιτητή εκλεγμένο από το φοιτητικό σώμα και επτά εξωτερικά μέλη. Οι διαπραγματεύσεις συνεχίζονται σχετικά με το αν τα εξωτερικά μέλη πρέπει να διαφοροποιούνται από τους ακαδημαϊκούς ή από ηγέτες από τον επιχειρηματικό ή κοινωνικό χώρο (ή συνδυασμός και των δύο). Η προεδρία του Συμβουλίου θα προέρχεται από τα εξωτερικά μέλη.
 - Το Συμβούλιο θα είναι υπεύθυνο για τη διαμόρφωση της συνολικής πολιτικής για το ίδρυμα, συμπεριλαμβανομένων της κατανομής των ανθρωπίνων πόρων

και της χρηματοδότησης εντός του ιδρύματος. Βασική ευθύνη του Συμβουλίου θα είναι ο διορισμός του πρύτανη (για τα πανεπιστήμια) και του προέδρου (ΤΕΙ).

- Ο πρύτανης ή ο πρόεδρος θα είναι υπεύθυνοι για την ακαδημαϊκή διαχείριση του ιδρύματος μαζί με τη σύγκλητο/ σύνοδο. Η πρόταση της κυβέρνησης είναι ο πρύτανης να επιλέγεται μετά από μια διεθνή προκήρυξη για υποψηφίους που διαθέτουν «υψηλά ακαδημαϊκά προσόντα» και να μπορεί να προέρχεται από ξένο πανεπιστήμιο. Πριν γίνει ο τελικός διορισμός, το Συμβούλιο θα ζητά τη συμβουλή του ακαδημαϊκού προσωπικού του ιδρύματος.
- Θα ενισχυθεί η αυτονομία του ιδρύματος στον προσδιορισμό αρμοδιοτήτων και στα χαρακτηριστικά του διδακτικού και του μη-διδακτικού προσωπικού. Το Υπουργείο θα διατηρήσει ορισμένες από τις κεντρικές του αρμοδιότητες για τον καθορισμό των παραμέτρων του προσωπικού, συμπεριλαμβανομένων των διαφορετικών βαθμίδων (π.χ. βοηθός, λέκτορας και αναπληρωτής). Το Υπουργείο θα συνεχίσει να ορίζει κατώτατους και ανώτατους μισθούς και το κράτος θα χρηματοδοτεί το προσωπικό ανάλογα με το υπόμνημα των αμοιβαία δεσμευτικών προγραμματικών συμφωνιών.
- Θα ενδυναμωθούν οι προγραμματικές συμφωνίες, όπως ορίστηκε από τον νόμο του 2007, μέσω του οποίου το κράτος χρηματοδοτεί τα ιδρύματα βάσει μιας αμοιβαία δεσμευτικής συμφωνίας. Υπό το πλαίσιο αυτό, θα ορισθούν τα ακόλουθα:
 - η ιδιαίτερη ταυτότητα του ιδρύματος, η αποστολή και το όραμά του·
 - οι στόχοι του ιδρύματος και ο τρόπος επίτευξης αυτών·
 - το εκπαιδευτικό και ερευνητικό προφίλ του ιδρύματος, συμπεριλαμβανομένου του αριθμού των φοιτητών που εισάγονται· και
 - η αναπτυξιακή στρατηγική του ιδρύματος βάσει του πλαισίου της εθνικής και ευρωπαϊκής στρατηγικής για την ανώτατη εκπαίδευση και την έρευνα.
- Θα απαιτεί μέρος της χρηματοδότησης του πανεπιστημίου να κατανέμεται βάσει δεικτών ποιότητας και απόδοσης. Αυτοί οι δείκτες πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις διαφορές στην αποστολή και τον χαρακτήρα μεταξύ των ιδρυμάτων ενώ κατά περιόδους θα αλλάζουν για να αντικατοπτρίζουν τους εξελισσόμενους στόχους και προτεραιότητες της εθνικής στρατηγικής για την ανώτατη εκπαίδευση· και
- Θα ορισθεί ως βασική μονάδα του ιδρύματος η σχολή, η οποία θα καλύπτει ένα ευρύ επιστημονικό ή επαγγελματικό πεδίο και θα απαιτεί την ενοποίηση μεμονωμένων τμημάτων εντός των εν λόγω σχολών.

Ένας νέος φορέας που θα ηγείται του συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης

57. Ο νόμος πλαίσιο θα καθιερώσει φορέα υπεύθυνο για τη συνολική καθοδήγηση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του εν λόγω φορέα περιλαμβάνονται οι ακόλουθες:

- υποστήριξη του Υπουργείου Παιδείας στην ανάπτυξη μιας εθνικής στρατηγικής για την ανώτατη εκπαίδευση και επίβλεψη της εφαρμογής αυτής της στρατηγικής·
- διαπραγμάτευση και υπογραφή συμφωνιών προγραμμάτων με τα ιδρύματα·

- διαχείριση και κατανομή χρηματοδότησης από το δημόσιο στα ιδρύματα·
- αποτίμηση του κόστους των υπηρεσιών· και
- αξιολόγηση ορισμένων σχετικών δεικτών και κριτηρίων αναφοράς και συλλογή των απαραίτητων δεδομένων από τα μεμονωμένα ιδρύματα.

58. Την εποχή της έκθεσης του ΟΟΣΑ, αρκετές εναλλακτικές ήταν υπό εξέταση σχετικά με τον εν λόγω φορέα:

- ένα νέο ανεξάρτητο σώμα να είναι αρμόδιο για τη χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης·
- η μετεξέλιξη της Ανεξάρτητης Επιτροπής για τη Διασφάλιση Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση σε μια Ανεξάρτητη Αρχή για την Αξιολόγηση, την Πιστοποίηση και τη Χρηματοδότηση της Ανώτατης Εκπαίδευσης· και
- η διαχείριση των πόρων να αναληφθεί από ειδικό τμήμα του Υπουργείου Παιδείας.

Μια περιφερειακή στρατηγική που συνδέει την ανώτατη εκπαίδευση με την περιφερειακή ανάπτυξη και καινοτομία

59. Ο νόμος πλαίσιο προβλέπει μια στρατηγική για κάθε περιφέρεια που επικεντρώνεται στην αποτελεσματική κατανομή των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, την καινοτομία, την ευημερία και την κοινωνική συνοχή. Ο νόμος θα θεσπίσει περιφερειακά συμβούλια με συμβουλευτικό ρόλο για τη δημιουργία εθνικής στρατηγικής για την ανώτατη εκπαίδευση, την έρευνα, την τεχνολογική ανάπτυξη, την καινοτομία και την διά βίου μάθηση και για την στρατηγική ανάπτυξη των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και ερευνητικών κέντρων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Άλλες μεταρρυθμίσεις σε εξέλιξη

Ανάπτυξη του μοντέλου χρηματοδότησης

60. Το Υπουργείο Παιδείας έχει σημειώσει πρόοδο στην ανάπτυξη και την εφαρμογή μιας νέας μεθοδολογίας για την κατανομή χρηματοδότησης στα ιδρύματα. Το 2011, το Υπουργείο παρουσίασε στα πανεπιστήμια έναν συνολικό προϋπολογισμό συμπεριλαμβανομένων των θέσεων (αν και ουσιαστικά δεν έλαβαν τη χρηματοδότηση για τους μισθούς γιατί είχαν καταβληθεί άμεσα στους δικαιούχους), δίνοντάς τους μια συνολική εικόνα του προϋπολογισμού όπως αυτός θα εμφανιστεί όταν τεθεί σε ισχύ ο νέος νόμος πλαίσιο για την ανώτατη εκπαίδευση. Η εφαρμογή της φόρμουλας χρηματοδότησης αποκάλυψε σημαντικές διαφορές μεταξύ των ιδρυμάτων στον προτεινόμενο προϋπολογισμό και στη χρηματοδότηση που ήδη λάμβαναν. Αν εφαρμόζονταν συνολικές περικοπές της τάξης του 20% σε όλο τον προϋπολογισμό βάσει της φόρμουλας, ορισμένα ιδρύματα θα λάμβαναν πολύ λιγότερα από ότι λαμβάνουν σήμερα ενώ άλλα όχι. Η πρόταση που εξεταζόταν κατά την περίοδο της έκθεσης του ΟΟΣΑ ήταν μείωση της χρηματοδότησης του κάθε ιδρύματος βάσει της χρηματοδότησης που απέκτησε στα τέλη του προηγούμενου έτους. Τα ΑΕΙ μπορούν να διατηρήσουν τα κονδύλιά τους έως το τέλος του έτους και να τα μεταφέρουν στο επόμενο. Ανάλογα με το υπόλοιπο, το ίδρυμα λαμβάνει συνολικά από 5% έως 20% μικρότερη χρηματοδότηση.

Μειωμένος αριθμός εισαγωγών για το 2011-12

61. Το Υπουργείο Παιδείας ανακοίνωσε στις 10 Μαΐου 2011 ότι ο αριθμός των μαθητών που θα εισαχθούν στην ανώτατη εκπαίδευση για το ακαδημαϊκό έτος 2011-12 θα μειωθεί κατά 10.250, περικοπή από τους 84.690 το 2010-11 σε 74.440 για το επόμενο ακαδημαϊκό έτος.

62. Οι περισσότερες από αυτές τις μειώσεις γίνονται στα ΤΕΙ. Όπως αναφέρθηκε προηγούμενα, το Υπουργείο ανέλυσε τη διαφορά ανάμεσα στον αριθμό θέσεων στα ΤΕΙ το 2010 συγκριτικά με τον αριθμό των φοιτητών που εγγράφονται και παρακολουθούν μαθήματα στην πραγματικότητα, όπως αποδεικνύεται από τον αριθμό των φοιτητών που ζητούν δωρεάν συγγράμματα. Ο αριθμός των ανοιχτών θέσεων άρα μειώθηκε για να αντικατοπτρίζει μια ρεαλιστική εκτίμηση της φοιτητικής ζήτησης. Σε πολλές περιπτώσεις τμημάτων ΤΕΙ με χαμηλές πραγματικές εγγραφές και χαμηλά ποσοστά αποφοίτησης, το Υπουργείο αποφάσισε να μην τοποθετηθούν φοιτητές το ακαδημαϊκό έτος 2011-12.

63. Το Υπουργείο αιτιολόγησε τον μειωμένο αριθμό φοιτητών το ακαδημαϊκό έτος 2011-12 βάσει της αναγκαιότητας να διατηρηθούν και φέτος τα ίδια βασικά επίπεδα φοιτητών στα κεντρικά πανεπιστήμια και ΤΕΙ σε σχέση με το περασμένο έτος.

Αυστηροποίηση της ρύθμισης για τις φοιτητικές μετεγγραφές

64. Στις 10 Μαΐου 2011, το Υπουργείο ανακοίνωσε νέες ρυθμίσεις για τις συνθήκες υπό τις οποίες ειδικές κατηγορίες φοιτητών (για παράδειγμα, φοιτητές από μεγάλες οικογένειες, φοιτητές με προβλήματα υγείας, κ.λπ.), θα μπορούν να μετεγγράφονται από ένα ίδρυμα στο άλλο και όρισε τον μέγιστο αριθμό μετεγγραφών που μπορούν να γίνουν δεκτοί σε κάθε πανεπιστήμιο υποδοχής.

Κλείσιμο ή συγχώνευση τμημάτων και ιδρυμάτων με χαμηλή απόδοση

65. Στις 28 Μαρτίου 2011, το Υπουργείο Παιδείας ανακοίνωσε τα πρώτα βήματα στο χωροταξικό σχεδιασμό της ανώτατης εκπαίδευσης που περιλαμβάνει κλείσιμο ορισμένων ΤΕΙ, συγχώνευση μικρών ΤΕΙ και πανεπιστημιακών τμημάτων με σχολές σε άλλα μεγαλύτερα ιδρύματα, και συγχώνευση μικρότερων πανεπιστημίων με άλλα μεγαλύτερα πανεπιστήμια με παρόμοιο προφίλ. Υψηλά στη λίστα των ιδρυμάτων για κλείσιμο βρίσκονται 60 ΤΕΙ με χαμηλή ζήτηση και χαμηλά ποσοστά αποφοίτησης. Στόχος αυτού του νέου χωροταξικού σχεδιασμού είναι να ολοκληρωθεί το κλείσιμο και συγχώνευση τμημάτων ΤΕΙ και πανεπιστημίων σε όλη τη χώρα έως το τέλος του 2012.

Σύνοψη συστάσεων

Εφαρμογή του προτεινόμενου νόμου-πλαίσου για την ανώτατη εκπαίδευση ώστε να καθιερωθεί μια νέα βάση για βελτίωση της αποδοτικότητας και της επίδοσης

66. Η Ελλάδα χρειάζεται να δράσει γρήγορα προκειμένου να δημιουργηθεί ένα νέο νομικό, κυβερνητικό, οικονομικό πλαίσιο καθώς κι ένα πλαίσιο λογοδοσίας για το σύστημα έτσι ώστε να τεθούν τα θεμέλια για ραγδαίες βελτιώσεις στην αποδοτικότητα και την επίδοση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσής της. Οι προσπάθειες που καταβάλλονται για τη βελτίωση της απόδοσης και της επίδοσης δεν μπορούν να επιτύχουν εντός του υπάρχοντος πλαισίου των ιδιαίτερα συγκεντρωτικών απαρχαιωμένων κρατικών ελέγχων και του κατακερματισμένου δικτύου ιδρυμάτων που τυγχάνουν χαλαρής και ανεπαρκούς διαχείρισης.

67. Η εφαρμογή του προτεινόμενου νόμου-πλασίου για την ανώτατη εκπαίδευση είναι το σημαντικότερο πρώτο βήμα που πρέπει να κάνει η Ελλάδα για να βελτιώσει την αποδοτικότητα και την επίδοση του συστήματος. Η αλλαγή θα πάρει χρόνο. Χωρίς, όμως, τη βασική δομή για την αλλαγή αυτή, οι απαραίτητες μεταρρυθμίσεις δε θα πραγματοποιηθούν, ιδιαίτερα δε στο ρυθμό που απαιτείται, εντός της τρέχουσας οικονομικής κρίσης.

68. Ο προτεινόμενος νόμος πλαίσιο είναι συνεπής προς τον εκσυγχρονισμό της στρατηγικής της Λισαβόνας για την ανώτατη εκπαίδευση και αντικατοπτρίζει τις βέλτιστες πρακτικές των χωρών με την καλύτερη επίδοση στην ΕΕ και τον ΟΟΣΑ (βλ. Πλαίσιο Π.3). Από πλευράς της έκθεσης του ΟΟΣΑ, οι κύριες διατάξεις που πρέπει να εφαρμοστούν ώστε η Ελλάδα να προχωρήσει μπροστά περιλαμβάνουν:

- ενδυνάμωση της διαχειριστικής και διοικητικής ικανότητας των ιδρυμάτων ώστε να υπάρξει ολοένα και μεγαλύτερη αποκέντρωση εξουσιών και ευθυνών από το Υπουργείο Παιδείας·
- καθιέρωση ενός νέου ανεξάρτητου διαχειριστικού φορέα, της Αρχής Ανώτατης Εκπαίδευσης, που θα παρέχει συνολικό συντονισμό του συστήματος και θα ηγείται της σταδιακής υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων και·
- ανάληψη θεμελιωδών μεταρρυθμίσεων της οικονομικής διαχείρισης και των μηχανισμών για την κατανομή πόρων και την επιτήρηση.

Πλαίσιο II.3 Μεταρρύθμιση ανώτατης εκπαίδευσης στη Δανία

Ο Νόμος περί Πανεπιστημίων του 2003 προσδιορίζει την ισχύ λήψης αποφάσεων των πανεπιστημίων. Κάθε πανεπιστήμιο στη Δανία διοικείται από έναν πρύτανη σε συνεργασία με έναν συγκεκριμένο αριθμό συλλογικών οργάνων. Το διοικητικό συμβούλιο είναι η υψηλότερη αρχή του πανεπιστημίου και το βασικό του καθήκον του είναι να εκπροσωπεί και να διαχειρίζεται τα συμφέροντα του πανεπιστημίου ως εκπαιδευτικού και ερευνητικού ιδρύματος. Το συμβούλιο θέτει τις κατευθυντήριες γραμμές για το πανεπιστήμιο ως οργανισμό και καθορίζει τις μακροπρόθεσμες δραστηριότητες και στρατηγικές. Το συμβούλιο διαχειρίζεται τα κονδύλια του πανεπιστημίου και υπογράφει συμβάσεις ανάπτυξης με το Υπουργείο Επιστημών, Τεχνολογίας και Καινοτομίας. Κατόπιν σύστασης του πρύτανη, το συμβούλιο επίσης προσλαμβάνει και απολύει την διοικητική διαχείριση του πανεπιστημίου (Κοσμήτορες, Προέδρους Τμημάτων, Διευθυντές Σπουδών), (Ευρυδίκη, 2006, σσ.2-3). Το συμβούλιο αποτελείται από μια πλειοψηφία εξωτερικών μελών και περιλαμβάνει εκπροσώπους από το ακαδημαϊκό προσωπικό, υποψήφιους διδάκτορες με πανεπιστημιακά συμβόλαια καθώς και τεχνικό και διοικητικό προσωπικό (Ευρυδίκη, 2006, σ.3).

Ο Νόμος περί Πανεπιστημίων του 2003 μπορεί να θεωρηθεί μια ουσιαστικής κυβερνητικής μεταρρύθμιση με στόχο την περαιτέρω αύξηση αυτονομία των πανεπιστημίων και την αυτοδιοίκηση τους. Επιπλέον, με την εισαγωγή ενός συμβουλίου με εξωτερική πλειοψηφία ως ανώτερης αρχής του πανεπιστημίου, προσλήφθηκαν ακαδημαϊκοί ηγέτες αντί των εκλεγμένων ακαδημαϊκών ηγετών και ένα σαφές αίτημα για βελτιωμένη σχέση με το σύνολο της κοινωνίας (Schmidt κ. ά. 2007β). Σύμφωνα με τις πηγές πληροφόρησης, η εν λόγω μεταρρύθμιση συμβάλλει στον επαγγελματισμό της διαχείρισης των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και βελτιώνει τις συνθήκες για δέσμευση σε μακροχρόνιες στρατηγικές. Επίσης, τα νέα συμβούλια, που έχουν πλειοψηφία εξωτερικών μελών, διευκολύνουν την επαφή της κοινωνίας με τα ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης.

Πηγή: ΟΟΣΑ, Θεσμική Διαχείριση στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση (2006), ΕΕ (2008).

Ενίσχυση της διακυβέρνησης των ιδρυμάτων

69. Ο νόμος-πλαίσιο στοχεύει στη δημιουργία διοικητικών συμβουλίων (Συμβούλια), στη μεταρρύθμιση της διαδικασίας εκλογής των πρυτάνεων ή προέδρων σε θέση διορισμού, στην εισαγωγή σχολών ως μέσου περιορισμού της ανεξαρτησίας των τμημάτων και στη δημιουργία διαδικασίας διορισμού πρυτάνεων αντί της εκλογής αυτών. Αυτοί είναι όλοι αξιοθαύμαστοι στόχοι και πρέπει να υποστηριχτούν · σε ό,τι όμως αφορά τη διοίκηση, οι λεπτομέρειες κάνουν τη διαφορά. Ο ΟΟΣΑ, βάσει της εμπειρίας από την εφαρμογή παρόμοιων μεταρρυθμίσεων σε άλλες χώρες, προτρέπει να δοθεί προσοχή σε αρκετά κρίσιμα σημεία:

Διοικητικά συμβούλια (Συμβούλια): μέλη και δομή

- Τα διοικητικά συμβούλια (Συμβούλια) πρέπει να διαθέτουν το μέγεθος που χρειάζεται ώστε να εξυπηρετούν το εύρος των συμφερόντων και να επιτρέπουν τη δημιουργία ειδικευμένων επιτροπών, όπως μια υποεπιτροπή για τα οικονομικά. Δεν υπάρχει χρυσός κανόνας για το μέγεθος των διοικητικών συμβουλίων. Μικρά διοικητικά συμβούλια (π.χ. με μόλις εννέα μέλη), μπορεί να οδηγήσουν σε αυθαίρετες αποφάσεις χωρίς την ουσιαστική συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μελών ενώ τα μεγάλα συμβούλια μπορούν να καταστούν ανεξέλεγκτα. Ένα συμβούλιο με 21 έως 23 μέλη θα ήταν μια καλή μέση λύση που θα επέτρεπε την απαραίτητη ισορροπία ανάμεσα στην ανάγκη για αποτελεσματική λήψη αποφάσεων και την απαραίτητη εκπροσώπηση.
- Τα εξωτερικά μέλη θα αποτελούν την πλειοψηφία του διοικητικού συμβουλίου. Ιδανικά πρέπει να προέρχονται από την αγορά εργασίας και τα αντίστοιχα επαγγέλματα, και όχι από τις τάξεις των συνταξιοδοτημένων ακαδημαϊκών. Κάτι

τέτοιο απλώς θα διαιώνιζε την τρέχουσα οργανωσιακή κουλτούρα. Τα ΑΕΙ πρέπει να συμπεριλάβουν τα εξωτερικά κοινά συμφέροντα και, με την προοπτική της οικονομικής αυτονομίας, πρέπει να συμπεριλάβουν ειδικούς στα οικονομικά. Η ακαδημαϊκή κοινότητα πρέπει να χαϊρέτσει τη δημιουργία διοικητικών συμβουλίων. Οι όροι συμμετοχής των εξωτερικών μελών πρέπει να είναι τέτοιοι ώστε να εξασφαλίζουν συνέχεια μέσα στο χρόνο. Τα συμβούλια που έχουν συχνές αλλαγές μελών έχουν δυσκολία να διατηρήσουν την απαραίτητη συνοχή που χρειάζεται η ομάδα για αποτελεσματική διαχείριση και τις βασικές γνώσεις για την αντιμετώπιση περίπλοκων πολιτικών θεμάτων. Το Υπουργείο ή ο νέος διαχειριστικός φορέας (βλ. παρακάτω) πρέπει να δημιουργήσει μια λίστα δυνητικών εξωτερικών μελών για τα διοικητικά συμβούλια.

- Το ακαδημαϊκό προσωπικό θα συνιστά τα υπόλοιπα μέλη, με την εξαίρεση ενός φοιτητή για τα συμβούλια με 15 ή λιγότερα μέλη και μέγιστο αριθμό 2 φοιτητών ανά συμβούλιο με 16 έως 23 μέλη.
- Ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου πρέπει να προέρχεται από τα εξωτερικά μέλη αλλά να εκλέγεται από το σύνολο των μελών του συμβουλίου.
- Ο πρύτανης ή πρόεδρος πρέπει να είναι *ex officio* μέλος του διοικητικού συμβουλίου, όπως ισχύει σε όλη την Ευρώπη.
- Τα διοικητικά συμβούλια πρέπει να μάθουν τους ρόλους τους καθώς και πώς να τον πραγματοποιήσει με τον καλύτερο τρόπο. Οι προεδρίες των συμβουλίων πρέπει να θεσπίσουν μια ένωση και αυτή η ένωση πρέπει να δημιουργήσει «αναπτυξιακά» προγράμματα για τα μέλη της. Κάθε συμβούλιο πρέπει να παράσχει ένα πρόγραμμα εισαγωγής νέων μελών.
- Οι λειτουργίες των διοικητικών συμβουλίων πρέπει να είναι ξεκάθαρες και σαφείς και να περιλαμβάνουν αρμοδιότητες για τα οικονομικά, τη φερεγγυότητα και την έγκριση του θεσμικού προϋπολογισμού, την έγκριση των στρατηγικών σχεδίων και την αποστολή και τον διορισμό πρυτάνεων, ανώτερων αξιωματούχων και κοσμητόρων, οι οποίοι θα αναλάβουν το συγκεκριμένο καθήκον παρακολούθησης της εκτελεστικής ομάδας και δεν θα εμπλέκονται ιδιαίτερα στη διαχείριση ενώ θα θεωρούν τη σύγκλητο ως την ανώτατη αρχή λήψης αποφάσεων σε ακαδημαϊκό επίπεδο. Ένα υπόμνημα προγράμματος, όπως περιλαμβάνεται στον προτεινόμενο νόμο πλαίσιο, ανάμεσα στο Υπουργείο ή το διαχειριστικό φορέα (βλ. παρακάτω), που θα υπογραφεί από τον πρόεδρο ή τον πρύτανη, συνιστά έναν αποτελεσματικό τρόπο να διασφαλιστεί ότι το διοικητικό συμβούλιο έχει επίγνωση των αρμοδιοτήτων του.

Πρύτανης ή πρόεδρος

70. Ο πρύτανης ή ο πρόεδρος πρέπει να διορίζεται από το Συμβούλιο βάσει δημόσιας διαδικασίας διορισμού πρύτανη, μέσω ερευνητικής επιτροπής, δημόσιας προκήρυξης και επίσημων συνεντεύξεων. Η ερευνητική επιτροπή διορίζεται από το Συμβούλιο αλλά θα πρέπει να περιλαμβάνει την ανάλογη ακαδημαϊκή εκπροσώπηση. Ίσως υποστηριχτεί ότι ο πρύτανης ή ο πρόεδρος θα πρέπει να συνεχίσουν να εκλέγονται. Εντούτοις, δεδομένης της ιστορικά αποδεδειγμένης ιδιαίτερα πολιτικοποιημένης διαδικασίας εκλογής πρυτάνεων στην Ελλάδα, συνίσταται ιδιαίτερα, ο πρύτανης να ορίζεται από το Συμβούλιο μέσω ανοιχτής και διάφανης διαδικασίας. Είναι σημαντικό να αναζητείται η συνδρομή του ακαδημαϊκού προσωπικού του ιδρύματος, αλλά η τελική απόφαση και ο διορισμός πρέπει να γίνεται από το Συμβούλιο.

Δομή σχολών και τμημάτων

71. Οι προτεινόμενες σχολές θα είναι αποτελεσματικές εφόσον οι κοσμήτορες καταστούν υπεύθυνοι για τον προϋπολογισμό των τμημάτων που ελέγχουν. Οι κοσμήτορες, ως υπεύθυνοι του προϋπολογισμού, πρέπει επίσης να διαθέτουν επαρκή οικονομική/ διοικητική υποστήριξη. Δεν πρέπει κανείς να φανταστεί ότι τμήματα θα εξαφανιστούν ως διά μαγείας. Επειδή συγκλίνουν γύρω από επιστήμες, τα τμήματα πάντοτε επιβιώνουν υπό κάποια μορφή ύστερα από τις συγχωνεύσεις. Με το πέρασμα του χρόνου, πρέπει να ελπίζουμε ότι τα ακαδημαϊκά προγράμματα θα γίνουν ολοένα και πιο διεπιστημονικά, θα υπάρξουν ωστόσο ακαδημαϊκές και οικονομικές πιέσεις να μη συμβεί κάτι τέτοιο και τα ζητήματα αυτά θα λυθούν μόνο κατόπιν διαπραγματεύσεων σε επίπεδο σχολής. Θα ήταν αντιπαραγωγικό να γίνει μικροδιαχείριση τέτοιων αποφάσεων σε θεσμικό επίπεδο υψηλότερο από το αυτό της σχολής.

Εκτελεστική επιτροπή

72. Κάθε ίδρυμα θα πρέπει να ενθαρρύνεται να συγκροτήσει μια εκτελεστική επιτροπή, της οποίας θα προεδρεύει ο πρύτανης και η οποία θα αποτελείται από προπρυτάνεις, ανώτερους διαχειριστές και κοσμήτορες. Η επιτροπή θα είναι αρμόδια για τη διαχείριση των καθημερινών εργασιών του ιδρύματος, θα αναφέρεται και θα κάνει προτάσεις στο Συμβούλιο

Θέσπιση ανεξάρτητου διοικητικού φορέα, της Αρχής Ανώτατης Εκπαίδευσης, επεκτείνοντας το ρόλο της Ανεξάρτητης Επιτροπής για την Διασφάλιση Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση

- Καθιέρωση μιας αρχής ως Ελληνικής Ανεξάρτητης Αρχής Ανώτατης Εκπαίδευσης. Η δημιουργία του ανεξάρτητου αυτού φορέα αποτελεί βασικό στοιχείο του μηχανισμού υλοποίησης καθώς απομακρύνει το Υπουργείο από την καθημερινή συμμετοχή στη μικροδιαχείριση του συστήματος. Η Αρχή προϋποθέτει μεγάλη στήριξη από το Υπουργείο γιατί οι μεταρρυθμίσεις αναπόφευκτα θα αντιτάσσονται σε ορισμένα συμφέροντα.
- Μεταφορά των αρμοδιοτήτων που σήμερα εμπίπτουν στον Ειδικό Γραμματέα Ανώτατης Εκπαίδευσης στη νέα αυτή αρχή.
- Προσδιορισμός των βασικών αρμοδιοτήτων ως (βλ. Πλαίσιο II.4):
 - Ανάπτυξη και πρόταση προς την κυβέρνηση και τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα μιας εθνικής στρατηγικής ανώτατης εκπαίδευσης ευθυγραμμισμένη με τους στόχους, τους σκοπούς και τις προτεραιότητες της ΕΕ·
 - ανάληψη των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με την διασφάλιση ποιότητας και τη λογοδοσία που αυτή τη στιγμή εμπίπτουν στην Αρχή Διασφάλισης Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση·
 - διαπραγμάτευση των συμφωνιών για τα προγράμματα με το καθένα από τα ιδρύματα·
 - ανάπτυξη και επίβλεψη της εφαρμογής των νέων μοντέλων χρηματοδότησης τόσο για λειτουργική χρηματοδότηση όσο και για χρηματοδότηση βάσει επίδοσης·

- ανάπτυξη και διαχείριση ενός συνολικού πληροφορικού συστήματος για το σχεδιασμό, τον προϋπολογισμό και την αξιολόγηση σε θεσμικό και συστημικό επίπεδο·
- επίβλεψη της εφαρμογής του νέου νόμου-πλαισίου ·
- επίβλεψη ενοποίησης και συγχώνευσης τμημάτων και ιδρυμάτων ανά τη χώρα· και
- εφαρμογή μιας στρατηγικής ανά περιφέρεια συνδέοντας την ανώτατη εκπαίδευση με τις τοπικές προτεραιότητες για οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Πλαίσιο II.4 Χειρισμός τριτοβάθμιας εκπαίδευσης

Ανάπτυξη ενός συνεκτικού στρατηγικού οράματος για την τριτοβάθμια εκπαίδευση:

Ανάληψη μιας συστηματικής εθνικής στρατηγικής εξέτασης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και εκπόνηση μιας ξεκάθαρης δήλωσης των στρατηγικών της σκοπών·

Μετάδοση ενός οράματος για την τριτοβάθμια εκπαίδευση με σαφή και αποτελεσματικό τρόπο έτσι ώστε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να δουν το ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν εντός του ευρύτερου πολιτικού πλαισίου·

Υποστήριξη ενός συνολικού συμβουλευτικού σώματος για την καθιέρωση στρατηγικών στόχων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης·

δημιουργία ενός σώματος, π.χ. ενός Εθνικού Συμβουλίου ή Φόρουμ για την Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, το οποίο θα βοηθήσει στην ενοποίηση της στρατηγικής ηγεσίας, στον πολιτικό σχεδιασμό και το συντονισμό μεταξύ των κύριων παραγόντων·

Ενίσχυση του σώματος αυτού με προσκλήσεις σε ξένους ειδικούς που θα παρέχουν μια ευρύτερη προοπτική στα προβλήματα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και θα εξετάζουν τρόπους για την επίλυσή τους·

Καθιέρωση οργάνων για τον χειρισμό της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης:

Διασφάλιση ότι οι εξουσίες των αρχών της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης συμβαδίζουν με τις αλλαγές στις αρμοδιότητες·

Ενίσχυση των δυνατοτήτων των αρχών στη συλλογή και την ανάλυση δεδομένων, τον πειραματισμό και την ανάλυση πολιτικών·

Ενδυνάμωση της ικανότητας χειρισμού των αρχών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω της ανάπτυξης και διαχείρισης των οικονομικών οργάνων και της εξέτασης και παρακολούθησης των αποτελεσμάτων·

Ανάπτυξη οργάνων χειρισμού ώστε να επιτευχθεί μια ισορροπία ανάμεσα στην αυτονομία των ιδρυμάτων και τη δημόσια λογοδοσία. Αυτό θα μπορούσε να γίνει μέσω συμφώνων καλής εκτέλεσης, χρηματοδότησης βασισμένης στην επίδοση ή στοχευόμενης χρηματοδότησης. Να αποφευχθούν οι λεπτομερείς ετήσιες απαιτήσεις για αναφορές ώστε να ευνοηθούν στρατηγικοί τρόποι λογοδοσίας, σχεδιασμένοι αποκλειστικά για τον σκοπό αυτό·

Χρησιμοποίηση του ανταγωνισμού των ιδρυμάτων και επιλογή των φοιτητών ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα και η αποδοτικότητα και να επιτευχθεί καλύτερη επίδοση από το σύστημα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Πηγή: ΟΟΣΑ (2008ε).

Βλ. Εκθέσεις του ΟΟΣΑ για την Ιρλανδία (ΟΟΣΑ, 2006), την Πορτογαλία (ΟΟΣΑ, 2007), την Αίγυπτο (ΟΟΣΑ 2010δ) για συστάσεις σχετικά με την ενδυνάμωση ή την καθιέρωση νέων φορέων συντονισμού/ χειρισμού της ανώτατης εκπαίδευσης παρόμοιους με εκείνους που ο ΟΟΣΑ συστήνει για την Ελλάδα.

Οργάνωση μιας ειδικής υπηρεσίας για το νέο φορέα ώστε να παράσχει τεχνική βοήθεια στα ιδρύματα κατά την εφαρμογή των νέων διοικητικών και διαχειριστικών δομών όπως αυτές ορίζονται από το νέο νόμο πλαίσιο για την ανώτατη εκπαίδευση

73. Πλήρης ανάθεση διαχειριστικών αρμοδιοτήτων στα διοικητικά συμβούλια των ιδρυμάτων προϋποθέτει σημαντική βελτίωση της αντίστοιχης ικανότητας τους. Δεν είναι ρεαλιστικό να περιμένει κανείς από όλα τα ιδρύματα να μπορούν να κάνουν κινήσεις με τον ίδιο ρυθμό, σε ένα πιεστικό χρονοδιάγραμμα, για να θεσπίσουν νέα διοικητικά συμβούλια, να ορίσουν νέους πρυτάνεις ή προέδρους, να συστήσουν νέες συγκλήτους ή συνελεύσεις, να οργανώσουν όλα τα τμήματα στις σχολές και να πραγματοποιήσουν άλλες μεταρρυθμίσεις. Η νέα Αρχή πρέπει να έχει την εξουσία και την αρμοδιότητα να:

- συνδέσει της επιλεξιμότητας για τις αρχικές φάσεις της χρηματοδότησης βάσει επίδοσης με στοιχεία για την εφαρμογή των απαιτούμενων αλλαγών στη διοίκηση σύμφωνα με τα κριτήρια που προσδιορίζει η Αρχή·
- ομαδοποιήσει τα ιδρύματα σύμφωνα με τα στάδια εφαρμογής και την ικανότητά τους να συνδέουν την εξουσία που τους έχει δοθεί με την ανάλογη ευθύνη. Για παράδειγμα, ορισμένα ιδρύματα ίσως αποκτήσουν πλήρη αυτονομία σε όλες τις διαστάσεις που προβλέπονται στο νέο νόμο πλαίσιο ενώ σε άλλα μπορεί να δοθεί μερική εξουσία, η οποία θα εξαρτηθεί από τα στοιχεία περαιτέρω προόδου· και
- να οργανώσει μια ειδική υπηρεσία, ίσως σε συνεργασία με τη Σύνοδο των Πρυτάνεων και των Προέδρων ΤΕΙ, για την παροχή εκπαίδευσης στα νέα μέλη του διοικητικού σώματος, τους πρυτάνεις, τα ανώτερα θεσμικά στελέχη που είναι υπεύθυνα για τον προϋπολογισμό και τη διαχείριση καθώς και τους κοσμήτορες των νεοϊδρυθέντων κολλεγίων. Με τον καιρό, οι πρόεδροι των διοικητικών συμβουλίων, θα πρέπει να οργανώσουν έναν μη-κυβερνητικό φορέα όμοιο με το Council of University Chairs (CUC) [Συμβούλιο Πανεπιστημιακών Προεδρείων] στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Association of Governing Boards for Universities and Colleges in the United States (AGB) [Ένωση Διαχειριστικών Συμβουλίων Πανεπιστημίων και Κολλεγίων στις ΗΠΑ].

Ανάθεση αρμοδιοτήτων για τη διαχείριση οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων στα ιδρύματα και επανασχεδιασμός των μοντέλων χρηματοδότησης εντός ενός πλαισίου λογοδοσίας

74. Ο προτεινόμενος νόμος-πλαίσιο περιλαμβάνει τα κρίσιμα στοιχεία της αυξημένης θεσμικής ευθύνης και λογοδοσίας για τη διαχείριση οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων των ιδρυμάτων. Η αλλαγή σε εφάπαξ επιχορηγήσεις είναι μια θεμελιώδης αλλαγή συνεπής με τη βέλτιστη πρακτική στις χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Η πρόκληση είναι να εφαρμοστεί με τέτοιο τρόπο ώστε, για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, να οδηγήσει σε σημαντικές βελτιώσεις της απόδοσης σε όλο το σύστημα. Όπως αναφέρεται παραπάνω, ο νέος διαχειριστικός φορέας πρέπει να επιφορτιστεί με την επίβλεψη αυτής της εφαρμογής.

75. Το Υπουργείο Παιδείας έχει ήδη σημειώσει πρόοδο αναπτύσσοντας ένα νέο μοντέλο χρηματοδότησης και εκτέλεσης προγραμματικών συμφωνιών, όπως περιγράφεται πιο πάνω στην παρούσα έκθεση. Η Ελλάδα θα πρέπει να λάβει υπόψη αρκετά σημεία από την εμπειρία άλλων χωρών που έχουν κάνει παρόμοιες μεταρρυθμίσεις.

Μετατόπιση από τους προκαταρκτικούς ελέγχους διορισμού του προσωπικού και μισθολογικών συνθηκών στην εκ των υστέρων εφαρμογή, θεωρώντας τα θεσμικά διοικητικά συμβούλια υπεύθυνα για τη συμμόρφωση με τις κυβερνητικές πολιτικές και τους κυβερνητικούς κανονισμούς

76. Οι ανθρωπίνοι πόροι συνιστούν το μεγαλύτερο μερίδιο των προϋπολογισμών των ιδρυμάτων και άρα, τον τομέα εκείνον όπου πρέπει να πραγματοποιηθούν οι σημαντικότερες βελτιώσεις, σύμφωνα με ποιοτικά κριτήρια. Το πλαίσιο προβλέπει εφάπαξ επιχορηγήσεις στα ιδρύματα, συμπεριλαμβανομένης της μισθοδοσίας, οι οποίες τώρα ρυθμίζονται ξεχωριστά και ελέγχονται κεντρικά. Προβλέπεται μια σταδιακή μετάβαση του προσωπικού από το καθεστώς του δημοσίου υπαλλήλου που προσλαμβάνεται άμεσα από το κράτος στο καθεστώς προσωπικού που διορίζεται και απασχολείται από τα ιδρύματα. Παράλληλα, ο νόμος προβλέπει ότι το Υπουργείο θα θεσπίσει μια δομή ακαδημαϊκών βαθμίδων με ανώτατους και κατώτατους μισθούς για κάθε βαθμίδα. Υπό μία έννοια, ο νόμος εγγυάται ευελιξία και μετά την αναιρεί. Πολλές χώρες με, κατά παράδοση, ισχυρό κεντρικό έλεγχο των βασικών συνθηκών απασχόλησης για τους δημόσιους υπαλλήλους και τη μετάβαση σε κοινωνική ισότητα, διατηρούν κάποιο ρόλο στον προσδιορισμό των συνθηκών απασχόλησης. Εντούτοις,

υπάρχει μετάβαση από τους προκαταρκτικούς λεπτομερείς ελέγχους και τις διαδικασίες έγκρισης, σε ξεκάθαρες πολιτικές τοποθετήσεις και εφαρμογή αυτών των πολιτικών, καθιστώντας τους φορείς εκτελεστικών αρμοδιοτήτων ή φορείς όπως τα διοικητικά συμβούλια των ιδρυμάτων υπολόγους να για την τήρηση αυτών των πολιτικών (Hawkesworth, κ. ά., 2008).

Μεταρρύθμιση της βασικής αποζημίωσης του ακαδημαϊκού προσωπικού ώστε να καλύπτει όλες τις πηγές αμοιβών και πρόβλεψη μεγάλο μέρος του μισθού να καταμετράται για εισφορές και συντάξεις.

77. Μόνο ένα μέρος των μισθών πληρώνεται σήμερα από κρατική χρηματοδότηση, όπως περιγράφεται πιο πάνω στην παρούσα έκθεση. Το υπόλοιπο των μισθών είναι ένα περίπλοκο σύνολο επιδομάτων. Η σαφήνεια στους όρους απασχόλησης και συνταξιοδότησης αποτελεί στοιχείο απαραίτητο για την προσέλκυση, ανταμοιβή και διατήρηση ακαδημαϊκού προσωπικού υψηλού κύρους ή λοιπού προσωπικού. Τα ιδρύματα πρέπει να διαθέτουν ευελιξία προκειμένου σε συνδυασμό με τις παραμέτρους της βασικής πολιτικής και των ρυθμίσεων να διαμορφώνουν τα πακέτα αποδοχών του προσωπικού.

Θέσπιση διαφορετικών κριτηρίων και μεθοδολογιών για την κατανομή του γενικού (επαναλαμβανόμενου) λειτουργικού προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδότησης για το μισθολόγιο και για το στοιχείο του προϋπολογισμού που αφορά στην επίδοση, αντλώντας από τις βέλτιστες πρακτικές στις χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ (βλ. Πλαίσιο II.5)

Πλαίσιο II.5 Δημόσια επιχορήγηση σε προγράμματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης αναλογικά με τα οφέλη στην κοινωνία

Καθιέρωση ευρύτερων αρχών για τη διαφοροποίηση των επιπέδων χρηματοδότησης από το δημόσιο ανά πρόγραμμα:

Παροχή υψηλής χρηματοδότησης από το δημόσιο σε πεδία υψηλής συνάφειας (π.χ. όταν ο αριθμός των αποφοίτων δεν καλύπτει τη ζήτηση) και λιγότερες επιχορηγήσεις σε δημοφιλή προγράμματα που αποφέρουν μεγάλα ιδιωτικά κέρδη στους αποφοίτους.

Τα νέα προγράμματα πρέπει, πριν εγκριθούν, να αποτιμώνται με βάση τη συνάφεια τους, π.χ. αν ανταποκρίνονται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, αν ενθαρρύνουν την καινοτομία ή εξυπηρετούν τις φιλοδοξίες μιας κοινότητας.

Η εξασφάλιση της σχετικότητας με την κοινωνία προϋποθέτει ένα ισχυρό σύστημα διασφάλισης ποιότητας μιας και τα προγράμματα χαμηλής ποιότητας, για παράδειγμα, είναι απίθανο να έχουν σχέση με την αγορά εργασίας.

Η χρηματοδότηση ιδρυμάτων πρέπει να βασίζεται σε μια φόρμουλα, με χρήση δεικτών εισροής και εκροής και στρατηγικά στοχευόμενα στοιχεία:

Οι επιχορηγήσεις ιδρυμάτων να βασίζονται σε διαφανείς φόρμουλες με ισορροπία δεικτών εισροής και εκροής.

Η κατανομή των χρηματοδοτήσεων ιδρυμάτων θα πρέπει να γίνεται βάσει συμφώνων καλής εκτέλεσης ή συμβάσεων που έχει διαπραγματευθεί το κράτος με τα ιδρύματα.

Συμπερίληψη στοχευόμενων προγραμμάτων ανάπτυξης ώστε η αποστολή των ιδρυμάτων να ευθυγραμμιστεί με τη συνολική στρατηγική για την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Μια πληθώρα, όμως, στοχευόμενων κονδυλίων ελλοχεύει τον κίνδυνο μειωμένης διαφάνειας και αυξημένων εξόδων συναλλαγής.

Η κατανομή κονδυλίων σε ιδρύματα θα πρέπει να ακολουθεί μια προσαρμοσμένη προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη τη διαφορετικότητα των ρόλων και της αποστολής των ιδρυμάτων.

Παροχή αυτονομίας στα ιδρύματα ώστε να χρησιμοποιούν τις επιχορηγήσεις τους.

Παροχή σταθερότητας στη θεσμική χρηματοδότηση για την προώθηση της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης.

Παραχώρηση στα ιδρύματα του δικαιώματος να έχουν ποικίλες πηγές χρηματοδότησης.

Χρηματοδότηση κεφαλαίου από διαφορετικές πηγές.

Βελτίωση της απόδοσης κόστους, με βελτίωση της αποδοτικότητας στα συστήματα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης:

Περαιτέρω σύνδεση της χρηματοδότησης με τα ποσοστά αποφοίτησης.

Δημιουργία κινήτρων για τη μείωση των ποσοστών μη ολοκλήρωσης (διαρροής) και του χρόνου φοίτησης.

Μείωση κρατικών επιχορηγήσεων για φοιτητές που καθυστερούν να ολοκληρώσουν τις σπουδές τους

Εξάλειψη προγραμμάτων που αλληλεπικαλύπτονται.

Εξορθολογισμός των προγραμμάτων χαμηλής ζήτησης με πιθανή μετακίνηση ακαδημαϊκών σε διάφορα προγράμματα

Μείωση διοικητικού προσωπικού ώστε να ανταποκρίνεται στη μείωση των φοιτητικών εγγραφών·

Αύξηση χρήσης κοινών εγκαταστάσεων·

Επέκταση κινητικότητας φοιτητών μεταξύ των ιδρυμάτων.

Πηγή: ΟΟΣΑ (2008δ).

78. Ο Πίνακας II.10 παρέχει ένα απλοποιημένο εννοιολογικό πλαίσιο για την κατανομή της κρατικής επιχορήγησης των ιδρυμάτων, χωρίς να περιλαμβάνονται οι νέες επενδύσεις/ υποδομές (Jones, 2003).

Πίνακας II.10 Στοιχεία της οικονομικής πολιτικής

Συστατικό κρατικού επιμερισμού	Σκοπός	Μοντέλο
Λειτουργικός (επαναλαμβανόμενος) προϋπολογισμός (περιλαμβάνει έξοδα για μισθοδοσία και χρηματοδότηση για ανανέωση και συντήρηση παγίων)	Ανάπτυξη και διατήρηση βασικής ικανότητας	Τύπος που βασίζεται στα χαρακτηριστικά των διαφορετικών ιδρυμάτων (έρευνα, επίπεδο πτυχίου, κ.λπ.)
Στοιχείο επίδοσης	Αλλαγή στην βασική ικανότητα βελτίωσης της επίδοσης	Επιμερισμός βάσει δεικτών επίδοσης που σχετίζονται με: <ul style="list-style-type: none"> • Σχέδια ανάπτυξης των ιδρυμάτων, μοναδικά για κάθε ίδρυμα • Δείκτες που σχετίζονται με την εθνική στρατηγική για την ανώτατη εκπαίδευση

Πηγή: Jones (2003).

79. Το μοντέλο χρηματοδότησης που επεξεργάζεται αυτή τη στιγμή το Υπουργείο Παιδείας και το πλαίσιο που προβλέπει ο προτεινόμενος νόμος-πλαίσιο είναι σε γενικές γραμμές παρόμοιο με τη δομή που απεικονίζεται στον Πίνακα II.10. Κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του νέου μοντέλου χρηματοδότησης, η Ελλάδα θα πρέπει να λάβει υπόψη της τα στοιχεία αυτά από την εμπειρία των άλλων χωρών (βλ. Πλαίσιο από τη Θεματική Εξέταση των βασικών σημείων πολιτικής για την Τριτοβάθμια Εκπαίδευση του ΟΟΣΑ):

Κατανομή λειτουργικού προϋπολογισμού

- Η συμπερίληψη στον αλγόριθμο καταμερισμού παραγόντων που συνδέονται με την *τρέχουσα* δομή κόστους (για παράδειγμα, αριθμός ακαδημαϊκού προσωπικού και μισθοί προσωπικού) και το κόστος ανά φοιτητή μπορεί οδηγήσει στη διαίονιση των υφισταμένων ανεπαρκειών. Πολλοί από τους προηγούμενους τύπους που εφαρμόζονται για τη χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης, ιδιαίτερα στις ΗΠΑ, ήταν και εξακολουθούν να είναι, βασισμένοι στη λογική της «αποζημίωσης

κόστους» (McKeown-Moak, 1999). Στις ΗΠΑ, μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται δαπάνες συγκριτικά με δαπάνες ιδρυμάτων με παρόμοιες αποστολές ως κριτήριο αναφοράς, βάσει μεθοδολογιών που έχουν αναπτυχθεί σε διάρκεια ετών και εκτεταμένων, αξιόπιστων εθνικών βάσεων δεδομένων (Brinkman, 1987· Wellman, 2010). Παρόμοια δυνατότητα δίνεται και από το Συμβούλιο Χρηματοδότησης Ανώτατης Εκπαίδευσης της Αγγλίας και από άλλες χώρες με μακρά ιστορία στις χρηματοδοτήσεις βάσει τύπου (φόρμουλας). Δεδομένου ότι το μοντέλο χρηματοδότησης στην Ελλάδα βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο, είναι σημαντικό να:

- επικεντρωθεί σε περιορισμένο αριθμό κατανοητών και αξιόπιστων μεταβλητών για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα που παραμένουν σταθερά με την πάροδο του χρόνου αντί να αναπτυχθεί ένας περίπλοκος τύπος χρηματοδότησης βάσει κόστους·
- εφαρμοστεί ο τύπος χρηματοδότησης στο συνολικό προϋπολογισμό, όχι μόνο στις νέες χρηματοδοτήσεις. Στην πρώτη εφαρμογή του νέου χρηματοδοτικού μοντέλου στην Ελλάδα, ο τύπος εφαρμόστηκε μόνο στις νέες χρηματοδοτήσεις, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω· και
- να ληφθεί υπόψη η χρήση μιας μεταβλητής διαφορετικής απ' ότι εκείνη των φοιτητών πλήρους φοίτησης. Οι τύποι που βασίζονται στις εγγραφές τείνουν να δείχνουν ανεβασμένα ποσοστά εγγραφών, ακριβώς αυτό που δεν πρέπει να κάνει η Ελλάδα αυτή τη στιγμή. Μια εναλλακτική λύση θα ήταν ο αριθμός των φοιτητών εντός μιας κανονικής περιόδου συν δύο χρόνια ($N + 2$) οι οποίοι εγγράφονται στο τέλος του ακαδημαϊκού έτους και έχουν σημειώσει ικανοποιητική πρόοδο (έχουν παρακολουθήσει μαθήματα κι έχουν δώσει εξετάσεις) (βλ. Πλαίσιο Π.6 για το μοντέλο χρηματοδότησης του Τεννεσί).

Πλαίσιο II.6 Μοντέλο χρηματοδότησης του Τεννεσί

Ο πλήρης Νόμος περί Κολλεγίων του Τεννεσί του 2010 περιλαμβάνει την πρόβλεψη για ένα μοντέλο βασισμένο στα αποτελέσματα. Ο νόμος υπαγορεύει στην Επιτροπή Ανώτατης Εκπαίδευσης του Τεννεσί (THEC), σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο του Τεννεσί, το Πρυτανικό Συμβούλιο του Τεννεσί και την πολιτειακή κυβέρνηση, την ανάπτυξη ενός νέου μοντέλου που θα χρησιμοποιηθεί για τον προϋπολογισμό του έτους 2011–12. Ο σχεδιασμός της “χρηματοδότησης βάσει τύπου” αναμένεται να φέρει στο προσκήνιο αποτελέσματα σημαντικά για την πολιτεία, όπως την απόκτηση πτυχίου, την κινητικότητα στις μετεγγραφές, το βαθμό διατήρησης φοιτητών, κ.λπ. Ο νόμος απαιτεί από το Τεννεσί να δημιουργήσει ένα «βίβλο στοιχείων», που θα σχετίζεται με τα πραγματικά δεδομένα για αυτά τα αποτελέσματα. «Πόντοι ανταμοιβής» δίνονται για τα αποτελέσματα στο πλαίσιο “χρηματοδότησης βάσει τύπου”. Οι πόντοι αυτοί εξασφαλίζονται σε συνάρτηση με την αποστολή του ιδρύματος.

Οι αξιωματούχοι του Τεννεσί ελπίζουν ότι ο εν λόγω τύπος θα ενδυναμώσει τις σχέσεις με το ευρύτερο σχέδιο της πολιτείας για την ανώτατη εκπαίδευση, το οποίο προσδιορίζει συγκεκριμένους εκπαιδευτικούς στόχους, θα ενισχύσει τα κίνητρα για επικέντρωση στην παραμονή φοιτητών και θα εστιάσει την προσοχή στην παραγωγικότητα (η οποία ορίζεται ως παραγωγή πτυχίων, μετεγγραφές, πρόσβαση φοιτητών, εκπαίδευση ενηλίκων, κ.λπ.). Οι ειδικοί αναμένουν ότι ο νέος τύπος θα κατανείμει τα οικονομικά κίνητρα σε ένα μεγαλύτερο, πιο κατάλληλο σύνολο μεταβλητών και όχι μόνο στις εγγραφές των φοιτητών, ενώ θα ρυθμιστεί συγκεκριμένα για κάθε σκοπό του ιδρύματος χρησιμοποιώντας την ταξινόμηση Carnegie. Ο υφιστάμενος τύπος χρηματοδότησης βασίζεται κατά περίπου 60% στις εγγραφές ενώ τα κίνητρα στηρίζονται κυρίως στις εισαγωγές φοιτητών.

Για περισσότερες πληροφορίες, βλ.: <http://www.state.tn.us/thec/>.

- να συμπεριληφθεί μια σημαντική μεταβλητή «απόδοσης» (για παράδειγμα, η υπόθεση ότι τα ιδρύματα θα πρέπει να επιτυγχάνουν περίπου X% σε εξοικονόμηση κόστους)·
- να βασιστούν σε διά ζώσης διαπραγματεύσεις ανάμεσα στο φορέα χρηματοδότησης (το νέο διαχειριστικό φορέα) και τα ιδρύματα, όσον αφορά τον ακριβή επιμερισμό·
- να μη συμφωνηθούν διατάξεις που απαλλάσσουν από την ευθύνη για να προστατεύσουν τα ιδρύματα από περικοπές σε επιμερισμούς βάσει των αντικειμενικών κριτηρίων στον τύπο χρηματοδότησης. Αντιθέτως, να χρησιμοποιηθεί μια μεθοδολογία «διακοπής ζημιών» που περιορίζει τις μειώσεις ανά πάσα στιγμή σε μέγιστο ποσοστό ανά έτος για περίοδο τεσσάρων ετών αλλά μόνο με την πλήρη μείωσή του κατά 100% στο τέλος αυτής της περιόδου (βλ. Πίνακα II.7)·
- να αποφευχθούν οριζόντιες περικοπές ή η εφαρμογή του μοντέλου «one-size-fits-all» των πολιτικών αλλαγών. Η συνέπεια τέτοιων αλλαγών θα είναι η απόλυτη υπονόμευση της σκοπούμενης επίδρασης της “χρηματοδότησης βάσει τύπου”.

Πλαίσιο II.7 Διακοπή ζημιών στο Οχάιο

Η πολιτεία αναγνωρίζει την πρωταρχική ανάγκη των ιδρυμάτων να εξασφαλίσουν την δική τους οικονομική σταθερότητα και ότι ενδεχομένως ορισμένες σχολές χρειαστούν χρόνο για να δημιουργήσουν ή να τροποποιήσουν πολιτικές που θα οδηγήσουν σε επιτυχία βάσει του νέου τύπου χρηματοδότησης. Για να κατευνάσει οποιοσδήποτε ανησυχίες ότι τα σχολεία που δεν είναι επαρκώς προετοιμασμένα θα υποστούν βαριές ποινές όταν ο τύπος εφαρμοστεί το οικονομικό έτος του 2010, η πολιτεία έχει εγγυηθεί ότι κανένα ίδρυμα δεν θα χάσει περισσότερο από το 1% της χρηματοδότησής του ανά έτος.

Πηγή: Board of Regents, Columbus, Ohio, <http://regents.ohio.gov>

Συστατικό στοιχείο επίδοσης

80. Η χρηματοδότηση βάσει επίδοσης πρέπει να σχεδιαστεί προσεκτικά για να έχει την σκοπούμενη επίδραση. Η εμπειρία με τη χρηματοδότηση βάσει επίδοσης στις ΗΠΑ και σε άλλες χώρες είναι ανάμεικτη (βλ. Burke, 2002· Salmi και Hauptman, 2006). Πρέπει να επισημανθούν ορισμένα σημεία από την διεθνή εμπειρία:

- Να συνδεθούν τα κριτήρια χρηματοδότησης βάσει απόδοσης *τόσο* με κριτήρια που βασίζονται στο σχέδιο ανάπτυξης των ιδρυμάτων (το στρατηγικό σχέδιο, οι στόχοι και οι δείκτες κάθε ιδρύματος) *όσο* και με τους σαφώς καθορισμένους εθνικούς στόχους (Εθνική Στρατηγική και Στόχοι ΕΕ) και τους σχετικούς δείκτες επιδόσεων. Τα κριτήρια πρέπει να διαφοροποιούνται ανά τομέα.
- Να διατηρηθεί το συστατικό στοιχείο της χρηματοδότησης βάσει επίδοσης, ακόμα και σε περιόδους σοβαρών μειώσεων στον προϋπολογισμό, όπως αυτή που βιώνει η Ελλάδα τώρα. Η τάση, σε δύσκολες οικονομικές περιόδους, είναι οι κυβερνήσεις να αναβάλλουν ή να καταργούν συστατικά στοιχεία επίδοσης (Burke, 2002).
- Να περιοριστεί ο αριθμός των δεικτών επίδοσης που χρησιμοποιούνται για την κατανομή της χρηματοδότησης βάσει επίδοσης σε μόλις μερικούς βασικούς δείκτες επίδοσης, ίσως όχι περισσότερους από 6 έως 12. Οι δείκτες πρέπει να ενισχύουν ο ένας τον άλλον, όχι να έρχονται σε αντίθεση μεταξύ τους. Όσο πιο περίπλοκο και εκτεταμένο είναι το σύνολο των δεικτών, τόσο πιο ασθενές θα είναι το σήμα που θα μεταφέρεται στα ιδρύματα σχετικά με τις προτιθέμενες αλλαγές στην επίδοση. Αξιωματούχοι που βρίσκονται σε διοικητικά σώματα, συγκλήτους και συνελεύσεις πρέπει να κατανοήσουν ότι οι αλλαγές στην επίδοση θα οδηγήσουν σε αλλαγές στη χρηματοδότησής της. Εξ ορισμού, τα ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης διοικούνται από ιδιαίτερα ευφυείς ανθρώπους. Αν δεν καταλάβουν και δεν ακολουθήσουν στα βασικά μέτρα, τα ιδρύματα θα «διαμορφώσουν» ένα περίπλοκο σύστημα χρηματοδότησης αγνοώντας τους στόχους της επίδοσης.
- Να εξεταστεί το ποσοστό του προϋπολογισμού που είναι απαραίτητο για να τραβήξει την προσοχή των θεσμικών ηγετών και να επιφέρει τις απαραίτητες αλλαγές. Το μάθημα των ΗΠΑ έδειξε ότι μόνο ένα μικρό ποσοστό του συνολικού προϋπολογισμού (για παράδειγμα, από 1 έως 5%) μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις, ειδικά σε περιόδους που γίνονται περικοπές στον προϋπολογισμό (Burke, 2002). Στόχος της χρηματοδότησης βάσει επίδοσης είναι να επιφέρει αλλαγές στον βασικό προϋπολογισμό, όχι να παρέχει βασική επαναλαμβανόμενη χρηματοδότηση. Αντιθέτως, ο τύπος για την κατάρτιση του λειτουργικού (επαναλαμβανόμενου) προϋπολογισμού μπορεί πράγματι να οδηγήσει σε σημαντικές αλλαγές στην κατανομή του προϋπολογισμού ενός ιδρύματος σε σύντομη χρονική διάστημα (βλ. παραπάνω σχόλιο για τις διατάξεις «απαλλαγής από ευθύνη» και «διακοπής ζημιών»).

- Να αναγνωριστεί ότι ένας βαθμός σταθερότητας στη χρηματοδότηση βάσει επίδοσης είναι πρωταρχικής σημασίας για να επέλθει η αλλαγή. Ένας κύκλος τεσσάρων ετών, με μόνο λίγες προσαρμογές ενδιάμεσα, θα είναι αρκετός χρόνος για να δει κανείς αποτελέσματα που μπορούν να αποτιμηθούν εύκολα για να βοηθήσουν στη διαμόρφωση της νέας γενιάς κινήτρων.
- να συμπληρωθεί η χρηματοδότηση βάσει επίδοσης με διά ζώσης διαβουλεύσεις ανάμεσα στον φορέα χρηματοδότησης (το νέο διοικητικό φορέα) και τα ιδρύματα σχετικά με την ευθυγράμμιση των στόχων του ιδρύματος και την εθνική στρατηγική και τα συγκεκριμένα βήματα που πρέπει να κάνει το ίδρυμα για να βελτιώσει την αποδοτικότητα και την επίδοση.
- Βραχυπρόθεσμα, σύνδεση της επιλεξιμότητας των ιδρυμάτων για χρηματοδότηση της επίδοσης βάσει προόδου, όπως προσδιορίζεται στη συμφωνία προγράμματος του ιδρύματος:
 - στην επίτευξη σημαντικών οικονομικών κλίμακας μέσω της ενοποίησης τμημάτων σε σχολές και άλλες δράσεις συνεπείς προς την εντολή εξορθολογισμού του συστήματος (βλ. παρακάτω) και
 - την εφαρμογή των προϋποθέσεων για την καθιέρωση των διοικητικών συμβουλίων, το διορισμό πρυτάνεων ή προέδρων και άλλων διαχειριστικών βελτιώσεων.

Μείωση των εισακτέων στην ανώτατη εκπαίδευση σε ποσοστά παρόμοια με τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ και σαφέστερη διαφοροποίηση στις προϋποθέσεις εισαγωγής μεταξύ πανεπιστημίων και ΤΕΙ

- περιορισμός του συνολικού αριθμού των εισακτέων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση σε αριθμό συγκρίσιμο με τον μέσο όρο εισακτέων στην ΕΕ· αύξηση του ποσοστού των εισακτέων στα ΤΕΙ σε σχέση με τα πανεπιστήμια. Εξέταση ενδεχόμενων περαιτέρω μειώσεων για το 2011-12, με επακόλουθο περαιτέρω κλείσιμο μικρών τμημάτων.
- διασάφηση στους φοιτητές, τις οικογένειες και το ευρύτερο κοινό του ορισμού και των σχετικών κριτηρίων σχετικά με τη γνώση, τις δεξιότητες και τις ικανότητες που χρειάζονται για προετοιμασία για την τριτοβάθμια εκπαίδευση και απασχόληση στην αγορά εργασίας.
 - Ευθυγράμμιση των δηλώσεων ικανοτήτων με το νέο Εθνικό Πλαίσιο Προσόντων.
 - Διασφάλιση ότι οι πρόσφατα ανακοινωθείσες μεταρρυθμίσεις στην ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και στην τεχνική εκπαίδευση και ο επανασχεδιασμός των εισαγωγικών εξετάσεων ευθυγραμμίζονται με αυτά τα κριτήρια.
 - Ανάλυση ολοκληρωμένης εκστρατείας στα ΜΜΕ καθώς και εκπαίδευση των συμβούλων για να μεταδώσουν στους φοιτητές, τους γονείς και το ευρύ κοινό τόσο τη λογική όσο και τα κριτήρια για την εισαγωγή στην ανώτατη εκπαίδευση.
- Αύξηση των απαιτούμενων προϋποθέσεων για εισαγωγή στα πανεπιστήμια ώστε να διακρίνονται σαφέστερα από τα ΤΕΙ.

- Καθιέρωση βασικών κριτηρίων σχετικά με την παρακολούθηση πανεπιστημιακών μαθημάτων και την ικανοποιητική ακαδημαϊκή πρόοδο. Για παράδειγμα, να είναι προαπαιτούμενο οι φοιτητές να παρουσιάζουν ένα συνεπές πρότυπο συμπεριφοράς ως προς την παρακολούθηση μαθημάτων και τη συμμετοχή τους σε εξετάσεις και να σημειώνουν ικανοποιητική ακαδημαϊκή πρόοδο κατά την ακαδημαϊκή τους πορεία, ώστε να προκρίνονται για το πρώτο πτυχίο. Διακοπή όλων των φοιτητικών προνομίων σε κάθε φοιτητή που αδυνατεί να διατηρήσει ένα συγκεκριμένο ελάχιστο επίπεδο παρακολούθησης.

Καθιέρωση νέων κανόνων για τις μετεγγραφές

- Καθιέρωση ενός πιο αντικειμενικού, ισόνομου και αξιοκρατικού συστήματος μετεγγραφών. Οι εναλλακτικές θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν:
 - Καθιέρωση ενός ελάχιστου χρόνου (όχι λιγότερο από δύο εξάμηνα) κατά τον οποίο ένας φοιτητής πρέπει να είναι πλήρως εγγεγραμμένος στο τμήμα ή το κολέγιο που είχε αρχικά τοποθετηθεί πριν θέσει υποψηφιότητα για μετεγγραφή.
 - Καθιέρωση ενός μέγιστου αριθμού μετεγγραφών που θα γίνονται δεκτές από κάθε πανεπιστημιακό τμήμα. Κάθε τμήμα θα μπορεί να θέτει τον ακριβή αριθμό θέσεων εντός αυτού του μέγιστου αριθμού.
 - Να απαιτείται από τους μαθητές που μετεγγράφονται σε ένα τμήμα να έχουν βαθμολογία στις εξετάσεις ίση ή μεγαλύτερη από τον μέσο όρο των φοιτητών που έχουν γίνει εξ' αρχής δεκτοί στο τμήμα. Παροχή ευκαιριών για τους μαθητές που θέλουν να μετεγγραφούν να ξαναδώσουν εισαγωγικές εξετάσεις.
- Μεσοπρόθεσμα, στο πλαίσιο της αυξημένης αυτονομίας των ιδρυμάτων, μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε κάθε πανεπιστήμιο ώστε αυτό να καθορίσει τον αριθμό των μετεγγραφών και με διαφανή και αντικειμενικά κριτήρια που ορίζονται από την Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης, να προσδιορίζεται ποιοι φοιτητές θα γίνονται δεκτοί για μετεγγραφή.

Καθιέρωση ενός σαφέστερα διακριτού δυαδικού συστήματος που θα περιλαμβάνει έναν πανεπιστημιακό κι έναν μη-πανεπιστημιακό τομέα

- Επαναδιατύπωση του ρόλου των ΤΕΙ ώστε να ενισχυθεί η ευθυγράμμιση με την Στρατηγική Διά Βίου Μάθησης.
- Παύση τοποθέτησης φοιτητών σε οποιοδήποτε ΤΕΙ ή ακαδημαϊκό πρόγραμμα το οποίο, όταν κατόπιν αντικειμενικής ανάλυσης, αναπαράγει ή επιδιώκει να αναπαράγει ένα παρόμοιο πανεπιστημιακό πρόγραμμα.
- Έμφαση των ΤΕΙ στην παροχή εκπαιδευτικών προγραμμάτων βραχείας διάρκειας, που να καλύπτουν τις τοπικές ανάγκες των εργοδοτών και της αγοράς εργασίας.
- Παροχή εξουσίας στην Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης να χρησιμοποιεί προγραμματικές συμφωνίες και τη δημοσιονομική πολιτική προκειμένου να επαναπροσδιορίσει το ρόλο των ΤΕΙ σε σχέση με την Διά Βίου Μάθηση και τα εκπαιδευτικά προγράμματα βραχείας διάρκειας.
- Συστέγαση του φορέα με τον νεοϊδρυθέντα διαχειριστικό φορέα.

Πλαίσιο II.8 Συνοχή του Συστήματος Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης με Εκτενή Διαφοροποίηση

Κατανόηση του οφέλους της ευρύτερης και πιο ευέλικτης διαφοροποίησης μεταξύ ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης

Σαφής προσδιορισμός της αποστολής και του προφίλ των ιδρυμάτων σύμφωνα με την εν λόγω στρατηγική διαφοροποίησης

Καθιέρωση ενός σαφούς και θετικού οράματος επαγγελματικής/ ειδικής τριτοβάθμιας κατάρτισης είτε ως διακριτό τομέα είτε ως ειδίκευση σε μερικά ιδρύματα στο πλαίσιο ενός ενοποιημένου συστήματος

Καθιέρωση ενός συνόλου υποστηρικτικών αλλαγών για την πιστοποίηση, τη διασφάλιση ποιότητας, τη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων και τις πολιτικές που αντικατοπτρίζουν τη διακριτή αποστολή του κάθε ιδρύματος

Αποφυγή του κατακερματισμού του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης

Διασφάλιση του μηχανισμού συντονισμού μεταξύ των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης

Βελτίωση των τρόπων με τους οποίους τα ιδρύματα συνεργάζονται για να επιτευχθεί ένα πιο συνεκτικό σύστημα

Στα συστήματα με τμήματα προσανατολισμένα στις δεξιότητες, διασφάλιση ότι υπάρχουν μηχανισμοί αποφυγής παρέκκλισης προς ακαδημαϊκή κατεύθυνση

Διασφάλιση επαρκών ανταμοιβών για την αποθάρρυνση της ακαδημαϊκής παρέκκλισης

Διασφάλιση ότι τα ιδρύματα επαγγελματικής κατάρτισης κατανοούν ότι πρέπει να διατηρούν τον επαγγελματικό χαρακτήρα της αποστολής τους

Πιστοποίηση για απονομή πτυχίων όταν η παροχή της εκπαίδευσης καλύπτει τη ζήτηση της αγοράς εργασίας

Πηγή: ΟΟΣΑ (2008ε).

Ενοποίηση ή συγχώνευση μικρών τμημάτων με χαμηλό αριθμό εγγραφών και χαμηλά ποσοστά αποφοίτησης

Επιτάχυνση της τρέχουσας πρωτοβουλίας για ενοποίηση, συγχώνευση ή κλείσιμο μικρών τμημάτων και ιδρυμάτων, με χαμηλά ποσοστά εγγραφής και χαμηλά ποσοστά απόδοσης, σε ολόκληρη τη χώρα.

196. Υπό την ηγεσία και τις κατευθύνσεις της Αρχής Ανώτατης Εκπαίδευσης, οι εναλλακτικές μπορούν να περιλαμβάνουν:

- Καθιέρωση τοπικών συστημάτων πανεπιστημιούπολεων όπου όλα τα παραρτήματα και τα τμήματα υπάγονται στις υποδομές των εγκαταστάσεων του κύριου ιδρύματος.
- Προϋπόθεση όλα τα τμήματα που βρίσκονται σε έναν δήμο χωριστά από το κυρίως πανεπιστήμιο ή το ΤΕΙ, να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ευρύτερης σχολής στην κυρίως πανεπιστημιούπολη.
- Χρήση τεχνολογίας βασισμένης στο διαδίκτυο και άλλων μέσων για να συνδέονται οι κυρίως εγκαταστάσεις με τα γεωγραφικώς ξεχωριστά τμήματα για:
 - Διδασκαλία
 - Υποστηρικτικές υπηρεσίες

- Διοικητικές λειτουργίες
- Χρήση των εγκαταστάσεων των τμημάτων που θα κλείσουν ως κέντρα μάθησης για τις τοπικές ανάγκες της διά βίου μάθησης και της επαγγελματικής εξέλιξης (π.χ. για σχολικούς ηγέτες και εκπαιδευτικούς) και για άλλους σκοπούς. Παροχή σε κάθε κτίριο:
 - Πρόσβασης στην τεχνολογία (υπολογιστές, ευρυζωνική πρόσβαση, κ.λπ.)
 - υποστηρικτικών υπηρεσιών για την διοργάνωση επιμορφωτικών σεμιναρίων και συνεδρίων
 - συμβάσεων με παρόχους (πανεπιστήμια, ΤΕΙ, άλλους παρόχους) για την προσφορά «εξ αποστάσεως» μάθησης και προγραμμάτων βραχυπρόθεσμης εκπαίδευσης και κατάρτισης στον ίδιο χώρο.
 - κέντρων διασύνδεσης είτε με πανεπιστήμια ή με ΤΕΙ εντός της περιφέρειας ή ίσως και με το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο προκειμένου να αξιοποιηθεί ως τόπος μάθησης.
- Χρήση των προγραμματικών συμφωνιών που έχουν συναφθεί ανάμεσα στην Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης και τα ιδρύματα για τον καθορισμό στόχων για διευρυμένες οικονομίες κλίμακας μέσω κλεισίματος, ενοποίησης ή συγχώνευσης μικρότερων τμημάτων σε σχολές και άλλες δράσεις. Σύνδεση της επιλεξιμότητας για χρηματοδότηση βάσει επίδοσης με άλλα κίνητρα και ποινές για την επιτάχυνση της διαδικασίας ενοποίησης.

Αύξηση επιμερισμού του κόστους στους φοιτητές κατά τρόπο συνεπή με την προϋπόθεση του Συντάγματος για δωρεάν εκπαίδευση

- Αντικατάσταση του υφιστάμενου συστήματος δωρεάν συγγραμμάτων για τους φοιτητές με κουπόνι συγγραμμάτων για κάθε φοιτητή για κάθε έτος αξίας αισθητά μικρότερης από το κόστος των βιβλίων που θα χρειαζόταν. Έτσι θα ενθαρρύνεται ο ανταγωνισμός μεταξύ εκδοτών και θα διευκολύνεται η ανάπτυξη υγιούς αγοράς μεταχειρισμένων βιβλίων, προσφέροντας σημαντική εξοικονόμηση χρημάτων για το Κράτος.
- Έναρξη διαλόγου με τις ενώσεις φοιτητών και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς αναφορικά με μακροπρόθεσμες εναλλακτικές επιμερισμού κόστους (βλ. Πλαίσιο Π.9).
- Διεύρυνση της διαθεσιμότητας των φοιτητικών δανείων, όπως προτείνεται στον νέο νόμο πλαίσιο, ώστε να βοηθηθούν οι φοιτητές και οι οικογένειες που δεν διαθέτουν τα μέσα να χρηματοδοτήσουν το κόστος της ανώτατης εκπαίδευσης (κατοικία, εκπαιδευτικά υλικά που δεν παρέχονται δωρεάν, κ.λπ.).

Πλαίσιο II.9 Επιμερισμός κόστους

Σε χώρες που δεν έχουν ιδιαίτερη παράδοση στα δίδακτρα, είναι καλό να ξεκινήσει μια δημόσια συζήτηση που θα βοηθήσει να ξεκαθαριστεί αν:

- Είναι βιώσιμη η τεράστια εξάρτηση από το δημόσιο χρήμα
- Τα ιδιωτικά προνόμια είναι τόσο χαμηλά ώστε να δικαιολογούν τα χαμηλά δίδακτρα, ιδιαίτερα για τους πιο εύπορους μαθητές
- υψηλότερα δίδακτρα για τους πιο εύπορους μαθητές θα μπορούσαν να παγιώσουν το σύστημα υποστήριξης φοιτητών.

Πηγή: ΟΟΣΑ (2008δ).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Brinkman, P. (1987), “Effective inter-institutional comparisons”, *New Directions for Institutional Research*, Τόμος 1987, Έκδοση 53, Άνοιξη 1987, σσ.103-108. Δημοσιεύτηκε στο διαδίκτυο, 18 Αυγούστου 2006

Burke, J. (2002), *Funding public colleges and universities for performance: popularity, problems and prospects*, The Rockefeller Institute Press, Νέα Υόρκη

Estermann, T., and N. Terhi (2009), *University Autonomy in Europe: Exploratory Study*. European University Association, Βρυξέλλες

Eurostat (2010α), *Data in Focus*, 38/2010

Eurostat (2010β), *Indicators for Educational Expenditures 2007*

Hawkesworth, I., R. Emery, and J. Wehner, (2008), “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.8, Αρ.3, σσ.70-119

Jones, D. (2003), “Financing in Sync: Policy Brief,” *Policy Insights*, Western Interstate Commission for Higher Education, Boulder, Colorado, U.S.A. (based on paper, Financing in Sync: Aligning Fiscal Policy with State Objectives)

Kapsi, Maria C. (2000) “Recent Administrative Reforms in Greece: Attempts Towards Decentralization, Democratic Consolidation and Efficiency,” Policy Review Paper by Master in Public Administration (Candidate), John F. Kennedy School of Government. Παρουσίαση στο Εργαστήρι Αποφοίτων Σωκράτης Κόκκαλης, 11-12 Φεβρουαρίου 2000

Martins, J., R. Boarini, H. Strauss and C. de la Maisonneuve (2009), “The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education”, *OECD Journal: Economic Studies*, Volume 2009, No.1 (Working Papers, No. 576, 2007), ΟΟΣΑ, Παρίσι

Mathews, P., E. Klaver, J. Lannert, G. Ó Conluain and A. Ventura (2009), “Policy measures implemented in the first cycle of compulsory education in Portugal”, international evaluation for the Ministry of Education, GEPE, Λισαβόνα

McKeown-Moak, M. (1999), “Higher Education Funding Formulas”, *New Directions for Higher Education*, n107, φθινόπωρο, σσ.99-107

Santiago, P., D. Roseveare, G. van Amelsvoort, J. Manzi and P. Matthews (2009), “Teacher evaluation in Portugal”, *OECD Review*, ΟΟΣΑ, Παρίσι

Salmi, J. and A. Hauptman (2006), *Innovations in Tertiary Education Finance: A Comparative Evaluation of Funding Allocation Mechanisms*. The World Bank Education Working Paper Series, Αρ. 4, Washington, D.C.

Skolarikou, M. (2003), “Political Culture and Individual Behavior in Contemporary Greece” (8 Φεβρουαρίου 2003). Διαθέσιμο στο SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1354573>

Wassenhoven, L. (2008), "Territorial Governance, Participation, Co-operation and Partnership: A Matter of National Culture?" *Boletín de la A.G.E.* N. °46 – 2008
<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/04-TERRITORIAL.pdf>

Wellman, J. (2010), *Trends in College Spending 1998-2008*, Delta Project on Postsecondary Costs, Productivity and Accountability. Washington, D.C.
http://www.deltacostproject.org/analyses/delta_reports.asp

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (Υπουργείο Παιδείας), Παιδαγωγικό Ινστιτούτο (2008), *Αξιολόγηση της Εκπαίδευσης: Έρευνα της Αξιολόγησης των Χαρακτηριστικών Ποιότητας του Συστήματος της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας*, Δ. Βλάχος, Ι. Δάγλης, και Κ. Ζουγανέλη (εκδ.), Αθήνα (στην ελληνική)

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (Υπουργείο Παιδείας) (2010), *Σύσκεψη επί της Ελληνικής Ανώτερης Εκπαίδευσης*.

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (Υπουργείο Παιδείας) (2011α), *Δείκτες και Στατιστικές για τη Λειτουργία Τμημάτων σε Επιλεγμένα ΤΕΙ*, Μάρτιος 2011

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (Υπουργείο Παιδείας) (2011β), *Έκθεση Διεθνούς Επιτροπής Ανώτερης Εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, Φεβρουάριος 2011

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών (2008, 2009, 2010), *Κρατικός προϋπολογισμός 2008, 2009, 2010*

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών (2011), *Ενημερωτικό Δελτίο για το Πρόγραμμα της Ελληνικής Οικονομικής Πολιτικής*, 19 Μαΐου 2011

Ευρυδίκη (2007α), *Λήψη αποφάσεων: Συμβουλευτικά, Λειτουργικά και Ρυθμιστικά Όργανα στην Ανώτερη Εκπαίδευση*, 2007. Ευρωπαϊκό Γλωσσάρι της Εκπαίδευσης, τεύχος 5

Ευρυδίκη (2007β), *Σχολική Αυτονομία στην Ευρώπη Αρχές και Μέτρα 2007*

Ευρυδίκη (2008), *Διακυβέρνηση της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης στην Ευρώπη: Πολιτικές, Δομές, Χρηματοδότηση και Ακαδημαϊκό Προσωπικό*

Ευρυδίκη (2009α), *Οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος στην Ελλάδα 2008/09*

Ευρυδίκη (2009β), *Αριθμοί κλειδιά της Εκπαίδευσης στην Ευρώπη 2009*. Σχήμα Β8: Επίπεδα αρχής που σχετίζεται με τον περιορισμό θέσεων ή την επιλογή φοιτητών για τον πρώτο κύκλο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ISCED 5A και 5B), 2006/07

Ευρυδίκη (2010), *National system overviews on education systems in Europe and on-going reforms, 2010 Edition*

Ευρυδίκη (2011α), *Grade Retention during Compulsory Education in Europe: Regulations and Statistics, 2011*

Ευρυδίκη (2011β), *Structure of European educational systems 2010/11: schematic diagrams*

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) (2005), *Private Spending on Education and Training: Final Report*, Παράρτημα Ι

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) (2006α), *The Extent and Impact of Higher Education Governance Reform Across Europe: Final Report*. Part Three: Five case studies on governance reform

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) (2006β), *Επίτευξη της ατζέντας εκσυγχρονισμού για πανεπιστήμια: Εκπαίδευση, έρευνα και καινοτομία*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) (2008α), *General Progress in Higher Education Governance and Funding Reform Across Europe*: Τόμος 1 και 2. Ερευνητικό πρόγραμμα υπό την αιγίδα του Κέντρου Σπουδών για την Πολιτική της Ανώτερης Εκπαίδευσης (CHEPS), Κάτω Χώρες, σε συνεργασία με το Κέντρο Κοινωνιολογίας των Οργανώσεων (CSO), Γαλλία, το Κέντρο για την Ανάπτυξη της Ανώτερης Εκπαίδευσης (CHE) και το Διεθνές Κέντρο Έρευνας για την Ανώτατη Εκπαίδευση (INCHER), Γερμανία και το Νορβηγικό Ινστιτούτο για Σπουδές στην Καινοτομία, Έρευνα και Εκπαίδευση (NIFU), Νορβηγία

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) (2008β), *Πρόσδος προς την επίτευξη των στόχων της Λισαβόνας στην εκπαίδευση και κατάρτιση: Δείκτες και σημεία αναφοράς*. Έγγραφο εργασίας προσωπικού της Επιτροπής

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) (2010), *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, Κοινοποίηση από την Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, Στρασβούργο

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) (2011), Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας, Τρίτη Επανεξέταση – Χειμώνας 2011 Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων, Έκτακτες Συγγραφικές Εργασίες Occasional Papers 77 | Φεβρουάριος 2011

Θ. Μητράκος, Π. Τσακλόγλου και Ι. Χολέζας (2010), «Προσδιοριστικοί παράγοντες του ύψους των μισθών στην αγορά εργασίας της Ελλάδας (με έμφαση στους μισθούς των αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης)», *Τράπεζας της Ελλάδος, Οικονομικό Δελτίο*, Τεύχος 34, σσ. 7-42 (στην ελληνική)

ΟΟΣΑ (1997), *Review of National Policies for Education: Ελλάδα*. ΟΟΣΑ, Παρίσι

ΟΟΣΑ (2002), “OECD Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), σσ. 7-14

ΟΟΣΑ (2004). *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*, ΟΟΣΑ, Παρίσι

ΟΟΣΑ (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, ΟΟΣΑ, Παρίσι

ΟΟΣΑ, Ινστιτούτο Διοίκησης Ανώτατης Εκπαίδευσης (2006), *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems: Country Study Denmark*

ΟΟΣΑ (2006), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary education in Ireland*, ΟΟΣΑ, Παρίσι

ΟΟΣΑ (2007), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary education in Portugal*, ΟΟΣΑ, Παρίσι

ΟΟΣΑ (2008α), *Improving School Leadership. Τόμος I: Policy and Practice και Τόμος II: Case Studies on System Leadership*, ΟΟΣΑ, Παρίσι

- ΟΟΣΑ (2008β), *Thematic Review of Tertiary Education*, ΟΟΣΑ, Παρίσι
- ΟΟΣΑ (2008γ), *Education at a Glance 2008*, ΟΟΣΑ, Παρίσι
- ΟΟΣΑ (2008δ), *Funding Tertiary Education: Pointers for policy development*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/3/15/45139014.pdf>
- ΟΟΣΑ (2008ε), *Steering Tertiary Education: Pointers for policy development*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/48/42/45139063.pdf>
- ΟΟΣΑ (2008η), *Teacher evaluation in Portugal: Country background report for OECD*.
Conceição Castro Ramos Portugal Ministério da Educação
- ΟΟΣΑ (2009α), “Raising Education Attainment”, in *Economic Survey: Greece*, ΟΟΣΑ, Παρίσι, σσ. 147-152
- ΟΟΣΑ (2009β), *Education at a Glance 2009*, ΟΟΣΑ, Παρίσι.
- ΟΟΣΑ (2009γ), “OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes”, Επιτροπή Εκπαιδευτικής Πολιτικής, 14 Οκτωβρίου 2009,
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/3/44568070.pdf>
- ΟΟΣΑ (2010α), *PISA 2009 Results: Volumes I through IV*, ΟΟΣΑ, Παρίσι
- ΟΟΣΑ (2010β), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, ΟΟΣΑ, Παρίσι
- ΟΟΣΑ (2010γ), *Education at a Glance 2010*, ΟΟΣΑ, Παρίσι
- ΟΟΣΑ (2010δ), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary education in Egypt*, ΟΟΣΑ, Παρίσι
- ΟΟΣΑ (2010ε), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States*
- ΟΟΣΑ (2011α), “Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes: Common Policy Challenges,” ΟΟΣΑ, Σημείωμα που αφορά την Πολιτική για τη Εκπαίδευση και Κατάρτιση, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/46927511.pdf>
- ΟΟΣΑ (2011β), *Building a High Quality Teaching Profession: Lessons from Around the World*. Παρίσι: Προπαρασκευαστική Έκθεση του ΟΟΣΑ για τη Διεθνή Σύνοδο για το Διδασκαλικό Επάγγελμα
- ΟΟΣΑ (2011β), “Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes: Common Policy Challenges,” ΟΟΣΑ, Σημείωμα που αφορά την Πολιτική για τη Εκπαίδευση και Κατάρτιση, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/46927511.pdf>
- Φ. Στυλιανίδου, Γ. Μπαγάκης και Δ. Σταμοβλάσης (2004), *Προσέλκυση, ανάπτυξη και διατήρηση αποτελεσματικών εκπαιδευτικών: Έκθεση για τη χώρα: Ελλάδα*. Φεβρουάριος 2004. Αθήνα

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

33. Το κεφάλαιο αυτό προσφέρει μια συγκριτική ανάλυση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος βάσει των δεικτών εκπαίδευσης του ΟΟΣΑ και των σημείων αναφοράς PISA (Διεθνές Πρόγραμμα για την Αξιολόγηση των Μαθητών). Εκτός και αν αναφέρεται διαφορετικά, οι αναφορές στους πίνακες και τα γραφήματα παραπέμπουν στην έκθεση του ΟΟΣΑ *Αποτελέσματα PISA 2009*.

Μαθησιακά αποτελέσματα

Χαμηλές επιδόσεις 15χρονων: κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και σταθερά ανά τα έτη στην ανάγνωση και τις επιστήμες, με κάποια βελτίωση στα μαθηματικά.

34. Στην αξιολόγηση PISA των 15χρονων, η Ελλάδα επέδειξε επιδόσεις κάτω του μέσου όρου στην ανάγνωση (25^η στην κατάταξη¹), τα μαθηματικά (30^η στην κατάταξη²) και τις επιστήμες (30η³) (Γραφήματα I.2.15, I.3.10 και I.3.21). Τα αποτελέσματα παραμένουν κάτω του μέσου όρου ακόμα κι αν ληφθούν υπόψη τα κόστη ανά μαθητή καθώς και το κοινωνικό-οικονομικό πλαίσιο των μαθητών. Στην ανάγνωση, η Πορτογαλία, η Ιταλία, η Σλοβενία, η Ισπανία, η Τσεχία, η Σλοβακία και το Ισραήλ και οι χώρες-εταίροι και οικονομίες-εταίροι, Μακάο-Κίνα, Λετονία και Κροατία, έχουν τις ίδιες επιδόσεις με την Ελλάδα. Στα μαθηματικά, οι χώρες-εταίροι Κροατία και Ρωσία παρουσιάζουν επίπεδα επιδόσεων παρόμοια με εκείνα της Ελλάδας, ενώ στις επιστήμες, η Ρωσία, χώρα εταίρος, και το Ντουμπάι (Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα), έχουν ίδιες επιδόσεις με την Ελλάδα.

35. Ενώ τα αποτελέσματα PISA δείχνουν ότι η Ελλάδα έχει διατηρήσει τις επιδόσεις της, στην ανάγνωση από το 2000 και στις επιστήμες από το 2006, όταν η PISA άρχισε να μετρά αυτές τις τάσεις (Πίνακες V.2.1 και V.3.3), οι επιδόσεις των μαθητών στα μαθηματικά βελτιώθηκαν κατά 21 βαθμούς από το 2003 (Πίνακας V.3.1).

36. Τα κορίτσια ξεπερνούν τα αγόρια κατά 47 βαθμούς, πλεονέκτημα μεγαλύτερο απ' ότι κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακες I.2.3 και V.2.4). Στην Ελλάδα, τα κορίτσια επίσης ξεπερνούν τα αγόρια στις επιστήμες κατά 10 βαθμούς, ενώ δεν υπάρχει διαφορά ανάμεσα στα δύο φύλα κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακας I.3.6). Εντούτοις, τα αγόρια ξεπερνούν τα κορίτσια στις επιδόσεις κατά 14 βαθμούς στην Ελλάδα, ποσοστό συγκρίσιμο με το κατά μέσο όρο πλεονέκτημα των 12 βαθμών που υπάρχει ανά τις χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακας I.3.3).

Σχετικά μερίδια μαθητών με χαμηλές επιδόσεις: Πάνω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ, αλλά βελτιώσεις στα μαθηματικά

37. Στην Ελλάδα, το 21% των 15χρονων δεν φτάνουν τη βάση Επιπέδου 2 που ορίζει το PISA για την ικανότητα ανάγνωσης, πέφτοντας κάτω από τον μέσο όρο του 19% στον ΟΟΣΑ. Η αναλογία αυτή, που παραμένει ίδια από το 2000 (Πίνακες I.2.1 και V.2.2), είναι μεγαλύτερη απ' ότι στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακας I.2.1).

38. Η αναγνωστική κλίμακα Επιπέδου 2 του PISA μπορεί να θεωρηθεί ως η βάση για το επίπεδο ικανότητας κατά το οποίο οι μαθητές αρχίζουν να δείχνουν τις ικανότητές τους στην ανάγνωση που θα τους επιτρέψουν να συμμετάσχουν αποτελεσματικά και παραγωγικά στη

ζωή. Οι μαθητές με ικανοποιητικό Επίπεδο 2 είναι ικανοί για πολύ βασικές εργασίες, όπως ο εντοπισμός πληροφοριών που πληροί συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η πραγματοποίηση συγκρίσεων ή αντιθέσεων γύρω από ένα συγκεκριμένο χαρακτηριστικό, ανάλυση της σημασίας ενός καθορισμένου μέρους του κειμένου όταν η πληροφορία δεν είναι προφανής και δημιουργία συνδέσεων μεταξύ του κειμένου και προσωπικών εμπειριών. Ορισμένες ασκήσεις σε αυτό το επίπεδο απαιτούν από τους μαθητές να εντοπίσουν ένα ή περισσότερα πληροφοριακά στοιχεία, που ίσως πρέπει να συναχθούν και ίσως πρέπει να πληρούν αρκετές προϋποθέσεις. Άλλες απαιτούν την αναγνώριση της κεντρικής ιδέας ενός κειμένου, την κατανόηση των σχέσεων ή την άντληση νοήματος εντός ενός περιορισμένου τμήματος του κειμένου, όταν η πληροφορία δεν είναι προφανής και ο αναγνώστης πρέπει να εξάγει συμπεράσματα. Οι ασκήσεις σε αυτό το επίπεδο ίσως περιλαμβάνουν συγκρίσεις ή αντιθέσεις βάσει ενός συγκεκριμένου χαρακτηριστικού του κειμένου. Χαρακτηριστικές ασκήσεις σε αυτό το επίπεδο απαιτούν από τους μαθητές να κάνουν σύγκριση ή συνδέσεις ανάμεσα στο κείμενο και σε εξωτερικές γνώσεις, αντλώντας από προσωπικές εμπειρίες και συμπεριφορές.

39. Μια επαναληπτική μελέτη στους μαθητές που είχαν αξιολογηθεί βάσει του PISA το 2000 ως μέρος της έρευνας της Canadian Youth in Transition, έδειξε ότι οι μαθητές που έχουν βαθμολογία κάτω του μέσου όρου στο Επίπεδο 2 αντιμετωπίζουν δυσανάλογα υψηλότερο κίνδυνο χαμηλής συμμετοχής στη μετα-δευτεροβάθμια εκπαίδευση ή χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας στην ηλικία των 19 ετών και ακόμα περισσότερο στα 21, την μεγαλύτερη ηλικία για την οποία αυτή τη στιγμή υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα. Για παράδειγμα, οι πιθανότητες για τους Καναδούς μαθητές που είχαν επιτύχει το Επίπεδο 5 PISA στην ανάγνωση στην ηλικία των 15 ετών να έχουν μια επιτυχή μετάβαση στην μετα-δευτεροβάθμια εκπαίδευση έως την ηλικία των 21, ήταν 20 φορές υψηλότερη από τα παιδιά που δεν είχαν επιτύχει τη βάση του Επιπέδου 2, ακόμα και μετά από προσαρμογές που έγιναν για τις κοινωνικο-οικονομικές τους διαφορές (ΟΟΣΑ, 2010, *Pathways to Success*)⁴. Ομοίως, για τους Καναδούς μαθητές που είχαν βαθμολογία κάτω του Επιπέδου 2 το 2000, πάνω από 60% δεν είχε προχωρήσει σε μετα-δευτεροβάθμια εκπαίδευση έως την ηλικία των 21. Αντιθέτως, περισσότεροι από τους μισούς μαθητές (55%) που είχαν επιτύχει στο Επίπεδο 2 με την ανώτατη βαθμολογία, ήταν σε κάποιο κολλέγιο ή πανεπιστήμιο.

40. Στα μαθηματικά, το 30% των μαθητών έχει επιδόσεις κάτω του Επιπέδου 2 του PISA στα μαθηματικά, γεγονός που αντιπροσωπεύει μια μείωση κατά 9% από το 2003 (Πίνακες I.3.1 και Πίνακας V.3.2). Οι μαθητές με ικανότητες στο Επίπεδο 2 στα μαθηματικά μπορούν να χρησιμοποιήσουν βασικούς αλγορίθμους, τύπους, πράξεις ή συνθήκες. Μπορούν να ερμηνεύσουν και να αναγνωρίζουν μαθηματικές καταστάσεις σε πλαίσια που χρειάζεται μόνο άμεση επαγωγή και μπορούν να αντλήσουν σχετικές πληροφορίες από μία και μόνο πηγή και να κάνουν χρήση ενός αντιπροσωπευτικού τρόπου. Είναι ικανοί για άμεση λογική σκέψη και κυριολεκτική ερμηνεία των αποτελεσμάτων.

41. Στις επιστήμες, το 25% των μαθητών παρουσιάζεται κάτω από την κλίμακα του Επιπέδου 2 PISA σχετικά με τις επιστήμες και αυτό το ποσοστό παραμένει ίδιο από το 2006 (Πίνακες I.3.4 και V.3.5). Οι μαθητές με ικανότητες στο Επίπεδο 2 μπορούν να εντοπίσουν βασικά χαρακτηριστικά μιας επιστημονικής έρευνας, να ανακαλέσουν επιστημονικές έννοιες και πληροφορίες σχετικές με μια κατάσταση και να χρησιμοποιήσουν τα αποτελέσματα ενός επιστημονικού πειράματος που απεικονίζονται σε έναν πίνακα δεδομένων, καθώς υποστηρίζουν μια προσωπική απόφαση. Αντιθέτως, οι μαθητές που δεν αγγίζουν το Επίπεδο 2 στις επιστήμες συχνά μπερδεύουν βασικά χαρακτηριστικά μιας έρευνας, εφαρμόζουν λάθος επιστημονικές πληροφορίες και μπερδεύουν τις προσωπικές τους πεποιθήσεις με τα επιστημονικά δεδομένα για να υποστηρίξουν μια απόφαση.

Σχετικά μερίδια μαθητών με υψηλές επιδόσεις: Κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και, στα μαθηματικά, αύξηση με τον χρόνο

42. Στην άλλη άκρη της κλίμακας επιδόσεων, το μερίδιο των μαθητών στην Ελλάδα με τα υψηλότερα επίπεδα ικανοτήτων στην ανάγνωση (Επίπεδα 5 και 6), είναι κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Ποσοστό περίπου 6% έχουν την υψηλότερη επίδοση στην ανάγνωση (μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 8%), 6% έχουν άριστες επιδόσεις στα μαθηματικά (13% ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ) και 3% άριστες επιδόσεις στις επιστήμες (9% ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ) (Πίνακες I.2.1, I.3.1 και I.3.4).

43. Η αναλογία των μαθητών με τις καλύτερες επιδόσεις στην ανάγνωση παραμένει σταθερή από το 2000 (Πίνακας V.2.2). Οι μαθητές με ικανότητες Επιπέδου 6 στην κλίμακα ανάγνωσης PISA είναι σε θέση να πραγματοποιούν υψηλές αναλύσεις κειμένων, που απαιτούν λεπτομερή κατανόηση τόσο ρητών πληροφοριών όσο και υπορρήτων στοιχείων και είναι σε θέση να σκεφτούν και να αξιολογήσουν αυτό που διαβάσουν σε γενικότερο επίπεδο. Μπορούν να ξεπεράσουν προκαταλήψεις σε επίπεδο νέων πληροφοριών, ακόμα κι όταν αυτές οι πληροφορίες αντιβαίνουν στις προσδοκίες. Μπορούν να αναγνωρίσουν αυτό που παρέχεται στο κείμενο, τόσο άμεσα όσο και έμμεσα, ενώ την ίδια στιγμή μπορούν να έχουν μια κριτική ματιά, αντλώντας από νοήματα πέραν του κειμένου. Αυτός ο συνδυασμός της ικανότητας να απορροφήσουν το νέο και να το αξιολογήσουν εκτιμάται ιδιαίτερα στις οικονομίες της γνώσης, που εξαρτώνται από την καινοτομία και την ικανότητα λήψης αποφάσεων βάσει όλων των διαθέσιμων στοιχείων. Το μερίδιο της Ελλάδας μεταξύ των καλύτερων στην ανάγνωση είναι 0,6%, ενώ ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 0,8%. Σε 13 χώρες του ΟΟΣΑ και στις περισσότερες χώρες εταίρους και οικονομίες, το ποσοστό είναι μικρότερο από 0,5%. Εντούτοις, στην Αυστραλία, τη Νέα Ζηλανδία, στην οικονομία-εταίρο Σαγκάη-Κίνα και στην οικονομία-εταίρο Σιγκαπούρη, τα αντίστοιχα ποσοστά είναι ακόμα υψηλότερα – άνω του 2,0%.

44. Στο επόμενο υψηλότερο επίπεδο, το Επίπεδο 5 της κλίμακας ανάγνωσης PISA, οι μαθητές μπορούν να αντιμετωπίζουν κείμενα με τα οποία δεν είναι εξοικειωμένοι με τη μορφή ή το περιεχόμενο. Μπορούν να βρίσκουν πληροφορίες σε τέτοιου είδους κείμενα, να επιδείξουν λεπτομερή κατανόηση και να συνάγουν τις πληροφορίες που είναι σχετικές με το ζητούμενο. Χρησιμοποιώντας τέτοια κείμενα, μπορούν επίσης να κάνουν κριτική αξιολόγηση και υποθέσεις, να βασίζονται σε εξειδικευμένη γνώση και να στηρίζουν έννοιες που ίσως είναι αντίθετες προς τις προσδοκίες. Περίπου το 5% των μαθητών στην Ελλάδα βρίσκεται στο Επίπεδο 5 ή παραπάνω, ενώ ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 8%.

45. Στα μαθηματικά, το 0,8% των μαθητών στην Ελλάδα αγγίζει το ανώτατο επίπεδο επιδόσεων, σε σύγκριση με το μέσο όρο του 3% στον ΟΟΣΑ (Πίνακας I.3.1). Οι μαθητές με ικανότητες Επιπέδου 6 στην κλίμακα των μαθηματικών επιδεικνύουν προχωρημένη μαθηματική σκέψη και λογική. Αυτοί οι μαθητές μπορούν να εφαρμόζουν διορατικότητα και κατανόηση, ενώ χειρίζονται άριστα συμβολικές και επίσημες μαθητικές σχέσεις και λειτουργίες και μπορούν να αναπτύξουν νέες στρατηγικές και προσεγγίσεις για νέες καταστάσεις. Μπορούν να σχηματίζουν και να επικοινωνούν με ακρίβεια τις πράξεις και τις σκέψεις τους σχετικά με τα ευρήματά τους, τις ερμηνείες, τα επιχειρήματα και την καταλληλότητά τους στις δεδομένες καταστάσεις.

46. Στο επόμενο επίπεδο, το Επίπεδο 5 της κλίμακας μαθηματικών του PISA, οι μαθητές μπορούν να δουλεύουν με τύπους σε περίπλοκες καταστάσεις, να προσδιορίσουν περιορισμούς και συμπεράσματα. Μπορούν να επιλέγουν, να συγκρίνουν και να αξιολογούν τις κατάλληλες στρατηγικές επίλυσης προβλημάτων για την αντιμετώπιση περίπλοκων ζητημάτων που σχετίζονται με τους συγκεκριμένους τύπους. Οι μαθητές σε αυτό το επίπεδο μπορούν να επιδείξουν στρατηγική σκέψη χρησιμοποιώντας τη λογική τους και την ανεπτυγμένη τους σκέψη, κατάλληλες συνδέσεις, συμβολικά και επίσημα χαρακτηριστικά και διορατικότητα για τις καταστάσεις. Στην Ελλάδα, το 6% των μαθητών έφτασε το Επίπεδο

5 του PISA ή και άνω στα μαθηματικά, σε σύγκριση με το 13% του μέσου όρου στις χώρες του ΟΟΣΑ. Στη Σαγκάη-Κίνα, οι μισοί από τους μαθητές φτάνουν το Επίπεδο 5, στη Σιγκαπούρη και το Χονγκ-Κονγκ περισσότεροι από το 30% και στην Κινεζική Ταϊπέι, την Κορέα, την Ελβετία και τη Φινλανδία, περισσότεροι από το 21%.

47. Οι μαθητές στο Επίπεδο 6 των επιστημών, μπορούν να προσδιορίζουν, να εξηγούν και να εφαρμόζουν επιστημονική γνώση και γνώση για τις επιστήμες σε ένα εύρος περίπλοκων καταστάσεων ζωής. Μπορούν να συνδέουν διαφορετικές πληροφορίες και ερμηνείες και να χρησιμοποιούν αποδείξεις από αυτές τις πηγές για να δικαιολογήσουν τις αποφάσεις. Επιδεικνύουν ξεκάθαρα και με συνέπεια προηγμένη επιστημονική σκέψη και λογική και χρησιμοποιούν την κατανόηση των επιστημών για να επιλύσουν άγνωστα επιστημονικά και τεχνολογικά προβλήματα. Οι μαθητές σε αυτό το επίπεδο μπορούν να χρησιμοποιούν την επιστημονική γνώση και να αναπτύσσουν επιχειρήματα υποστηρίζοντας τις συστάσεις και τις αποφάσεις τους που επικεντρώνονται σε προσωπικές, κοινωνικές ή παγκόσμιες καταστάσεις. Περίπου το 0,3% των μαθητών στην Ελλάδα φτάνει το Επίπεδο 6 στις επιστήμες, πάνω από τον μέσο όρο του 1,1% του ΟΟΣΑ (Πίνακας I.3.4). Συγκριτικά, στη Σιγκαπούρη, το 4,6% των μαθητών φτάνει αυτό το επίπεδο, στην Σαγκάη-Κίνα το 3,9%, στη Νέα Ζηλανδία το 3,6%, στη Φινλανδία το 3,3% και στην Αυστραλία, το 3,1%.

48. Οι μαθητές Επιπέδου 5 PISA στις επιστήμες, μπορούν να προσδιορίζουν τα επιστημονικά στοιχεία πολλών περίπλοκων καταστάσεων, να εφαρμόζουν επιστημονικές έννοιες και γνώση για τις επιστήμες σε αυτές τις καταστάσεις και μπορούν να συγκρίνουν, να επιλέξουν και να αξιολογήσουν ανάλογα επιστημονικά στοιχεία για να αντιδράσουν σε καταστάσεις στη ζωή τους. Οι μαθητές σε αυτό το επίπεδο μπορούν να χρησιμοποιούν ανεπτυγμένες ικανότητες έρευνας, να συνδέουν γνώσεις μεταξύ τους και να έχουν κριτική σκέψη έναντι καταστάσεων. Μπορούν να κατασκευάζουν ερμηνείες βάσει στοιχείων και επιχειρημάτων που προέρχονται από την κριτική τους ανάλυση. Στην Ελλάδα, το 2,8% των μαθητών φτάνει σε αυτό το επίπεδο, ενώ στον ΟΟΣΑ το 9%. Αντιστοίχως, το 24% των μαθητών στη Σαγκάη-Κίνα φτάνει αυτό το επίπεδο, το 20% των μαθητών στη Σιγκαπούρη, το 19% στη Φινλανδία και το 18% στη Νέα Ζηλανδία.

49. Το ποσοστό των καλύτερων στα μαθηματικά έχει αυξηθεί κατά 2 τοις εκατό από το 2003 (Πίνακας VI.3.2). Το ποσοστό των καλύτερων στις επιστήμες έχει μείνει ίδιο από το 2006 (Πίνακας V.3.5).

Πλαίσιο για τα μαθητικά επιτεύγματα στην Ελλάδα

50. Οι χώρες ποικίλλουν στα δημογραφικά, κοινωνικά και οικονομικά τους πλαίσια. Αυτές οι διαφορές πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν ερμηνεύονται οι διαφορές στις επιδόσεις των μαθητών.

- Όσον αφορά το επίπεδο του εθνικού εισοδήματος, ***η Ελλάδα βρίσκεται 21^η μεταξύ των 34 χωρών του ΟΟΣΑ σε κατά κεφαλήν ΑΕΠ*** (Πίνακας I.2.20 και Γράφημα I.2.1). Η Ελλάδα έχει χαμηλότερες επιδόσεις στην ανάγνωση απ' ό,τι αναμένεται για το επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της. Ενώ το κατά κεφαλήν ΑΕΠ αντικατοπτρίζει τους πιθανούς πόρους που είναι διαθέσιμοι για εκπαίδευση σε κάθε χώρα, δεν μετρά άμεσα τους οικονομικούς πόρους που επενδύονται πράγματι στην παιδεία. ***Σε σύγκριση με τις πραγματικές δαπάνες των χωρών ανά μαθητή για τις ηλικίες από 6 έως 15, η Ελλάδα βρίσκεται στην 26^η θέση μεταξύ των 34 χωρών του ΟΟΣΑ.*** Στις χώρες του ΟΟΣΑ, το κόστος ανά φοιτητή εξηγεί το 9% των διαφορών στις χαμηλές επιδόσεις μεταξύ των χωρών στο PISA (Γράφημα I.2.2). Η παρέκκλιση της Ελλάδας από αυτή τη γραμμή τάσης δείχνει ότι η επίδοση της Ελλάδας είναι χαμηλότερη απ' ό,τι αναμένεται βάσει του κόστους της εκπαίδευσης ανά μαθητή. Οι δαπάνες της Νέας Ζηλανδίας ανά μαθητή είναι παρόμοιες, αλλά η βαθμολογία της είναι 38% πάνω από την Ελλάδα (Πίνακας I.2.20).

- Δεν είναι μόνο ο όγκος των πόρων που παίζει ρόλο αλλά και ο τρόπος με τον οποίο επενδύονται, ενώ εκείνο που κάνει τη διαφορά είναι κατά πόσο τα καταφέρνουν οι χώρες να κατευθύνουν τα χρήματα εκεί που θα κάνει τη διαφορά. Η Ελλάδα είναι μία από τις 16 χώρες του ΟΟΣΑ στις οποίες τα κοινωνικοοικονομικά μη ευνοούμενα σχολεία έχουν περισσότερο ευνοϊκές αναλογίες μαθητών-καθηγητών απ' ό,τι στα κοινωνικοοικονομικά ευνοούμενα σχολεία, γεγονός που δείχνει ότι μαθητές από μη ευνοούμενο υπόβαθρο μπορούν να επωφεληθούν από τις αρκετά μεγαλύτερες δαπάνες ανά μαθητή σε σχέση με τον μέσο όρο στην Ελλάδα (Πίνακας Π.2.3).
- Δεδομένου του στενού συσχετισμού μεταξύ της επίδοσης ενός μαθητή και του επιπέδου εκπαίδευσης των γονιών του (βλ. Τόμο II των *Αποτελεσμάτων PISA 2009*), είναι επίσης σημαντικό να ληφθούν υπόψη τα εκπαιδευτικά επιτεύγματα του ενήλικου πληθυσμού, όταν γίνεται η σύγκριση με τις επιδόσεις των χωρών του ΟΟΣΑ, από τη στιγμή που οι χώρες με τους καλύτερα εκπαιδευμένους ενηλίκους βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση έναντι των χωρών, στις οποίες οι γονείς έχουν τύχει λιγότερης εκπαίδευσης. Το ποσοστό των 35-44 ετών που έχουν φτάσει στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, το οποίο αντιστοιχεί περίπου στην ηλικιακή ομάδα των γονιών των 15χρονων που αξιολογήθηκαν βάσει του PISA, είναι 27% στην Ελλάδα, η οποία κατατάσσεται 23^η μεταξύ των 34 χωρών του ΟΟΣΑ (Πίνακας Ι.2.20).
- ***Η κοινωνικοοικονομική διαφορά μεταξύ ευνοούμενων και μη ευνοούμενων μαθητών στην Ελλάδα είναι μεγαλύτερη από την συνήθη στις χώρες του ΟΟΣΑ.*** Η κοινωνικοοικονομική μειονεκτική θέση και η ετερογένεια στους μαθητικούς πληθυσμούς θέτει άλλες προκλήσεις για τους μαθητές και το εκπαιδευτικό σύστημα. Όπως φαίνεται στον Τόμο II των *Αποτελεσμάτων PISA 2009*, οι εκπαιδευτικοί που διδάσκουν κοινωνικοοικονομικά μη ευνοούμενα παιδιά είναι πιθανόν ότι θα αντιμετωπίσουν μεγαλύτερες προκλήσεις από εκείνους που έχουν μαθητές που προέρχονται από ευνοούμενο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο. Μια σύγκριση του κοινωνικοοικονομικού υποβάθρου των λιγότερο ευνοούμενων μαθητών θέτει την Ελλάδα κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ, ενώ το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο του μαθητικού πληθυσμού συνολικά κατατάσσεται περίπου στον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (Π.3.1).⁵ Με άλλα λόγια, ενώ το συνολικό κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο των μαθητών στην Ελλάδα είναι εκείνο μιας χαρακτηριστικής χώρας του ΟΟΣΑ, η αναλογία των μη προνομιούχων μαθητών στην Ελλάδα είναι χαμηλότερη από εκείνη στις χώρες του ΟΟΣΑ γενικά, αλλά η αναλογία των ευνοούμενων μαθητών είναι πάνω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (Πίνακας Ι.2.20). Η κοινωνικοοικονομική διαφορά ανάμεσα στους ευνοούμενους και μη ευνοούμενους μαθητές στην Ελλάδα είναι μεγαλύτερη απ' ό,τι στις άλλες χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακας Π.3.2).
- ***Μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα κατατάσσεται στην 19^η θέση σε μικρότερη αναλογία μαθητών με μεταναστευτικό υπόβαθρο.*** Κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ, το 10% των μαθητών προέρχονται από μεταναστευτικό υπόβαθρο, ενώ στην Ελλάδα το 9% των μαθητών (Πίνακας Π.4.1). Εντούτοις, το μερίδιο των μαθητών με μεταναστευτικό υπόβαθρο εξηγεί μόλις το 1% της διαφοράς επιδόσεων μεταξύ των χωρών (Γράφημα Ι.2.5). Οι επιδόσεις των μαθητών αυτών στην PISA μπορούν να αποδοθούν μόνο εν μέρει στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας υποδοχής τους. Ένα μεγάλο μέρος της διαφοράς στις επιδόσεις μεταξύ των μαθητών αυτών και των γηγενών μαθητών προέρχεται από το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο, τη γλώσσα που μιλούν στο σπίτι και την προηγούμενη εκπαίδευση που έλαβαν στη χώρα προέλευσής τους.

51. Ακόμα και όταν ληφθεί υπόψη το δημογραφικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο του εκπαιδευτικού συστήματος, το ερώτημα παραμένει: σε ποιο βαθμό μπορεί ένα διεθνές σύστημα εξέτασης να έχει νόημα όταν οι διαφορές στη γλώσσα και την κουλτούρα μπορούν να οδηγήσουν σε πολύ διαφορετικούς τρόπους διδασκαλίας και εκμάθησης στις χώρες αυτές

μαθημάτων όπως η γλώσσα, τα μαθηματικά ή οι επιστήμες; Αναπόφευκτα, δεν προσαρμόζονται όλα τα ερωτήματα του προγράμματος αξιολόγησης PISA στα διαφορετικά πολιτισμικά πλαίσια και δεν είναι όλα εξίσου σχετικά με τα διαφορετικά διδακτικά πλαίσια. Για να καταφέρει να ελέγξει αυτή την παράμετρο, το πρόγραμμα PISA ζήτησε από κάθε χώρα να προσδιορίζει σε κάθε εξέταση PISA τις ασκήσεις εκείνες που θεωρούν πιο κατάλληλες για μια διεθνή εξέταση. Συστήθηκε επίσης στις χώρες να βαθμολογήσουν το κάθε ερώτημα σε σχέση με το κατά πόσο «προετοιμάζει για τη ζωή», την αυθεντικότητα και το ενδιαφέρον που μπορεί να έχει για τους 15χρονους. Οι ασκήσεις με υψηλή βαθμολογία από κάθε χώρα αναφέρονται ως οι προτιμώμενες ερωτήσεις από κάθε χώρα για το PISA. Έπειτα, το PISA βαθμολόγησε κάθε χώρα βάσει των προτιμώμενων ερωτήσεων της και σύγκρινε την απόδοση αυτή με την απόδοση στο σύνολο των ερωτημάτων του PISA. Για την Ελλάδα, η σχετική θέση παραμένει η ίδια, ανεξάρτητα από το ότι όλα τα στοιχεία του PISA ή τα στοιχεία που «προτιμά» η Ελλάδα χρησιμοποιούνται ως βάση για συγκρίσεις.

Ισότητα στην κατανομή των ευκαιριών μάθησης

52. Η PISA εξερευνά την ισότητα στην εκπαίδευση από τρεις απόψεις: πρώτον, εξετάζει τις διαφορές στην κατανομή των αποτελεσμάτων μάθησης σε μαθητές και σχολεία· δεύτερον, μελετά το βαθμό στον οποίο μαθητές και σχολεία διαφορετικού κοινωνικοοικονομικού υπόβαθρου έχουν πρόσβαση σε παρόμοιους εκπαιδευτικούς πόρους, τόσο με όρους ποσότητας όσο και ποιότητας· και τρίτον, εξετάζει την επίδραση του υπόβαθρου της οικογένειας και της τοποθεσίας του σχολείου στα μαθησιακά αποτελέσματα.

Διαφορές άνω του μέσου όρου στις επιδόσεις μεταξύ σχολείων

53. Οι διαφορές μεταξύ υψηλών και χαμηλών επιδόσεων στην ανάγνωση (δηλ. η διαφορά στις επιδόσεις των μαθητών στην ανάγνωση) είναι μικρότερες στην Ελλάδα απ' ό,τι ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ και το 54% αυτής της διαφοράς στις επιδόσεις αποδίδεται στη διαφορά επιδόσεων μεταξύ σχολείων (Πίνακας II.5.1). Στην Ελλάδα, η διαφορά είναι μεγαλύτερη από 39%, μέσο όρο του ΟΟΣΑ.

54. Η διαφορά μεταξύ υψηλών και χαμηλών επιδόσεων στην ανάγνωση έχει παραμείνει ίδια από το 2000, ιδιαίτερα εκείνη μεταξύ σχολείων (Πίνακας V.4.1).

Τση πρόσβαση στους πόρους

55. Μια πρώτη πιθανή πηγή ανισότητας στις μαθησιακές ευκαιρίες είναι η κατανομή των πόρων σε μαθητές και σχολεία. Σε ένα σχολικό σύστημα που χαρακτηρίζεται από ίση κατανομή εκπαιδευτικών πόρων, η ποιότητα ή η ποσότητα των σχολικών πόρων δεν θα συνδέεται με το μέσο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο του σχολείου, καθώς όλα τα σχολεία απολαμβάνουν παρόμοιους πόρους. Συνεπώς, θετική σχέση μεταξύ του κοινωνικοοικονομικού υπόβαθρου των μαθητών και των σχολείων και της ποσότητας και της ποιότητας των πόρων, αυτό σημαίνει ότι τα περισσότερο ευνοούμενα σχολεία απολαμβάνουν περισσότερους ή καλύτερους πόρους, ενώ αρνητική σχέση δείχνει ότι περισσότεροι ή καλύτεροι πόροι αφιερώνονται σε μη ευνοούμενα σχολεία. Απουσία σχέσης δείχνει ότι οι πόροι κατανέμονται εξίσου στα σχολεία τόσο των κοινωνικοοικονομικά μη ευνοούμενων όσο και των ευνοούμενων μαθητών.

56. Περίπου στις μισές χώρες του ΟΟΣΑ, η αναλογία μαθητή-εκπαιδευτικών έχει θετική σχέση με το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των σχολείων – με άλλα λόγια, τα μη ευνοούμενα σχολεία τείνουν να έχουν περισσότερους εκπαιδευτικούς ανά μαθητή. Η Ελλάδα είναι μία από αυτές τις χώρες (Πίνακας II.2.3). Αυτή η θετική σχέση συναντάται επίσης στο Βέλγιο, την Ιταλία, την Ιρλανδία, την Ισπανία, την Εσθονία, την Πορτογαλία και την Ολλανδία. Το σημαντικό μέτρο της κατανομής πόρων δείχνει ότι αυτές οι χώρες χρησιμοποιούν την αναλογία μαθητών-εκπαιδευτικών για να καταπολεμήσουν την έλλειψη

προνομίων. Μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, η Τουρκία, η Σλοβενία, το Ισραήλ και η Αυστρία ευνοούν τους κοινωνικοοικονομικά ευνοούμενους μαθητές και σχολεία, δίνοντάς τους πρόσβαση σε περισσότερους καθηγητές.

57. Στην πλειοψηφία των χωρών του ΟΟΣΑ, οι περισσότερο ευνοούμενοι μαθητές απολαμβάνουν υψηλότερη αναλογία καλύτερα καταρτισμένων εκπαιδευτικών πλήρους απασχόλησης (Πίνακας Π.2.2). Η εικόνα είναι παρόμοια όταν εξετάζονται σχολεία οι διευθυντές των οποίων ανέφεραν την ποιότητα των σχολικών εκπαιδευτικών πόρων. Στην Ελλάδα, εντούτοις, οι μη ευνοούμενοι μαθητές απολαμβάνουν καταρτισμένους εκπαιδευτικούς και εκπαιδευτικούς πόρους σε ανάλογο επίπεδο με τους ευνοούμενους μαθητές. Όλα αυτά τα ευρήματα δείχνουν ότι η Ελλάδα εξασφαλίζει ίση κατανομή ανθρωπίνων πόρων, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά.

Μέση επίδραση του κοινωνικοοικονομικού υπόβαθρου των μαθητών στα μαθησιακά αποτελέσματα

58. Η κοινωνικοοικονομική δυσμενής θέση δεν έχει ιδιαίτερα μεγάλη επίδραση στις μαθησιακές επιδόσεις στην Ελλάδα (Πίνακας Π.1.2): περίπου το 13% της διαφοράς στις μαθησιακές επιδόσεις στην Ελλάδα εξηγείται από το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο, ενώ ο μέσος όρος στον ΟΟΣΑ είναι 14%. Στην Ισλανδία, την Εσθονία, τη Φινλανδία, τη Νορβηγία, τον Καναδά, την Ιαπωνία, την Κορέα και την Ιταλία, το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των μαθητών έχει κάτω του μέσου όρου επίδραση στις επιδόσεις τους. Αντιθέτως, στην Ουγγαρία, το Βέλγιο, την Τουρκία, τη Χιλή, το Λουξεμβούργο, τη Γερμανία, τις ΗΠΑ, τη Γαλλία και τη Νέα Ζηλανδία, το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο έχει άνω του μέσου όρου επίδραση στις αναγνωστικές επιδόσεις. Με άλλα λόγια, σε αυτές τις χώρες, δύο μαθητές από διαφορετικά κοινωνικοοικονομικά υπόβαθρα έχουν πολύ μεγαλύτερες διαφορές στα μαθησιακά τους αποτελέσματα απ' ό,τι σημειώνεται συνήθως στις χώρες του ΟΟΣΑ. Είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι αυτές οι χώρες δεν διαθέτουν απαραίτητα μεγαλύτερο ποσοστό κοινωνικοοικονομικά μη προνομιούχων μαθητών, αλλά οι κοινωνικοοικονομικές διαφορές μεταξύ των μαθητών έχουν ιδιαίτερα μεγάλη επίδραση στα μαθησιακά τους αποτελέσματα.

59. Αν οι ανισότητες στις κοινωνίες συνδέονταν πάντα στενά με τις επιπτώσεις της κοινωνικοοικονομικά μειονεκτικής θέσης στα μαθησιακά αποτελέσματα, η ικανότητα της δημόσιας πολιτικής να βελτιώσει την ισότητα της πρόσβασης στις μαθησιακές ευκαιρίες θα ήταν περιορισμένη, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα. Ωστόσο, δεν υπάρχει σχεδόν καμία σχέση ανάμεσα στις εισοδηματικές ανισότητες στις χώρες και στις επιπτώσεις του κοινωνικοοικονομικού υπόβαθρου στα μαθησιακά αποτελέσματα (Γράφημα Π.1.3), δηλαδή, ορισμένες χώρες επιτυγχάνουν ακόμα και υπό δυσμενείς συνθήκες να περιορίσουν την επίδραση του κοινωνικοοικονομικού υπόβαθρου στην εκπαιδευτική επιτυχία.

60. Σε γενικές γραμμές, η ακρίβεια με την οποία το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο προβλέπει την σχολική απόδοση ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των χωρών. Οι περισσότεροι από τους μαθητές που δεν έχουν καλές επιδόσεις στην αξιολόγηση του PISA προέρχονται από μη ευνοούμενο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο, αλλά αρκετοί από τους μη ευνοούμενους συμμαθητές τους έχουν εξαιρετικές επιδόσεις στην αξιολόγηση και διαψεύδουν τις προβλέψεις. Αυτοί οι μαθητές δείχνουν ότι είναι δυνατόν να ξεπεράσει κανείς τους κοινωνικοοικονομικούς φραγμούς προς την επιτυχία. Ενώ η επιμονή δεν κυριαρχεί σε όλα τα εκπαιδευτικά συστήματα, εντοπίζεται σημαντικός αριθμός επίμονων μαθητών σχεδόν σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ⁶. Στην Ελλάδα, το 7% των μαθητών μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει μεγάλη αντοχή, ως προς το ότι βρίσκονται μεταξύ του 25% των κοινωνικο-οικονομικά μη προνομιούχων μαθητών στη χώρα τους, αλλά έχουν καλύτερες επιδόσεις απ' ό,τι θα προέβλεπε κανείς βάσει του υπόβαθρού τους (Πίνακας Π.3.3). Ανά τις χώρες του ΟΟΣΑ, ένας μέσος όρος 8% μαθητών διαθέτουν αντοχή, ενώ το ποσοστό τους ξεπερνά το 11% στην Κορέα, τη Φινλανδία και τις χώρες και οικονομίες εταίρους Σαγκάη-Κίνα, Χονγκ-Κονγκ Κίνα, Μακάο-Κίνα και Σιγκαπούρη. Τα αποτελέσματα αυτά επιβεβαιώνουν ότι, στην

Ελλάδα, οι πολιτικές για τη βελτίωση των επιδόσεων δεν πρέπει να επικεντρώνονται μόνο στους μη ευνοούμενους μαθητές αλλά και σε εκείνους που δεν έχουν καλές επιδόσεις εξαιτίας άλλων παραγόντων, όπως αυτούς που αναφέρονται παρακάτω.

Άλλα πλαίσια που σχετίζονται με χαμηλές επιδόσεις

61. Αξίζει να εξετάσουμε λεπτομερέστερα τρεις ακόμα πλευρές του κοινωνικοοικονομικού υπόβαθρου και της σχέσης τους με τις μαθητικές επιδόσεις.

- *Σύνθεση οικογένειας*: Στην Ελλάδα, οι μονογονεϊκές οικογένειες είναι πολύ λιγότερες από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (11% των 15χρονων προέρχονται από μονογονεϊκές οικογένειες, σε σχέση με τον μέσο όρο του 17%). **Οι Έλληνες μαθητές που προέρχονται από αυτές τις οικογένειες αντιμετωπίζουν έναν μέσο κίνδυνο χαμηλών επιδόσεων, όπως συμβαίνει και στις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ** (Πίνακας Π.2.5). Η διαφορά στην επίδοση ανάμεσα στους μαθητές που προέρχονται από μονογονεϊκές οικογένειες και από άλλο τύπο οικογενειών είναι 19 βαθμοί στην Ελλάδα, ενώ είναι 18 στις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ.
- *Συγκέντρωση κοινωνικοοικονομικά μη ευνοούμενων σε σχολεία*: Περίπου το 25% των μαθητών στην Ελλάδα πηγαίνει σε σχολεία που υποδέχονται μαθητές κοινωνικοοικονομικά μη ευνοούμενους, ενώ το 50% των μαθητών αυτών είναι και οι ίδιοι μη ευνοούμενοι (π.χ. δηλαδή υπάρχει υπέρ-εκπροσώπηση). Το 27% βρίσκονται σε κοινωνικοοικονομικά ευνοούμενα σχολεία, ενώ μόνο το 7% των μαθητών είναι μη ευνοούμενοι. Οι μη ευνοούμενοι μαθητές τείνουν να έχουν χαμηλότερες επιδόσεις από τις αναμενόμενες όταν βρίσκονται σε μη ευνοούμενα σχολεία και με μεγάλη διαφορά απ' ότι σε πολλές άλλες χώρες του ΟΟΣΑ. Αντιθέτως, οι μη ευνοούμενοι μαθητές τείνουν να έχουν καλύτερες επιδόσεις όταν πηγαίνουν σε ευνοούμενα σχολεία, αλλά σε μικρότερο ποσοστό απ' ότι σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ, ενώ οι ευνοούμενοι μαθητές τείνουν να έχουν τις αναμενόμενες επιδόσεις σε αυτά τα σχολεία. Στα σχολεία που υποδέχονται μαθητές από όλα τα υπόβαθρα, οι μη ευνοούμενοι μαθητές τείνουν να τα πηγαίνουν καλύτερα απ' ότι αναμένεται και οι ευνοούμενοι μαθητές έχουν τις αναμενόμενες επιδόσεις (Πίνακας Π.5.10). Αυτό δείχνει ότι **οι προσπάθειες για βελτίωση των επιδόσεων θα πρέπει κυρίως να στρέφονται στα σχολεία που υποδέχονται μη ευνοούμενους μαθητές παρά προς μεμονωμένους μαθητές από μη ευνοούμενο υπόβαθρο.**

Το μαθησιακό περιβάλλον στην τάξη και στο σχολείο

62. Οι εκπαιδευτικές πολιτικές και πρακτικές θα ενισχύσουν τα μαθησιακά επιτεύγματα μόνο αν έχουν ως αποτέλεσμα περισσότερο αποτελεσματική διδασκαλία και μάθηση μέσα στην τάξη. Τα αποτελέσματα του PISA δείχνουν ότι τα σχολεία και οι χώρες όπου οι μαθητές δουλεύουν μέσα σε ένα κλίμα που χαρακτηρίζεται από προσδοκίες υψηλών επιδόσεων και από την πρόθεση να δουλέψουν, από καλές σχέσεις μεταξύ εκπαιδευτικών και μαθητών, από υψηλό ηθικό των εκπαιδευτικών για να επιτύχουν καλύτερα αποτελέσματα, τείνουν να επιτυγχάνουν καλύτερα αποτελέσματα κατά μέσο όρο σε όλες τις χώρες. Ακόμα και λαμβάνοντας υπόψη το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο και άλλες πλευρές του μαθησιακού περιβάλλοντος που μετρώνται από το PISA, τα αποτελέσματα δείχνουν ότι οι αναγνωστικές επιδόσεις σχετίζονται θετικά σε υψηλότερες αξίες, σε σχολικό επίπεδο, στον *δείκτη του επιστημονικού περιβάλλοντος* σε 16 χώρες του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, με τον *δείκτη σχέσεων εκπαιδευτικού-μαθητή* σε 10 χώρες του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας και στον *δείκτη παραγόντων που σχετίζονται με τον καθηγητή* και επηρεάζουν το σχολικό περιβάλλον σε 14 χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακας IV.2.13γ). **Στην Ελλάδα, η διαφορά στις αναγνωστικές επιδόσεις μεταξύ των σχολείων που δείχνουν υψηλότερα ή χαμηλότερα επίπεδα αυτών των τριών παραγόντων είναι μεγαλύτερη από ότι στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ.**

63. Το μαθησιακό περιβάλλον διαμορφώνεται επίσης από τους γονείς και τους διευθυντές των σχολείων. Οι γονείς που ενδιαφέρονται για την εκπαίδευση των παιδιών τους είναι πιθανότερο να υποστηρίξουν τις προσπάθειες του σχολείου και να συμμετάσχουν στις σχολικές δραστηριότητες, προσθέτοντας έτσι στους διαθέσιμους πόρους, ενώ οι διευθυντές των σχολείων μπορούν να προσδιορίσουν τους εκπαιδευτικούς στόχους των σχολείων και να οδηγήσουν το σχολείο προς την επίτευξή τους. Οι γονείς αυτοί τείνουν επίσης να προέρχονται από ευνοούμενο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο. Η αξιολόγηση PISA δείχνει ότι η εικόνα που έχουν οι διευθυντές των σχολείων σχετικά με την πίεση που ασκούν οι γονείς για υψηλές επιδόσεις είναι ότι τείνει να έχει θετική σχέση με τις υψηλότερες σχολικές επιδόσεις σε 19 χώρες του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, αλλά σχετίζεται θετικά με τις επιδόσεις μόνο σε 4 χώρες του ΟΟΣΑ, μη συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, εφόσον ληφθεί υπόψη το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των μαθητών και των σχολείων (Πίνακες IV.2.13β και IV.2.13γ).

64. Η αξιολόγηση PISA δείχνει επίσης ότι το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των μαθητών και των σχολείων συνδέεται στενά με σημαντικά χαρακτηριστικά του μαθησιακού περιβάλλοντος και αμφότερα συνδέονται με τις επιδόσεις, με πολλούς και σημαντικούς τρόπους. Αυτό οφείλεται ίσως στο ότι μαθητές από ευνοούμενο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο φέρουν μαζί τους ένα υψηλότερο επίπεδο πειθαρχίας και περισσότερο θετικές αντιλήψεις για τις σχολικές αξίες ή ίσως επειδή οι γονεϊκές προσδοκίες για πειθαρχία μέσα στην τάξη και αφοσίωση από τους εκπαιδευτικούς είναι υψηλότερες σε σχολεία που δέχονται μαθητές από ευνοούμενο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο. Αντιθέτως, τα μη ευνοούμενα σχολεία ίσως να δέχονται λιγότερη γονεϊκή πίεση για επιβολή πειθαρχίας ή διαβεβαίωση ότι ένας εκπαιδευτικός απών ή χωρίς δέσμευση απέναντι στο καθήκον θα αντικατασταθεί. Με λίγα λόγια, οι μαθητές έχουν καλύτερες επιδόσεις σε σχολεία με περισσότερο ευνοϊκό κλίμα, εν μέρει γιατί τα σχολεία αυτά έχουν τείνουν να έχουν περισσότερους μαθητές από ευνοούμενο υπόβαθρο και εν μέρει για λόγους που δεν σχετίζονται με κοινωνικοοικονομικές παραμέτρους. Η επίδραση της γονεϊκής πίεσης συνδέεται ιδιαίτερα με το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο, έχει περιορισμένες επιπτώσεις στις επιδόσεις και, σε μερικές χώρες, οι παράμετροι που συνδέονται με την ατμόσφαιρα εντός του σχολείου, όπως η πειθαρχία και οι σχέσεις εκπαιδευτικού-μαθητή, σχετίζονται επίσης με τις επιδόσεις, ανεξάρτητα από κοινωνικοοικονομικούς ή δημογραφικούς παράγοντες.

65. Αυτές οι αναλύσεις εξετάζονται με μεγαλύτερη λεπτομέρεια παρακάτω.

Σχέση εκπαιδευτικών-μαθητών κάτω του μέσου όρου

66. Οι θετικές σχέσεις εκπαιδευτικών-μαθητών μπορούν να βοηθήσουν στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος που είναι πρόσφορο για μάθηση. Η έρευνα έδειξε ότι οι μαθητές, ιδιαίτερα οι μη ευνοούμενοι μαθητές, τείνουν να μαθαίνουν περισσότερο και να έχουν λιγότερα πειθαρχικά προβλήματα όταν αισθάνονται ότι οι εκπαιδευτικοί τους αντιμετωπίζουν σοβαρά. Μια εξήγηση είναι ότι οι θετικές σχέσεις εκπαιδευτικών-μαθητών βοηθούν στη δημιουργία κοινωνικών σχέσεων, δημιουργούν συνεργατικά μαθησιακά περιβάλλοντα και ενισχύουν τη συμμόρφωση με τους κανόνες που συμβάλλουν στη μάθηση. Το πρόγραμμα αξιολόγησης PISA ζήτησε από τους μαθητές να συμφωνήσουν ή να διαφωνήσουν με αρκετές δηλώσεις σχετικά με τις σχέσεις τους με τους εκπαιδευτικούς στο σχολείο. Αυτές οι δηλώσεις περιλαμβάνουν το αν οι μαθητές τα πηγαίνουν καλά με τους εκπαιδευτικούς, αν οι εκπαιδευτικοί ενδιαφέρονται για την προσωπική τους ευημερία, αν οι καθηγητές αντιμετωπίζουν σοβαρά τους μαθητές, αν οι εκπαιδευτικοί υποστηρίζουν τους μαθητές αν χρειάζονται περισσότερη βοήθεια και αν οι εκπαιδευτικοί αντιμετωπίζουν δίκαια τον κάθε μαθητή.

1. 67. Οι μαθητές στην Ελλάδα ανέφεραν ότι οι σχέσεις μεταξύ εκπαιδευτικών και μαθητών είναι χειρότερες απ' ό,τι σε πολλές από τις χώρες του ΟΟΣΑ (Σχήμα IV.4.1). Για παράδειγμα, το 62% των μαθητών στην Ελλάδα συμφωνεί ή συμφωνεί

πάρα πολύ με τη δήλωση ότι οι περισσότεροι εκπαιδευτικοί ακούν πραγματικά αυτό που έχει να πει ένας μαθητής (ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 67%), το 63% συμφωνεί ή συμφωνεί πάρα πολύ ότι οι εκπαιδευτικοί προσφέρουν υποστήριξη αν ένας μαθητής χρειάζεται παραπάνω βοήθεια (μέσος όρος του ΟΟΣΑ 79%), το 65% συμφωνεί ή συμφωνεί πάρα πολύ ότι οι εκπαιδευτικοί αντιμετωπίζουν δίκαια τους μαθητές (μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 79%), το 66% συμφωνεί ή συμφωνεί πάρα πολύ με τη δήλωση ότι οι εκπαιδευτικοί ενδιαφέρονται για την προσωπική τους ευημερία (μέσος όρος του ΟΟΣΑ 66%) και το 87% συμφωνεί ή συμφωνεί πάρα πολύ με τη δήλωση ότι έχουν καλές σχέσεις με τους καθηγητές τους (ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 85%). Υπάρχει μια θετική σχέση ανάμεσα στις σχέσεις εκπαιδευτικών-μαθητών και επιδόσεων των μαθητών στην Ελλάδα. Για παράδειγμα, το 15% των μαθητών στην Ελλάδα που αναφέρουν κακή σχέση εκπαιδευτικών-μαθητών έχει 1,4 περισσότερες πιθανότητες να εμπίπτει επίσης στο ποσοστό των μαθητών με τις χαμηλότερες επιδόσεις, ποσοστό παρόμοιο με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (Πίνακας IV.4.1)⁷.

68. Στο πρόγραμμα PISA 2000, ζητήθηκε από τους μαθητές να απαντήσουν παρόμοια ερωτήματα. Για παράδειγμα, το 2000, 65% των μαθητών συμφώνησε ή συμφώνησε πάρα πολύ ότι οι περισσότεροι από τους εκπαιδευτικούς ακούν πραγματικά τι έχει να πει ένας μαθητής, αλλά αυτό το ποσοστό μειώθηκε κατά 3 μονάδες το 2009 (Πίνακας V.5.11).

Πειθαρχικό περιβάλλον κάτω του μέσου όρου

69. Το πειθαρχικό περιβάλλον στην τάξη και το σχολείο μπορεί επίσης να επηρεάσει τη μάθηση. Οι τάξεις και τα σχολεία με τα περισσότερα πειθαρχικά προβλήματα είναι λιγότερο πρόσφορα για μάθηση, μιας και οι εκπαιδευτικοί πρέπει να αφιερώνουν περισσότερο χρόνο προσπαθώντας να δημιουργήσουν ένα ήσυχο περιβάλλον πριν ξεκινήσει η διδασκαλία. Οι περισσότερες διακοπές μέσα σε μία τάξη αποσπούν την προσοχή των μαθητών από τα μαθήματά τους. Το πρόγραμμα PISA ζήτησε από τους μαθητές να περιγράψουν τη συχνότητα με την οποία γίνονται διακοπές κατά τα μαθήματα γλώσσας. Το πειθαρχικό περιβάλλον φαίνεται στην αξιολόγηση PISA από τη συχνότητα συγκεκριμένων συμβάντων: οι μαθητές δεν ακούν τον καθηγητή, επικρατεί θόρυβος και αναστάτωση· ο καθηγητής πρέπει να περιμένει απ' τους μαθητές του να κάνουν ησυχία· οι μαθητές δεν μπορούν να δουλέψουν σωστά και αρχίζουν να δουλεύουν αρκετή ώρα μετά την έναρξη του μαθήματος.

70. Η πλειοψηφία των μαθητών στις χώρες του ΟΟΣΑ τυγχάνουν πειθαρχημένων τάξεων στα μαθήματα γλώσσας, αλλά αυτό δεν συμβαίνει στην Ελλάδα. Οι Έλληνες μαθητές ανέφεραν το χειρότερο πειθαρχικό κλίμα μεταξύ των μαθητών σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακας IV.4.2). Περίπου το 62% των Ελλήνων μαθητών ανέφερε ότι ο καθηγητής τους δεν πρέπει να περιμένει για να ησυχάσουν οι μαθητές σχεδόν ποτέ ή μερικές φορές (ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 72%), το 55% ανέφερε ότι σχεδόν ποτέ ή μόνο σε μερικά μαθήματα ένιωσε ότι οι μαθητές δεν άκουγαν (ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 71%), το 65% ανέφερε ότι σχεδόν ποτέ ή μόνο σε μερικά μαθήματα οι μαθητές αρχίζουν να δουλεύουν αρκετή ώρα μετά την έναρξη των μαθημάτων (ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 75%), το 58% ανέφερε ότι ο θόρυβος ή η αταξία δεν επηρεάζει τα μαθήματα ποτέ ή μόνο μερικές φορές (μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 68%), και το 56% των μαθητών ανέφερε ότι μπορούν να δουλέψουν ουσιαστικά τις περισσότερες φορές (ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 81%) (Γράφημα IV.4.2).

71. Από το 2000, το πειθαρχικό κλίμα στην Ελλάδα έχει ελαφρώς βελτιωθεί από ορισμένες απόψεις αλλά έχει επιδεινωθεί από άλλες (Πίνακας V.5.12). Το ποσοστό των μαθητών που αναφέρουν ότι σχεδόν ποτέ ή μόνο σε μερικά μαθήματα αισθάνονται ότι αρχίζουν να δουλεύουν αρκετά μετά την έναρξη των μαθημάτων και ότι ο θόρυβος ή η αναστάτωση τους επηρεάζει σχεδόν ποτέ ή μόνο σε μερικά μαθήματα, αυξήθηκε κατά πέντε ποσοστιαίες μονάδες ή παραπάνω από το 2000. Αντιθέτως, το ποσοστό των μαθητών που ανέφεραν ότι ποτέ ή μόνο σε μερικά μαθήματα αισθάνονται ότι οι μαθητές δεν ακούν αυτό που λέει ο

καθηγητής, μειώθηκε κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες και το ποσοστό των μαθητών που ανέφεραν ότι μπορούν να δουλέψουν ικανοποιητικά αυξήθηκε κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες από το 2000.

72. Στην Ελλάδα, η σχέση ανάμεσα στο κλίμα πειθαρχίας και τις επιδόσεις των μαθητών είναι ασθενέστερη απ' ό,τι σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ. Για παράδειγμα, η πιθανότητα για το 15% των μαθητών που αναφέρει το αρνητικό πειθαρχικό περιβάλλον να είναι και το 15% των μαθητών με τις χαμηλότερες επιδόσεις είναι η χαμηλότερη μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ (Πίνακας IV.4.2).⁸

Μέσο επίπεδο στάσης και συμπεριφοράς μεταξύ των εκπαιδευτικών

73. Για να προσδιορίσουμε το βαθμό που οι συμπεριφορές των εκπαιδευτικών επηρεάζουν τη μάθηση, οι διευθυντές των σχολείων κατά το πρόγραμμα αξιολόγησης PISA κλήθηκαν να αναφέρουν σε ποιο βαθμό θεωρούσαν ότι η μάθηση στα σχολεία τους εμποδίζεται από παράγοντες όπως οι χαμηλές προσδοκίες των καθηγητών προς τους μαθητές, οι κακές σχέσεις εκπαιδευτικών-μαθητών, οι απουσίες των καθηγητών, η αντίσταση των καθηγητών απέναντι στην αλλαγή, το γεγονός ότι οι καθηγητές δεν ικανοποιούν τις ανάγκες των μαθητών τους, η αυστηρότητα των καθηγητών με τους μαθητές και το ότι οι μαθητές δεν ενθαρρύνονται να εκπληρώσουν όλες τους τις δυνατότητες. Η Ελλάδα βρίσκεται κοντά στον μέσο όρο του ΟΟΣΑ ως προς αυτές τις παραμέτρους και οι αναφορές από τους διευθυντές σχολείων τονίζουν ένα σύνολο προκλήσεων: το 24% των μαθητών στην Ελλάδα είναι εγγεγραμμένο σε σχολεία των οποίων οι διευθυντές αναφέρουν ότι η μάθηση εμποδίζεται ως ένα βαθμό ή πολύ επειδή οι μαθητές δεν ενθαρρύνονται να εκπληρώσουν όλες τους τις δυνατότητες (μέσος όρος ΟΟΣΑ 23%), το 24% είναι εγγεγραμμένοι σε σχολεία των οποίων οι διευθυντές αναφέρουν ότι αυτό συμβαίνει επειδή το προσωπικό αντιστέκεται στην αλλαγή (μέσος όρος ΟΟΣΑ 28%), το 30% βρίσκεται σε σχολεία όπου, σύμφωνα με τους διευθυντές, οι καθηγητές δεν ικανοποιούν τις ανάγκες των μαθητών (μέσος όρος ΟΟΣΑ 28%) και το 36% βρίσκεται σε σχολεία όπου οι χαμηλές προσδοκίες των καθηγητών έναντι των μαθητών παρεμποδίζουν τη μάθηση (αντιθέτως, στη Φινλανδία, το ποσοστό αυτό είναι μόλις 6% και ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 22%) (Γράφημα IV.4.5). Μόνο, όμως, το 14% των διευθυντών θεωρούν ότι η απουσία των καθηγητών είναι πρόβλημα (μέσος όρος του ΟΟΣΑ 17%).

Πως οργανώνεται η εκπαίδευση: ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση

74. Εξετάζοντας τα χαρακτηριστικά των σχολείων όπου φοιτούν οι 15χρονοι μαθητές, είναι σημαντικό να θυμόμαστε ότι οι μαθητές που αξιολογούνται βάσει του PISA βρίσκονται τόσο στην κατώτερη όσο και στην ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και η κατανομή αυτή διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. ***Στην Ελλάδα, το 93% των 15χρονων που αξιολογήθηκαν βάσει του PISA βρίσκονται σε σχολεία ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης,*** ενώ πάνω από το 95% των 15χρονων βρίσκονται σε σχολεία κατώτερης δευτεροβάθμιας στην Ισπανία, τη Φινλανδία, τη Δανία, την Πολωνία, τη Σουηδία, την Ισλανδία, την Εσθονία και τη Γερμανία (Πίνακας IV.3.1). Τα οργανωσιακά χαρακτηριστικά που περιγράφονται εδώ αφορούν κυρίως τα σχολεία ανώτατης δευτεροβάθμιας στην Ελλάδα. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τα ζητήματα που αφορούν την κατανομή πόρων μεταξύ σχολείων, το επίπεδο της σχολικής αυτονομίας, του ανταγωνισμού μεταξύ σχολείων, της αναλογίας ιδιωτικών σχολείων και της διαφοράς στις επιδόσεις μεταξύ σχολείων, που αναφέρονται στην παρούσα ενότητα, είναι κυρίως χαρακτηριστικά των σχολείων ανώτερης δευτεροβάθμιας στην Ελλάδα.

75. Πολλές χώρες έχουν στρέψει το δημόσιο και κρατικό ενδιαφέρον από τον έλεγχο των πόρων και του περιεχομένου της μάθησης στα αποτελέσματα, πράγμα που είναι προφανές όταν η κατανομή των ευθυνών λήψης αποφάσεων στην εκπαίδευση εξετάζεται σε διαδοχικές αξιολογήσεις του PISA. Επιπλέον, μερικές χώρες έχουν κάνει μεγαλύτερες προσπάθειες να αποκεντρώσουν τη διαδικασία αποφάσεων, ενθαρρύνοντας την άμεση ανταπόκριση σε

τοπικές ανάγκες και στην ενίσχυση της λογοδοσίας. Η αξιολόγηση του PISA δείχνει μια σαφή σχέση μεταξύ της σχετικής αυτονομίας των σχολείων στη διαχείριση πολιτικών διδασκαλίας και πρακτικών και στα αποτελέσματα ανά τα συστήματα όταν η αυτονομία συνδυάζεται με τη λογοδοσία.

Πολύ περιορισμένη αυτονομία των σχολείων ως προς την διδακτέα ύλη, τις πολιτικές αξιολόγησης και την κατανομή πόρων

76. Ο βαθμός κατά τον οποίο οι μαθητές και οι γονείς μπορούν να επιλέξουν σχολεία και ο βαθμός κατά τον οποίο τα σχολεία θεωρούνται αυτόνομες οντότητες που λαμβάνουν ανεξάρτητες οργανωσιακές αποφάσεις, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη περιφερειακούς, τοπικούς ή εθνικούς φορείς, ενδέχεται να επηρεάσει τις επιδόσεις των μαθητών. Τα αποτελέσματα της PISA δείχνουν ότι η αυτονομία των σχολείων στον καθορισμό της διδακτέας ύλης και των αξιολογήσεων σχετίζεται θετικά με την συνολική απόδοση του συστήματος (Γράφημα IV.2.4α). Για παράδειγμα, τα εκπαιδευτικά συστήματα που παρέχουν στα σχολεία μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την πολιτική αξιολόγησης μαθητών, τα μαθήματα που προσφέρονται, το περιεχόμενό τους και τα βιβλία που χρησιμοποιούνται, είναι συνήθως εκπαιδευτικά συστήματα που σημειώνουν υψηλότερες επιδόσεις.

77. Στην Ελλάδα, το επίπεδο σχολικής ευθύνης που αναφέρεται από τους διευθυντές ως προς την ανάπτυξη της διδακτέας ύλης και των αξιολογήσεων είναι το χαμηλότερο μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ. Στην Ελλάδα, το 20% των μαθητών βρίσκεται σε σχολεία των οποίων οι διευθυντές αναφέρουν ότι μόνο οι διευθυντές ή/και οι καθηγητές έχουν μερίδιο ευθύνης στην καθιέρωση πολιτικών αξιολόγησης φοιτητών (μέσος όρος του ΟΟΣΑ 66%), το 6% ανέφερε ότι μόνο οι διευθυντές ή/και οι καθηγητές έχουν αρκετή ευθύνη για την απόφαση των προσφερόμενων μαθημάτων (μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 50%), το 1% ανέφερε ότι μόνο οι διευθυντές ή/και οι καθηγητές έχουν αρκετή ευθύνη για τα προσφερόμενα μαθήματα (μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 50%), το 1% ανέφερε ότι μόνο οι διευθυντές ή/ και καθηγητές έχουν αρκετή ευθύνη για τον καθορισμό του περιεχομένου των μαθημάτων (μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 45%), και το 7% ανέφεραν ότι μόνο οι διευθυντές ή/ και οι καθηγητές έχουν αρκετή ευθύνη στη επιλογή των βιβλίων που χρησιμοποιούνται (ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 78%) (Γράφημα IV.3.3β).

78. Τα δεδομένα από το πρόγραμμα αξιολόγησης PISA δείχνουν επίσης ότι στα εκπαιδευτικά συστήματα όπου τα περισσότερα σχολεία δημοσιεύουν δεδομένα επιτυχίας, τα σχολεία με τη μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στη διαχείριση των πόρων τους τείνουν να παρουσιάζουν υψηλά επίπεδα επιδόσεων. Στα εκπαιδευτικά συστήματα, στα οποία τα σχολεία δεν δημοσιεύουν δεδομένα επιτυχίας, ένας μαθητής που φοιτά σε ένα σχολείο με μεγαλύτερη αυτονομία στη διαχείριση πόρων απ' ότι ένα μέσο σχολείο του ΟΟΣΑ, τείνει να πετύχει 3,2 μονάδες χαμηλότερους στην ανάγνωση απ' ότι ένας μαθητής που πηγαίνει σε ένα σχολείο με μέσο επίπεδο αυτονομίας. Αντιθέτως, στα εκπαιδευτικά συστήματα όπου τα σχολεία δημοσιεύουν στοιχεία επιτυχίας, ένας μαθητής που φοιτά σε σχολείο με αυτονομία που υπερβαίνει τον μέσο όρο επιτυγχάνει 2,6 βαθμούς παραπάνω στην ανάγνωση από έναν μαθητή που φοιτά σε σχολείο με μέσο βαθμό αυτονομίας (Πίνακας IV.2.5).

79. Η Ελλάδα επίσης παρουσιάζει αυτονομία κάτω του μέσου όρου στην κατανομή πόρων (Πίνακας IV.3.5). Συγκρίνοντας σχολεία στην Ελλάδα, η σχέση ανάμεσα στα επίπεδα της αυτονομίας ενός σχολείου στην κατανομή πόρων και στις αναγνωστικές επιδόσεις βρίσκεται περίπου στον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Σε μερικές χώρες, όμως, όπου περισσότερα σχολεία δημοσιεύουν δεδομένα, οι μαθητές στα σχολεία με μεγαλύτερη ευθύνη στην κατανομή πόρων, τείνουν να έχουν καλύτερες επιδόσεις. Για παράδειγμα, στη Χιλή, μια μερίδα μαθητών στα σχολεία των οποίων οι διευθυντές δήλωσαν τα χαμηλότερα επίπεδα ευθύνης στην κατανομή πόρων έχουν 2,0 φορές περισσότερες πιθανότητες να εμπίπτουν επίσης στο ποσοστό των φοιτητών με τις χαμηλότερες επιδόσεις. Στη Χιλή, το 36% των μαθητών

βρίσκεται σε σχολεία όπου τα δεδομένα των επιδόσεων δημοσιεύονται, ενώ στην Ελλάδα, λιγότερο από το 31% των μαθητών είναι εγγεγραμμένοι σε τέτοια σχολεία (Πίνακας IV.3.13).

Πολύ περιορισμένος ανταγωνισμός μεταξύ σχολείων

80. Σε ορισμένα εκπαιδευτικά συστήματα, οι μαθητές ενθαρρύνονται ή ακόμα και υποχρεώνονται να πηγαίνουν στο σχολείο της γειτονιάς τους. Εντούτοις, οι μεταρρυθμίσεις τις τελευταίες δεκαετίες σε πολλές χώρες έδωσαν μεγαλύτερη εξουσία στους γονείς και τους μαθητές να επιλέγουν σχολεία που ικανοποιούν καλύτερα τις εκπαιδευτικές ανάγκες ή προτιμήσεις τους. Το σκεπτικό ήταν πως αν οι μαθητές και οι γονείς έχουν σωστή πληροφόρηση και επιλέξουν σχολεία βάσει ακαδημαϊκών κριτηρίων, αυτό θα ενισχύσει τον ανταγωνισμό μεταξύ σχολείων και θα δημιουργήσει κίνητρα για τα ιδρύματα να οργανώσουν προγράμματα και να διδάσκουν με τρόπο που να ανταποκρίνεται καλύτερα στις απαιτήσεις των μαθητών και τα ενδιαφέροντά τους, μειώνοντας έτσι το κόστος μιας αποτυχημένης επιλογής. Σε μερικά εκπαιδευτικά συστήματα, τα σχολεία δεν ανταγωνίζονται μόνο για εγγραφές αλλά και για επιχορηγήσεις. Ένας τύπος είναι άμεση επιχορήγηση από το δημόσιο σε ιδρύματα που έχουν αυτόνομη διαχείριση, βάσει εγγραφών ή μαθητικών ωρών διδασκαλίας. Μια άλλη μέθοδος είναι, για παράδειγμα, να δίνονται χρήματα στους μαθητές και τις οικογένειές τους μέσω υποτροφιών ή κουπονιών για να τα εξαργυρώνουν σε δημόσια ή ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα (Γράφημα IV.3.4).

81. Σύμφωνα με τις απαντήσεις των διευθυντών σχολείων, στις χώρες του ΟΟΣΑ, το 76% των μαθητών φοιτά σε σχολεία που βρίσκονται σε ανταγωνισμό με τουλάχιστον ένα ακόμα σχολείο αναφορικά με τις εγγραφές. Μόνο στην Ελβετία, τη Νορβηγία και τη Σλοβενία, ποσοστό μικρότερο από το 50% των μαθητών φοιτά σε σχολεία που βρίσκονται σε ανταγωνισμό με άλλα για τις εγγραφές. Αντιθέτως, στην Ολλανδία, την Αυστραλία, το Βέλγιο, τη Σλοβακία και την Ιαπωνία, πάνω από το 90% των μαθητών φοιτά σε σχολεία που βρίσκονται σε ανταγωνισμό με άλλα σχολεία για τις εγγραφές. Στην Ελλάδα, το 60% των μαθητών φοιτά σε σχολεία που βρίσκονται σε ανταγωνισμό με τουλάχιστον ένα ακόμα για εγγραφές (Πίνακας IV3.8α).

82. Περίπου 13 χώρες του ΟΟΣΑ επιτρέπουν σε γονείς και φοιτητές να επιλέξουν δημόσια σχολεία και χρησιμοποιούν κουπόνια ή φορολογικές μονάδες για την επιλογή του σχολείου. Έντεκα χώρες του ΟΟΣΑ δίνουν στους γονείς την ελευθερία να επιλέξουν δημόσιο σχολείο, αλλά δεν παρέχουν κουπόνια ή φορολογικές μονάδες. Δύο χώρες του ΟΟΣΑ περιορίζουν τους γονείς και τους μαθητές στην επιλογή δημόσιων σχολείων, αλλά προσφέρουν κουπόνια ή φορολογικές μονάδες για να φοιτήσουν σε άλλα σχολεία. Τέλος, σε 4 χώρες του ΟΟΣΑ, οι γονείς και οι μαθητές πρέπει να επιλέξουν το δημόσιο σχολείο που είναι πιο κοντά στο σπίτι τους και δεν τους προσφέρεται κανενός είδους επίδομα για να φοιτήσουν σε άλλα σχολεία (Γράφημα IV.3.4).

83. Ο ανταγωνισμός μεταξύ σχολείων, όπως αναφέρεται από τους διευθυντές σχολείων στο πρόγραμμα αξιολόγησης PISA, είναι συνεπής με το σύστημα επιλογής σχολείου όπως αυτό αναφέρεται από την κεντρική και περιφερειακή κυβέρνηση και είναι μεγαλύτερος σε εκπαιδευτικά συστήματα που επιτρέπουν στους γονείς και τους μαθητές να επιλέγουν δημόσια σχολεία και προσφέρουν επιδόματα με τη μορφή κουπονιών ή φορολογικών μονάδων για να φοιτήσουν σε άλλα σχολεία. Σε χώρες με αυτά τα χαρακτηριστικά, το 85% των μαθητών φοιτά σε σχολεία των οποίων οι διευθυντές ανέφεραν ότι βρίσκονται σε ανταγωνισμό με τουλάχιστον ένα ακόμα σχολείο για εγγραφές. Το χαμηλότερο επίπεδο σχολικού ανταγωνισμού αναφέρεται σε χώρες που περιορίζουν την παρακολούθηση σε δημόσια σχολεία και δεν προσφέρουν επιδόματα για φοίτηση σε άλλα σχολεία. Σε μια μέση χώρα αυτής της κατηγορίας, το 53% των μαθητών φοιτά σε σχολεία, των οποίων οι διευθυντές ανέφεραν ότι βρίσκονται σε ανταγωνισμό για εγγραφές μαθητών τουλάχιστον με ένα ακόμα σχολείο (Γράφημα IV.3.4). Τα επίπεδα σχολικού ανταγωνισμού είναι παρόμοια σε χώρες που περιορίζουν την παρακολούθηση δημόσιων σχολείων, αλλά παρέχουν επιδόματα.

Στις χώρες αυτές, περίπου το 75% των μαθητών φοιτά σε σχολεία οι διευθυντές των οποίων ανέφεραν ότι βρίσκονται σε ανταγωνισμό με άλλα σχολεία για εγγραφές. Η χρήση κουπονιών ή φορολογικών μονάδων και ανοιχτής επιλογής μεταξύ των δημόσιων σχολείων ενθαρρύνει τον σχολικό ανταγωνισμό για εγγραφές. Εντούτοις, ο ανταγωνισμός μεταξύ των σχολείων είναι λιγότερο συχνός σε αγροτικές και απομονωμένες περιοχές, όπου τα δημόσια σχολεία συνήθως βρίσκονται αρκετά μακριά το ένα από το άλλο, περιορίζοντας τη δυνατότητα επιλογής για γονείς και μαθητές στο σχολείο που βρίσκεται κοντά στο σπίτι τους. (Πίνακας IV.2.6).

84. Ο ανταγωνισμός και οι επιδόσεις μεταξύ των σχολείων μιας χώρας φαίνεται πως σχετίζονται. Όταν, όμως, λαμβάνεται υπόψη το κοινωνικοοικονομικό προφίλ των μαθητών και των σχολείων, η σχέση αποδυναμώνεται, μιας και οι ευνοούμενοι μαθητές είναι πιθανότερο να φοιτήσουν σε σχολεία που ανταγωνίζονται για εγγραφές (Πίνακες IV.2.4β και IV.2.4γ). Αυτό μπορεί να αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι οι κοινωνικοοικονομικά ευνοούμενοι μαθητές, που τείνουν να επιτυγχάνουν υψηλότερες βαθμολογίες, είναι επίσης πιθανότερο να φοιτήσουν σε σχολεία που ανταγωνίζονται για εγγραφές, ακόμα κι αν λάβουμε υπόψη την τοποθεσία και την παρακολούθηση σε ιδιωτικά σχολεία (Πίνακας IV.2.6). Στην Ελλάδα, ο σχολικός ανταγωνισμός δεν σχετίζεται με τις επιδόσεις ακόμα κι αφού ληφθεί υπόψη το κοινωνικοοικονομικό και δημογραφικό υπόβαθρο των μαθητών και των σχολείων (Πίνακας IV.2.4β).

85. Γιατί είναι πιθανότερο οι κοινωνικοοικονομικά ευνοούμενοι μαθητές να φοιτούν σε σχολεία της επιλογής τους; Για να κατανοήσει τις διαφορές στον τρόπο με τον οποίο οι γονείς επιλέγουν σχολείο για τα παιδιά τους, το πρόγραμμα PISA έθεσε μια σειρά ερωτήσεων σχετικά με την επιλογή σχολείων στο ερωτηματολόγιο για τους γονείς που διανεμήθηκε σε οχτώ χώρες του ΟΟΣΑ (δεν υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα από γονείς για την Ελλάδα). Κατά μέσο όρο, οι κοινωνικοοικονομικά μη ευνοούμενοι γονείς είναι κατά 13 ποσοστιαίες μονάδες περισσότερο πιθανό να αναφέρουν αυτό που θεωρούν «χαμηλά έξοδα» και «οικονομική βοήθεια» ως καθοριστικούς παράγοντες στην επιλογή σχολείου (Πίνακας IV.2.7) Ενώ γονείς από κάθε υπόβαθρο αναφέρουν τα ακαδημαϊκά επιτεύγματα ως σημαντικό παράγοντα κατά την επιλογή σχολείου για τα παιδιά τους, οι κοινωνικοοικονομικά ευνοούμενοι γονείς είναι, κατά μέσο όρο, 10 ποσοστιαίες μονάδες πιο πιθανόν να θεωρήσουν αυτό τον παράγοντα ως «πολύ σημαντικό» σε σχέση με τους μη ευνοούμενοι γονείς. Είναι πιθανόν να υπάρχουν διαφορές στους λόγους που έχουν οι γονείς, εξαιτίας κοινωνικοοικονομικών κριτηρίων, γιατί οι προτεραιότητες ορισμένων ικανοποιούνται ήδη σε σχολεία που είναι διαθέσιμα για ευνοούμενους γονείς. Εντούτοις, αυτές οι διαφορές δείχνουν ότι οι μη ευνοούμενοι γονείς θεωρούν ότι έχουν πολύ λιγότερες επιλογές σχολείων για τα παιδιά τους εξαιτίας οικονομικών περιορισμών. Αν τα παιδιά προερχόμενα από αυτό το υπόβαθρο δεν μπορούν να φοιτήσουν σε σχολεία υψηλών επιδόσεων εξαιτίας των υψηλών σχολικών δίδακτρων, τότε τα εκπαιδευτικά συστήματα που προσφέρουν στους γονείς μεγαλύτερη επιλογή σχολείων θα είναι λιγότερο αποτελεσματικά ως προς τη βελτίωση των επιδόσεων του συνόλου των μαθητών.

Αναλογία ιδιωτικών σχολείων υψηλότερη από τον μέσο όρο

86. Η σχολική εκπαίδευση λαμβάνει χώρα κυρίως στα δημόσια σχολεία. Εντούτοις, με μία ολοένα και μεγαλύτερη ποικιλία εκπαιδευτικών ευκαιριών, προγραμμάτων και παρόχων, οι κυβερνήσεις δημιουργούν νέες συνεργασίες για να κινητοποιήσουν πόρους για την παιδεία και να σχεδιάσουν νέες πολιτικές που επιτρέπουν σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να συμμετέχουν περισσότερο και να μοιράζονται το κόστος και τα οφέλη περισσότερο ισότιμα. Η χρηματοδοτούμενη από τον ιδιωτικό τομέα εκπαίδευση δεν είναι μόνο ένας τρόπος να κινητοποιηθούν πόροι από διάφορες πηγές, αλλά μερικές φορές θεωρείται κι ένας τρόπος να γίνει η εκπαίδευση περισσότερο οικονομική. Τα δημόσια σχολεία δεν διαχειρίζονται αναγκαστικά από το δημόσιο. Αντιθέτως, οι κυβερνήσεις μπορούν να μεταφέρουν κονδύλια σε δημόσια και ιδιωτικά ιδρύματα, ανάλογα με τους διάφορους μηχανισμούς κατανομής.

Πράγματι, τα σχολεία που χρηματοδοτούνται από το δημόσιο είναι το πλέον σύνηθες μοντέλο ιδιωτικής εκπαίδευσης στις χώρες του ΟΟΣΑ (βλ. ενότητα για επιλογή σχολείων, παραπάνω).

87. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, ποσοστό 15% των μαθητών είναι εγγεγραμμένο σε υπό ιδιωτική διαχείριση σχολεία που είναι χρηματοδοτούμενα είτε από ιδιώτες είτε από το δημόσιο, αν και σε πολλές χώρες οι κυβερνητικές αρχές διατηρούν σημαντικό έλεγχο επί αυτών των σχολείων, συμπεριλαμβανομένης της εξουσίας να κλείσουν σχολεία με κακές επιδόσεις. Οι εγγραφές στα υπό ιδιωτική διαχείριση σχολεία ξεπερνά το 50% για τους 15χρονους μαθητές στην Ολλανδία, την Ιρλανδία και τη Χιλή, ενώ στην Αυστραλία και την Κορέα ποσοστό περίπου 35% με 40% των μαθητών είναι εγγεγραμμένοι σε τέτοια σχολεία. Στην Ελλάδα, το 3% των μαθητών φοιτά σε σχολεία που είναι υπό ιδιωτική διαχείριση και το 97% φοιτά σε σχολεία που είναι υπό τη διαχείριση του δημοσίου (Πίνακας IV.3.9).

88. Κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ, τα υπό ιδιωτική διαχείριση σχολεία παρουσιάζουν ένα πλεονέκτημα στις επιδόσεις της τάξεως των 30 μονάδων στην κλίμακα αξιολόγησης της ανάγνωσης PISA (Πίνακας IV.3.9). Παρόλα αυτά, όταν ληφθεί υπόψη το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των μαθητών και των σχολείων, τα δημόσια σχολεία εμφανίζονται να έχουν ένα μικρό πλεονέκτημα επτά μονάδων κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ. Στην Ελλάδα, τα δημόσια σχολεία έχουν επιδόσεις 55 μονάδες παραπάνω από τα σχολεία που είναι υπό ιδιωτική διαχείριση, όταν δεν λαμβάνεται υπόψη το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο και όταν λαμβάνεται υπόψη και το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο μαθητών και σχολείων δεν υπάρχει διαφορά στις επιδόσεις μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων.

89. Το πρόγραμμα αξιολόγησης PISA κατατάσσει τις χώρες του ΟΟΣΑ σε τέσσερις ομάδες, οι οποίες μοιράζονται παρόμοια χαρακτηριστικά στον τρόπο με τον οποίο επιτρέπουν στους γονείς και τα σχολεία να λαμβάνουν αποφάσεις που επηρεάζουν την εκπαίδευση των παιδιών τους. Η ομαδοποίηση αυτή βασίζεται στα επίπεδα σχολικής αυτονομίας και σχολικού ανταγωνισμού. Δύο κατηγορίες διακρίνονται για κάθε μία από αυτές τις παραμέτρους, ενώ τέσσερις ομάδες δημιουργούνται βάσει της σχέσης μεταξύ αυτών των παραμέτρων: τα εκπαιδευτικά συστήματα που προσφέρουν αυτονομία στα σχολεία κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της διδασκείας ύλης και των αξιολογήσεων και ενθαρρύνουν μεγαλύτερο ανταγωνισμό μεταξύ των σχολείων· και τα εκπαιδευτικά συστήματα που προσφέρουν χαμηλά επίπεδα αυτονομίας και περιορίζουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των σχολείων· εκπαιδευτικά συστήματα που προσφέρουν υψηλή αυτονομία στα σχολεία, αλλά περιορισμένο ανταγωνισμό μεταξύ των σχολείων· και συστήματα που προσφέρουν χαμηλά επίπεδα αυτονομίας στα σχολεία αλλά ενθαρρύνουν ανταγωνισμό μεταξύ των σχολείων (Γράφημα IV.3.5).

- Στις χώρες του ΟΟΣΑ, το πιο σύνηθες σχήμα είναι εκείνο που δίνει στα σχολεία την ελευθερία να παίρνουν αποφάσεις για την ύλη, αλλά περιορίζει τον ανταγωνισμό για εγγραφές μεταξύ των σχολείων. Αυτά τα συστήματα έχουν σχετικά περιορισμένα επίπεδα επιλογών για γονείς και μαθητές και υπάρχει χαμηλός ανταγωνισμός για εγγραφές μεταξύ των σχολείων. Σε αυτές τις χώρες δεν είναι διαθέσιμα πολλά ιδιωτικά σχολεία. Είκοσι-δύο χώρες του ΟΟΣΑ εμπίπτουν σε αυτή την κατηγορία.
- Τα συστήματα που προσφέρουν σχετικά χαμηλά επίπεδα αυτονομίας στα σχολεία και περιορισμένες επιλογές στους γονείς είναι επίσης σχετικά συνήθη στις χώρες του ΟΟΣΑ: 4 χώρες, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, παρουσιάζουν αυτό το σχήμα καθώς και 11 χώρες και οικονομίες εταίροι.
- Έξι άλλες χώρες του ΟΟΣΑ προσφέρουν υψηλά επίπεδα αυτονομίας και επιλογών, είτε με τη μορφή υψηλού επιπέδου ιδιωτικών σχολείων είτε ως ανταγωνισμό μεταξύ σχολείων για εγγραφές. Στα συστήματα αυτά, τα σχολεία έχουν την ελευθερία να επιλέξουν μεθόδους διδασκαλίας προκειμένου να επιτύχουν τους

στόχους εκμάθησης, ενώ γονείς και μαθητές μπορούν να επιλέξουν μεταξύ διαφόρων σχολείων για εγγραφή.

Ετερογενείς σχολικές τάξεις

90. Αν και η εκμάθηση και η διδασκαλία βρίσκονται στην καρδιά της σχολικής εκπαίδευσης, υποστηρίζονται από μια περίπλοκη οργάνωση που είναι υπεύθυνη για τα πάντα, από την επιλογή και την εισαγωγή μαθητών σε σχολεία και τάξεις, έως την αξιολόγηση της προόδου τους, τη διαμόρφωση διδακτέας ύλης, την προώθηση επιτυχημένων προσεγγίσεων διδασκαλίας και εκμάθησης, τη δημιουργία κινήτρων για μαθητές και καθηγητές και τις αποφάσεις για την κατανομή των οικονομικών, υλικών και ανθρώπινων πόρων – όλα με στόχο την παροχή ποιοτικής εκπαίδευσης. Η παρούσα ενότητα εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο τα σχολεία οργανώνονται για να κατανεύμουν μαθητές σε προγράμματα, σχολεία και τάξεις.

91. Στις περισσότερες χώρες με υψηλές επιδόσεις, είναι ευθύνη των σχολείων και των εκπαιδευτικών να ασχοληθούν με την ποικιλία των μαθητικών ενδιαφερόντων, τις ικανότητες, το κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο, χωρίς να κάνουν τους μαθητές να επαναλάβουν τη χρονιά ή να τους μετεγγράψουν σε σχολεία με απαιτήσεις χαμηλών επιδόσεων. Τα δεδομένα της αξιολόγησης PISA δείχνουν ότι η δημιουργία ομογενών σχολείων ή/ και τάξεων μέσω της επιλογής δεν σχετίζεται με τις μέσες επιδόσεις των εκπαιδευτικών συστημάτων, αλλά συνδέεται σαφώς με τις μεγαλύτερες παραλλαγές στις επιδόσεις των μαθητών και την σαφώς μεγαλύτερη επίδραση του κοινωνικοοικονομικού υπόβαθρου στα μαθησιακά αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, όσο πιο νωρίς γίνεται η επιλογή στην καριέρα ενός μαθητή, τόσο μεγαλύτερη είναι η επίδραση του κοινωνικοοικονομικού υπόβαθρου στα μαθησιακά αποτελέσματα. Αυτό δείχνει ότι η επιλογή μάλλον ενισχύει τις ανισότητες, καθώς οι μαθητές από μη ευνοούμενο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο εκτίθενται συνήθως σε μαθησιακές ευκαιρίες χαμηλότερου επιπέδου συγκριτικά με συμμαθητές τους που προέρχονται από πιο ευνοούμενο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο (Γράφημα IV.2.1α).

92. Τα στοιχεία του προγράμματος PISA δείχνουν επίσης ότι η επανάληψη της τάξης δεν συνδέεται αρνητικά μόνο με την ισονομία αλλά και με τη μέση επίδοση των εκπαιδευτικών συστημάτων. Αυτό σημαίνει ότι συστήματα σχολείων με υψηλά ποσοστά επανάληψης τάξεων τείνουν να είναι συστήματα με χαμηλότερες επιδόσεις μαθητών. Επιπλέον, όσο περισσότερο τα σχολεία ομαδοποιούν τους μαθητές ανάλογα με την ικανότητα σε όλα τα μαθήματα και όσο συχνότερα τα σχολεία μεταφέρουν μαθητές σε άλλα σχολεία λόγω χαμηλής ακαδημαϊκής επίδοσης, προβλήματα συμπεριφοράς ή ειδικές μαθησιακές ανάγκες, τόσο χαμηλότερη είναι η συνολική επίδοση των σχολικών συστημάτων, ακόμη και αφού ληφθεί υπόψη το εθνικό εισόδημα. Παρόλο που η μεταφορά μαθητών με δυσκολίες σε άλλα σχολεία ενδέχεται να είναι επωφελής στο ίδιο το σχολείο, η πρακτική αυτή φαίνεται ότι έχει αρνητική σχέση με την επίδοση του εκπαιδευτικού συστήματος συνολικά, και με μεγαλύτερες διαφορές επίδοσης μεταξύ σχολείων (Γράφημα IV.2.1α και Πίνακας IV.2.1). Η μεταφορά μαθητών για τους παραπάνω λόγους ενδέχεται να πλήττει τη μαθητική επίδοση, καθώς η αλλαγή σχολείου συνεπάγεται απώλεια κοινωνικού κεφαλαίου, καθώς οι μαθητές έχουν περιορισμένη πρόσβαση στους πόρους που μοιράζονται στο σχολείο από το οποίο απομακρύνονται και πρέπει να δημιουργήσουν εκ νέου δίκτυα φιλίας και στήριξης στο νέο τους σχολείο. Επιπλέον, όταν οι σχολικές μεταφορές υποκινούνται από προβλήματα συμπεριφοράς, χαμηλή ακαδημαϊκή επίδοση και ειδικές μαθησιακές ανάγκες, οι μαθητές που μεταφέρονται εκτός σχολείου είναι πιθανόν να γίνονται δεκτοί σε σχολεία με μεγαλύτερα ποσοστά παρόμοιων μαθητών. Οι μαθητές που μεταφέρονται για τέτοιους λόγους όχι μόνο πληρώνουν το τίμημα από άποψη απώλειας κοινωνικού κεφαλαίου, αλλά έχουν λιγότερες πιθανότητες να επωφεληθούν από συμμαθητές με υψηλότερες επιδόσεις. Επίσης, σε συστήματα όπου η μεταφορά των μαθητών ή η επανάληψη τάξης αποτελεί συνήθη πρακτική, η εκπαιδευτική και η σχολική κοινότητα έχουν κίνητρο για να προσπελάσουν προβλήματα μετακίνησης μαθητών, παρά να καταβάλλουν προσπάθεια και πόρους προκειμένου να

επιλύσουν τα υποκείμενα προβλήματα. Επίσης, συνήθως διαθέτουν μεγαλύτερη αυτονομία στην προσαρμογή του μαθησιακού περιβάλλοντος στα σχολεία τους (Γράφημα IV.2.2). Εξίσου σημαντικό είναι ότι ένα μεγαλύτερο ποσοστό μαθητών που μετακινείται δείχνει επίσης να σχετίζεται με μεγαλύτερες κοινωνικοοικονομικές ανισότητες.

93. Το πρόγραμμα PISA ταξινομεί τα σχολικά συστήματα σε 12 ομάδες, σύμφωνα με τις πολιτικές και πρακτικές διαφοροποίησης⁹ που υιοθετούν (Γράφημα IV.3.2).

- Δεκατρείς χώρες του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, διακρίνονται από σχετικά χαμηλά επίπεδα τυπικής διαφοροποίησης. Σε αυτά τα σχολικά συστήματα, οι μαθητές δεν εισάγονται με σύστημα, τα σχολεία δεν είναι επιλεκτικά στις διαδικασίες εισαγωγής και οι μαθητές συνήθως δεν επαναλαμβάνουν τάξεις και δεν μεταφέρονται σε άλλα σχολεία. Κατά συνέπεια, οι τάξεις τείνουν να είναι ετερογενείς. Στην Ελλάδα, το 95% των μαθητών εισάγονται στο δημοτικό σχολείο σε ηλικία 6 ή 7 ετών και μόλις 6% των μαθητών αναφέρουν ότι έχουν επαναλάβει μία τάξη, κατά συνέπεια δεν υπάρχει μεγάλη διακύμανση στη σχολική βαθμίδα μεταξύ 15χρονων μαθητών, ενώ η Ελλάδα ταξινομείται μεταξύ των χωρών με χαμηλά επίπεδα κάθετης διαφοροποίησης (Πίνακας IV.3.1). Η πρώτη επιλογή στο εκπαιδευτικό σύστημα λαμβάνει χώρα σε ηλικία 15 ετών, οπότε και προσφέρονται δύο διαφορετικά εκπαιδευτικά προγράμματα στους 15χρονους μαθητές (Πίνακας IV.3.2α). Ποσοστό περίπου 6% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που επιλέγουν τους μαθητές βάσει μαθητικών μητρώων ακαδημαϊκής προόδου και/ή συστατικές από τα σχολεία προέλευσης (Πίνακας IV.3.2β). Έτσι, η Ελλάδα ταξινομείται μεταξύ των χωρών που χρησιμοποιούν χαμηλό επίπεδο οριζόντιας διαφοροποίησης σε επίπεδο συστήματος. Τελικά, ποσοστό 42% των Ελλήνων μαθητών φοιτούν σε σχολεία που ενδέχεται να μεταφέρουν δύσκολους μαθητές σε άλλα σχολεία (Πίνακας IV.3.3α), αλλά μόλις 0,4% φοιτούν σε σχολεία που ομαδοποιούν τους μαθητές βάσει ικανότητας σε όλα τα μαθήματα. Έτσι η Ελλάδα ταξινομείται μεταξύ των χωρών που χρησιμοποιεί χαμηλά ποσοστά οριζόντιας διαφοροποίησης σε σχολικό επίπεδο.
- Σχολικά συστήματα σε έξι άλλες χώρες του ΟΟΣΑ διαβαθμίζουν τους μαθητές σε διαφορετικά προγράμματα βάσει της ακαδημαϊκής τους επίδοσης, συνήθως πριν την ηλικία των 15 ετών. Σε τέτοιου είδους σχολικά συστήματα δεν συνηθίζεται επανάληψη τάξεων ούτε και οριζόντια διαφοροποίηση σε σχολικό επίπεδο.
- Σε τέσσερις χώρες του ΟΟΣΑ, τα σχολικά συστήματα εφαρμόζουν επίσης οριζόντια διαφοροποίηση σε επίπεδο σχολικού συστήματος. Χαρακτηριστικό των συγκεκριμένων σχολικών συστημάτων είναι η διαφοροποίηση και πρώιμη επιλογή συμμετοχής των μαθητών στα εν λόγω προγράμματα βάσει ακαδημαϊκής επίδοσης, αλλά γενικότερα δεν συνηθίζεται επανάληψη τάξεων ή διαφοροποίηση σχολικού επιπέδου.
- Μεταξύ των χωρών με συστήματα που χρησιμοποιούν κάθετη διαφοροποίηση προκειμένου να δημιουργήσουν ομογενή μαθησιακά περιβάλλοντα οι Κάτω Χώρες και η Ελβετία εφαρμόζουν επίσης υψηλό βαθμό οριζόντιας διαφοροποίησης τόσο σε σχολικό επίπεδο και σε επίπεδο σχολικού συστήματος.

94. Πολλές από τις χώρες με τις καλύτερες επιδόσεις έχουν αναπτύξει εξεζητημένα συστήματα υποστήριξης προκειμένου να ενθαρρύνουν το σύνολο των διαφορετικών μαθητών να είναι ανεξάρτητοι και δια βίου μαθητές. Τείνουν να επιμορφώνουν τους εκπαιδευτικούς προκειμένου να βελτιώνονται στη διάγνωση των μαθησιακών προβλημάτων, έτσι ώστε να τα αντιμετωπίζουν με εξατομικευμένη διδασκαλία. Επίσης, βοηθούν τους εκπαιδευτικούς να συνειδητοποιούν συγκεκριμένες αδυναμίες που ενδεχομένως διακρίνονται στις δικές τους πρακτικές, πράγμα που συχνά σημαίνει όχι έχουν απλώς να έχουν επίγνωση του τι κάνουν, αλλά να αλλάζουν και την υποκείμενη νοοτροπία. Στα εν λόγω συστήματα οι βέλτιστες πρακτικές διαδίδονται μεταξύ εκπαιδευτικών, οι οποίοι ενθαρρύνονται να κάνουν τις

απαραίτητες αλλαγές στις ίδιες μεθόδους διδασκαλίας και μάλιστα όχι με αποκλειστικά υλικά κίνητρα. Όπως σημειώνεται πιο πάνω, η προσωποποίηση επιτυγχάνεται δημιουργώντας ευέλικτα μαθησιακά μονοπάτια μέσω του εκπαιδευτικού συστήματος παρά θέτοντας εξατομικευμένους στόχους ή εφαρμόζοντας την καθιερωμένη ιχνηλάτηση, που συχνά αποδεικνύεται ότι υποβαθμίζουν τις προσδοκίες των μαθητών και παρέχουν εύκολους τρόπους αποφυγής προβλημάτων παρά επίλυσης αυτών, τόσο στους εκπαιδευτικούς όσο και στα σχολεία.

Μη τυποποιημένες αξιολογήσεις και περιορισμένη χρήση τυποποιημένων τεστ

95. Όπως εξετάστηκε στην έκδοση του 2009 του ΟΟΣΑ *Education at a Glance* κατά την περασμένη δεκαετία, οι αξιολογήσεις της επίδοσης των μαθητών είναι συνήθεις σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ – και τα αποτελέσματα αναφέρονται ευρύτερα και χρησιμοποιούνται τόσο σε δημόσιες όσο και εξειδικευμένες διαβουλεύσεις. Ωστόσο, το σκεπτικό των αξιολογήσεων και η φύση των εργαλείων που χρησιμοποιούνται ποικίλουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των διαφόρων χωρών. Οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται σε χώρες του ΟΟΣΑ περιλαμβάνουν διαφορετικές μορφές εξωτερικής αξιολόγησης ή επιθεώρησης καθώς και διασφάλιση ποιότητας των σχολικών μονάδων και προσπάθειες αυτοαξιολόγησης.

96. Μια άποψη που σχετίζεται με τα συστήματα λογοδοσίας αφορά την ύπαρξη εξωτερικών εξετάσεων βάσει προτύπων. Οι συγκεκριμένες εξετάσεις που εστιάζουν σε ένα συγκεκριμένο σχολικό μάθημα και αξιολογούν ένα μείζον μέρος των γνώσεων που θα έπρεπε να έχουν οι μαθητές που το διδάσκονται (Bishop, 1998, 2001). Ουσιαστικά, η επίδοση προσδιορίζεται σε σχέση με ένα εξωτερικό πρότυπο που δεν έχει να κάνει με τους άλλους μαθητές στην ίδια τάξη ή με το σχολείο. Οι συγκεκριμένες εξετάσεις έχουν συνήθως άμεση επίδραση στην εκπαίδευση των μαθητών – και ενδεχομένως το μέλλον τους– και είναι πιθανόν να τους ενθαρρύνουν να καταβάλλουν μεγαλύτερη προσπάθεια. Άλλα τυποποιημένα τεστ, που ενδέχεται να είναι προαιρετικά και να εφαρμόζονται από τα σχολεία, έχουν συχνά μόνο έμμεσες συνέπειες για τους μαθητές. Όσον αφορά τους εκπαιδευτικούς, οι τυποποιημένες αξιολογήσεις ενδέχεται να παρέχουν πληροφορίες για τις μαθησιακές ανάγκες των μαθητών και μπορούν να χρησιμοποιηθούν προκειμένου να προσαρμόσουν αναλόγως τη διδασκαλία τους. Σε ορισμένες χώρες, όπως η Βραζιλία, η Ουγγαρία, η Ιταλία, η Μαλαισία, το Μεξικό, η Πολωνία και η Δημοκρατία της Σλοβακίας, τέτοιου είδους τεστ χρησιμοποιούνται επίσης για να προσδιορίζονται οι μισθοί των εκπαιδευτικών ή για να καθοδηγούν την επαγγελματική εξέλιξη (για στοιχεία, βλ. την έκδοση του 2009 του *Education at a Glance*). Σε επίπεδο σχολείου, στοιχεία από τυποποιημένα τεστ μπορούν να χρησιμοποιούνται για να προσδιορίζεται η κατανομή επιπρόσθετων πόρων και ποιες παρεμβάσεις απαιτούνται προκειμένου να θεσπιστούν στόχοι επίδοσης και να παρακολουθήσουν την πρόοδο.

96. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, οι επιδόσεις των μαθητών στα σχολικά συστήματα που προϋποθέτουν εξωτερικές εξετάσεις βάσει προτύπων είναι κατά μέσο όρο πάνω από 16 μονάδες ανώτερες από μαθητές σε σχολικά συστήματα που δεν χρησιμοποιούν τέτοιου είδους εξετάσεις (Διάγραμμα IV.2.6a).

97. Από τις χώρες του ΟΟΣΑ υπάρχουν εξωτερικές εξετάσεις βάσει προτύπων για μαθητές δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στη Δημοκρατία της Τσεχίας, τη Δανία, την Εσθονία, τη Φιλανδία, τη Γαλλία, την Ουγγαρία, την Ισλανδία, την Ιρλανδία, το Ισραήλ, την Ιταλία, την Ιαπωνία, την Κορέα, το Λουξεμβούργο, τις Κάτω Χώρες, τη Νέα Ζηλανδία, τη Νορβηγία, την Πολωνία, τη Δημοκρατία της Σλοβακίας, τη Σλοβενία, την Τουρκία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Στην Αυστραλία, οι συγκεκριμένες εξετάσεις καλύπτουν το 81% των μαθητών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, στον Καναδά το 51% και στη Γερμανία το 35%. Στην Αυστρία, το Βέλγιο, τη Χιλή, την Ελλάδα, το Μεξικό, την Πορτογαλία, την Ισπανία, τη Σουηδία και την Ελβετία, τέτοιου είδους εξετάσεις δεν υπάρχουν ή υπάρχουν μόνο σε ορισμένα τμήματα του συστήματος (Πίνακας IV.3.11).

98. Στο πρόγραμμα PISA το 2009, ζητήθηκε από διευθυντές σχολείων να αναφέρουν τους τύπους και τη συχνότητα των αξιολογήσεων που χρησιμοποιούνται στα σχολεία τους: τυποποιημένα τεστ, τεστ που προετοιμάζονται από τους εκπαιδευτικούς, βαθμολόγηση βάσει κρίσης εκπαιδευτικού, εργασίες ή φακέλους μαθητών. Περίπου 76% των μαθητών στις χώρες του ΟΟΣΑ εγγράφονται σε σχολεία που χρησιμοποιούν τυποποιημένα τεστ. Τα τυποποιημένα τεστ είναι σχετικά σπάνια στη Σλοβενία, το Βέλγιο, την Ισπανία, την Αυστρία και τη Γερμανία, όπου ποσοστό μικρότερο του 50% των 15χρονων μαθητών φοιτούν σε σχολεία που αξιολογούν τους μαθητές με τυποποιημένα τεστ. Αντίθετα, η χρήση τυποποιημένων τεστ είναι ουσιαστικά άγια πρακτική στο Λουξεμβούργο, τη Φιλανδία, την Κορέα, τις Ηνωμένες Πολιτείες, την Πολωνία, τη Δανία, τη Σουηδία και τη Νορβηγία, όπου ποσοστό άνω του 95% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν αυτού του είδους την αξιολόγηση τουλάχιστον μια φορά το χρόνο (Πίνακας IV.3.10). Στην Ελλάδα, το 65% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν τυποποιημένα τεστ.

Διευθετήσεις περιορισμένης λογοδοσίας

99. Ο σκοπός της αξιολόγησης ποικίλει πολύ μεταξύ των χωρών. Σε επίπεδο σχολικής μονάδας, οι συγκεκριμένες αξιολογήσεις μπορούν να χρησιμοποιούνται από τα σχολεία ως μέτρο σύγκρισης με άλλα σχολεία, προκειμένου να παρακολουθούν την πρόοδο, ή για να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με τη διδασκαλία. Περίπου το 59% των μαθητών στις χώρες του ΟΟΣΑ φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων για να συγκριθούν τα επίπεδα επίδοσης με άλλα σχολεία ή με περιφερειακά/εθνικά σημεία αναφοράς. Η εν λόγω πρακτική είναι πιο διαδεδομένη στις Ηνωμένες Πολιτείες, τη Νέα Ζηλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου 90% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων για συγκριτικούς σκοπούς. Στο Βέλγιο, την Ιαπωνία, τη Γερμανία, την Ισπανία και την Ελλάδα, ποσοστό μικρότερο του ενός τρίτου των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν πληροφορίες επίδοσης κατά αυτόν τον τρόπο (Πίνακας IV.3.12).

100. Είναι συνηθέστερο για τα σχολεία να χρησιμοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων προκειμένου να παρακολουθούν την πρόοδο από έτος σε έτος: κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ, περίπου 77% των μαθητών φοιτούν σε τέτοιου είδους σχολεία. Σε 21 χώρες, ποσοστό μεγαλύτερο του 80% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν δεδομένα κατά αυτόν τον τρόπο. Μόνο στη Δανία, το Λουξεμβούργο, την Ελβετία και την Αυστρία ποσοστό μικρότερο από το 50% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν δεδομένα προκειμένου να παρακολουθούν την πρόοδο. Στην Ελλάδα, ποσοστό 62% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων κατά αυτόν τον τρόπο.

101. Δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται προκειμένου να προσδιοριστούν απόψεις για την εκπαίδευση ή το πρόγραμμα μαθημάτων που θα μπορούσε να βελτιωθούν. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, το 77% των μαθητών είναι εγγεγραμμένοι σε σχολεία που ανέφεραν ότι ακολουθούν αυτή την πρακτική και ποσοστό μεγαλύτερο από το 90% των μαθητών στη Νέα Ζηλανδία, τις Ηνωμένες Πολιτείες, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ισλανδία, την Πολωνία, το Μεξικό, τη Χιλή, την Ισπανία και το Ισραήλ φοιτούν σε σχολεία που ανέφεραν ότι χρησιμοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων για το σκοπό αυτό. Η αξιολόγηση του προγράμματος και της διδασκαλίας με τη χρήση στοιχείων επίδοσης είναι λιγότερο συνηθισμένη στην Ελλάδα και την Ελβετία, όπου ποσοστό μικρότερο από το 50% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων κατά αυτόν τον τρόπο.

102. Αντίθετα με τις εξωτερικές εξετάσεις βάσει προτύπων, το πρόγραμμα PISA δεν δείχνει ότι η επικράτηση των τυποποιημένων τεστ σχετίζεται συστηματικά με την επίδοση (Διάγραμμα IV.2.6a). Ενδεχομένως αυτό οφείλεται μερικώς στο γεγονός ότι το περιεχόμενο και η χρήση των τυποποιημένων τεστ διαφοροποιείται σημαντικά μεταξύ σχολείων και

συστημάτων. Ωστόσο, εκπαιδευτικά συστήματα με εντονότερη επικράτηση τυποποιημένων τεστ τείνουν να δείχνουν μικρότερες κοινωνικοοικονομικές ανισότητες μεταξύ των σχολείων και συνεπώς το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο δείχνει να έχουν μικρότερη επίδραση στην επίδοση προκειμένου να εντοπιστούν απόψεις στην διδασκαλία ή το πρόγραμμα που επιδέχονται βελτίωσης καθώς και τις υψηλές αναλογίες των σχολείων τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων των οποίων καταγράφονται τακτικά από διοικητικές αρχές.

103. Στο πλαίσιο του προγράμματος PISA 2009 συλλέχθηκαν στοιχεία αναφορικά με τη φύση των συστημάτων λογοδοσίας και τους τρόπους με τους οποίους χρησιμοποιήθηκαν οι πληροφορίες (Πίνακας IV.3.13). Ορισμένα σχολικά συστήματα δημοσιοποιούν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων, προκειμένου να γνωρίζουν τα ενδιαφερόμενα μέρη τις συγκριτικές επιδόσεις των σχολείων και, όπου υπάρχουν διαθέσιμα προγράμματα επιλογής σχολείου, να γνωστοποιούν στους γονείς τις διαθέσιμες επιλογές. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, μέσο ποσοστό 37% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που δημοσιοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων στο κοινό αλλά στο Βέλγιο, τη Φιλανδία, την Ελβετία, την Ιαπωνία, την Αυστρία και την Ισπανία ποσοστό μικρότερο του 10% των μαθητών φοιτούν σε τέτοιου είδους σχολεία. Στις Ηνωμένες Πολιτείες και το Ηνωμένο Βασίλειο, ωστόσο, ποσοστό μεγαλύτερο του 80% των μαθητών που φοιτούν σε σχολεία που δημοσιοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων. Στην Ελλάδα, ποσοστό 31% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που δημοσιοποιούν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων. Σε οικονομίες επτά χωρών του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας και εννέα χώρες εταίρους, τα σχολεία οι διευθυντές των οποίων ανέφεραν ότι δημοσιοποιούν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων έχουν καλύτερη επίδοση από ότι τα σχολεία που δεν τα δημοσιοποιούν, πριν ληφθούν υπόψη τα κοινωνικοοικονομικά και δημογραφικά υπόβαθρα μαθητών και σχολείων. Επιπλέον, εφόσον στις περισσότερες χώρες τα σχολεία που τείνουν να δημοσιοποιούν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων τείνουν να είναι κοινωνικοοικονομικά ευνοούμενα σχολεία, το πλεονέκτημα αυτό στην επίδοση δεν παρατηρείται αν ληφθεί υπόψη το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο (Διάγραμμα IV.2.6β).

105. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, ποσοστό 66% των μαθητών κατά μέσο όρο φοιτούν σε σχολεία, των οποίων τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων καταγράφονται ενίοτε από διοικητικές αρχές. Σε 25 χώρες του ΟΟΣΑ, ποσοστό μεγαλύτερο του 50% των μαθητών φοιτούν σε τέτοιου είδους σχολεία, ενώ στην Ελλάδα φοιτούν σε ποσοστό 55% (Πίνακας IV.3.13).

106. Στις χώρες του ΟΟΣΑ, περίπου 33% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων προκειμένου να προσδιορίσουν την κατανομή των πόρων. Στο Ισραήλ, τη Χιλή και τις Ηνωμένες Πολιτείες, ποσοστό μεγαλύτερο του 70% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία όπου ο διευθυντής αναφέρει ότι οι εκπαιδευτικοί πόροι κατανέμονται βάσει των στοιχείων επίδοσης του σχολείου. Η συγκεκριμένη πρακτική δεν είναι τόσο διαδεδομένη στην Ισλανδία, την Ελλάδα, την Ιαπωνία, τη Δημοκρατία της Τσεχίας και τη Φιλανδία, όπου ποσοστό μικρότερο του 10% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία στα οποία τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων χρησιμοποιούνται κατά αυτόν τον τρόπο.

107. Ορισμένα σχολικά συστήματα διαθέτουν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων στους γονείς με μορφή καρτελών αναφοράς και αποστέλλοντας στο σπίτι αξιολογήσεις που έχουν διαμορφώσει εκπαιδευτικοί. Κάποια σχολικά συστήματα παρέχουν επίσης πληροφορίες αναφορικά με την ακαδημαϊκή πρόοδο των μαθητών συγκριτικά με άλλους μαθητές στη χώρα, την περιφέρεια ή το σχολείο (Πίνακας IV.3.14). Στις χώρες του ΟΟΣΑ, μέση αναλογία 52% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων σχετικά με εθνικά ή περιφερειακά σημεία αναφοράς και/ή σαν ομάδα σχετική με τους μαθητές στην ίδια βαθμίδα σε άλλα σχολεία. Σε 17 χώρες, όμως, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, ποσοστό άνω του 50% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που δεν παρέχουν πληροφορίες αναφορικά με την ακαδημαϊκή πρόοδο των μαθητών με κανένα από τους προαναφερθέντες τρόπους. Αντίθετα, στη Σουηδία, τις Ηνωμένες Πολιτείες,

την Κορέα, τη Χιλή, τη Νορβηγία και την Τουρκία, ποσοστό άνω του 80% των μαθητών που φοιτούν σε σχολεία που παρέχουν στους γονείς αυτά τα συγκριτικά στοιχεία σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο του μαθητικού πληθυσμού.

108. Κατά μέσο όρο το 59% των μαθητών στις χώρες του ΟΟΣΑ φοιτά σε σχολεία, των οποίων τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων χρησιμοποιούνται για παρακολούθηση εκπαιδευτικών πρακτικών (Πίνακας IV.3.15). Ποσοστό μαθητών άνω του 80% στην Πολωνία, το Ισραήλ, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Τουρκία, το Μεξικό, την Αυστρία και τις Ηνωμένες Πολιτείες φοιτούν σε τέτοιου είδους σχολεία, ενώ ποσοστό 30% των μαθητών ή μικρότερο στη Φιλανδία, την Ελβετία, την Ελλάδα και τη Σουηδία φοιτούν σε τέτοια σχολεία. Πολλά σχολεία σε χώρες του ΟΟΣΑ συμπληρώνουν τις πληροφορίες αυτές με ποιοτικές αξιολογήσεις, όπως αναθεωρήσεις ισότιμων δασκάλων, αξιολογήσεις από διευθυντές σχολείων ή ανώτερο προσωπικό, ή παρατηρήσεις επιθεωρητών ή άλλων προσώπων εκτός σχολείου. Τα περισσότερα σχολεία στις χώρες του ΟΟΣΑ χρησιμοποιούν στοιχεία που προέρχονται από τους μαθητές, άμεση παρατήρηση ή αναθεωρήσεις προκειμένου να παρακολουθούν τους εκπαιδευτικούς, ωστόσο, διευθυντές σχολείων στη Φιλανδία ανέφεραν ότι σπανίως χρησιμοποιούν τέτοιου είδους μεθόδους για την παρακολούθηση των διδακτικών πρακτικών. Ποσοστό περίπου 18% των μαθητών στη Φιλανδία φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν αξιολογήσεις μαθητών για να παρακολουθούν τους εκπαιδευτικούς. Ποσοστό περίπου 20% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν πιο ποιοτικές και πιο άμεσες μεθόδους για την παρακολούθηση των πρακτικών των εκπαιδευτικών και μόλις 2% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που παρακολουθούν τις πρακτικές των εκπαιδευτικών μέσω παρατήρησης των τάξεων από επιθεωρητές ή άλλους εξωτερικούς παρατηρητές. Στην Ελλάδα, το 27% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν μαθητικές αξιολογήσεις για την παρακολούθηση των εκπαιδευτικών, το 15% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν τη μέθοδο της παρατήρησης στην τάξη από διευθυντές ή ανώτερο προσωπικό του σχολείου, το 31% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που χρησιμοποιούν την αναθεώρηση ισότιμων εκπαιδευτικών και 26% των μαθητών φοιτούν σε σχολεία που παρακολουθούν τις πρακτικές των εκπαιδευτικών μέσω παρατήρησης στην τάξη από επιθεωρητές ή άλλα πρόσωπα εκτός σχολείου.

109. Αυξανόμενη ήταν επίσης η τάση μεταξύ χωρών του ΟΟΣΑ να χρησιμοποιούν αξιοσημείωτες επιδόσεις στη διδασκαλία ως κριτήριο βασικού μισθού και επιπλέον παροχών σε εκπαιδευτικούς σε δημόσια ιδρύματα. Κι ενώ τέτοιου είδους πρακτικές εφαρμόζονταν σε ποσοστό 38% στις 29 χώρες με διαθέσιμα στοιχεία το 2002, το 2008, τις εφάρμοξε μόλις το 45% αυτών των χωρών (Πίνακας D.3.3 στην έκδοση του 2010 του ΟΟΣΑ *Education at a Glance*).

110. Το πρόγραμμα αξιολόγησης PISA ομαδοποιεί τις χώρες του ΟΟΣΑ σε τέσσερις ομάδες με κοινά προφίλ βάσει τριών διαστάσεων (Διάγραμμα IV.3.6). Η πρώτη είναι εάν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων χρησιμοποιούνται για διάφορους σκοπούς προσδιορισμού σημείων αναφοράς και πληροφόρησης. Η δεύτερη είναι εάν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων χρησιμοποιούνται για λήψη αποφάσεων που αφορούν στο σχολείο. Η ιδέα είναι ότι τα σχολικά συστήματα που χρησιμοποιούν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων για σκοπούς προσδιορισμού κριτηρίων αναφοράς ή πληροφόρησης έχουν περισσότερες πιθανότητες να τα χρησιμοποιούν προκειμένου να συγκρίνονται με άλλα σχολεία, να παρακολουθούν την πρόοδο, και να καταγράφεται η πρόοδος τους από διοικητικές αρχές, να δημοσιοποιούν τα δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων και να παρέχουν στους γονείς την πρόοδο του παιδιού τους με συγκρίσεις μαθησιακού πληθυσμού σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Τα σχολικά συστήματα που χρησιμοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων για λήψη αποφάσεων έχουν περισσότερες πιθανότητες προσδιορίζουν την κατανομή των πόρων, να λαμβάνουν αποφάσεις αναφορικά με το πρόγραμμα μαθημάτων και να αξιολογούν τη διδασκαλία των εκπαιδευτικών.

- Μια πρώτη ομάδα χωρών, που αποτελείται από 16 χώρες του ΟΟΣΑ, τείνει να χρησιμοποιεί δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων για τον προσδιορισμό κριτηρίων αναφοράς ή πληροφόρηση και για λήψη αποφάσεων που αφορούν στο σχολείο.
- Τρεις χώρες του ΟΟΣΑ τείνουν να χρησιμοποιούν δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων για τον προσδιορισμό κριτηρίων αναφοράς ή πληροφόρηση, αλλά όχι για λήψη αποφάσεων που αφορούν στο σχολείο.
- Μια τρίτη ομάδα, που περιλαμβάνει τέσσερις χώρες του ΟΟΣΑ, χρησιμοποιεί δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων για λήψη αποφάσεων που αφορούν στο σχολείο, αλλά όχι για τον προσδιορισμό κριτηρίων αναφοράς ή πληροφόρηση.
- Η τέταρτη ομάδα, που περιλαμβάνει εννέα χώρες ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, έχει λιγότερες πιθανότητες να χρησιμοποιεί δεδομένα μαθησιακών επιτευγμάτων είτε για τον προσδιορισμό κριτηρίων αναφοράς ή πληροφόρηση ή για λήψη αποφάσεων που αφορούν στο σχολείο.

Αναποτελεσματικές επιλογές δαπανών

111. Αποτελεσματικά σχολικά συστήματα προϋποθέτουν ορθό συνδυασμό καταρτισμένου προσωπικού με ικανότητες και δεξιότητες, επαρκείς εκπαιδευτικούς πόρους και εγκαταστάσεις, και μαθητές με κίνητρα έτοιμους για μάθηση. Η επίδοση όμως στις διεθνείς συγκρίσεις δεν μπορεί να συνδέεται απλώς με τα χρήματα: στις χώρες του ΟΟΣΑ, οι δαπάνες ανά μαθητή ερμηνεύει μόλις το 9% της διακύμανσης στο μέσο όρο της επίδοσης μεταξύ των χωρών στο πρόγραμμα PISA (Διάγραμμα I.2.2).

112. Η έρευνα συνήθως αποκαλύπτει ασθενή σχέση μεταξύ εκπαιδευτικών πόρων και μαθητικής επίδοσης, με τη μεγαλύτερη διακύμανση να ερμηνεύεται περισσότερο με την ποιότητα των ανθρωπίνων πόρων (π.χ. εκπαιδευτικοί και διευθυντές σχολείων) παρά από υλικούς και οικονομικούς πόρους, ιδιαίτερα μεταξύ βιομηχανοποιημένων εθνών. Η γενικά ασθενής σχέση μεταξύ πόρων και επίδοσης που σημειώνεται σε περασμένες έρευνες παρατηρείται επίσης και στο πρόγραμμα αξιολόγησης PISA. Σε επίπεδο εκπαιδευτικού συστήματος, και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το επίπεδο εθνικού εισοδήματος, ο μόνος τύπος εσόδων σύμφωνα με το PISA φαίνεται να συνδέεται με τη μαθητική επίδοση είναι το επίπεδο των μισθών των εκπαιδευτικών σε σχέση με το εθνικό εισόδημα (Διάγραμμα IV.2.8). Οι μισθοί των εκπαιδευτικών σχετίζονται με το μέγεθος τη τάξης από την άποψη ότι εάν τα επίπεδα δαπανών είναι όμοια, τα σχολικά συστήματα θυσιάζουν τις μικρές τάξεις για υψηλότερους μισθούς. Οι διαπιστώσεις του PISA υποδηλώνουν ότι τα συστήματα που δίνουν προτεραιότητα στους υψηλότερους μισθούς εκπαιδευτικών αντί για μικρότερες τάξεις, όπως στην Ιαπωνία ή την Κορέα, τείνουν να έχουν καλύτερες επιδόσεις. Η Ελλάδα παρουσιάζει το αντίθετο. Στην Ελλάδα, οι συνολικές δαπάνες των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ανά μαθητή ηλικίας από 6 έως 15 είναι κάτω από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ· το μέγεθος της τάξης για διδασκαλία μαθημάτων είναι 23 μαθητές, δηλ. Κάτω από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ (ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 25)· και η αναλογία των μισθών των εκπαιδευτικών και του κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι χαμηλότερη από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (Πίνακας IV.3.21α, IV.3.21β και IV.3.22). Το γεγονός ότι δεν συνδέεται το επίπεδο πόρων και επίδοσης μεταξύ σχολικών συστημάτων δεν σημαίνει ότι τα επίπεδα πόρων δεν επηρεάζουν καθόλου την επίδοση. Αντίθετα, υποδηλώνει ότι δεδομένης της διακύμανσης στους πόρους που παρατηρείται στο PISA, δεν συνδέονται με την επίδοση ή την ισονομία. Είναι σχεδόν βέβαιο ότι οι επιδόσεις ενός σχολικού συστήματος που υστερεί σε εκπαιδευτικούς, υποδομή, εγχειρίδια διδασκαλίας θα κυμαίνεται σε χαμηλότερα επίπεδα· αλλά δεδομένου ότι τα περισσότερα σχολικά συστήματα στο PISA εμφανίζονται να ικανοποιούν τις ελάχιστες προϋποθέσεις πόρων για τη διδασκαλία και την εκμάθηση, η απουσία σχέσης μεταξύ διαφόρων ειδών πόρων, όσο και ισονομίας και επίδοσης, ενδέχεται απλώς να οφείλεται σε έλλειψη επαρκούς διαφοροποίησης μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ.

Παροχή προσχολικής εκπαίδευσης στην πλειοψηφία των παιδιών

113. Το εάν και για πόσο καιρό οι μαθητές είχαν εγγραφεί σε προσχολική εκπαίδευση είναι επίσης παράγοντας που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη. Πολλές από τις ανισότητες που υπάρχουν στο πλαίσιο των σχολικών συστημάτων υφίστανται ήδη μόλις οι μαθητές εισάγονται στην υποχρεωτική εκπαίδευση και επιμένουν όσο οι μαθητές προοδεύουν στο σχολικό σύστημα. Προγενέστερη εισαγωγή στο σχολικό σύστημα ενδέχεται να μειώσει αυτές τις ανισότητες. Κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ, ποσοστό 72% των σημερινών 15χρονων μαθητών αναφέρουν ότι φοίτησαν σε προσχολική εκπαίδευση για περισσότερο από έναν χρόνο. Η φοίτηση για διάστημα πλέον του έτους στην προσχολική εκπαίδευση ήταν σχεδόν καθολική στην Ιαπωνία (97%), και τις Κάτω Χώρες, την Ουγγαρία, το Βέλγιο, την Ισλανδία και τη Γαλλία, και ποσοστό άνω του 90% 15χρονων αναφέρουν ότι είχαν φοιτήσει σε προσχολική εκπαίδευση για περισσότερο από ένα χρόνο. Στην Ελλάδα, το 66% των μαθητών ανέφερε ότι είχαν φοιτήσει σε προσχολική εκπαίδευση πέραν του έτους. Πλέον του 90% των μαθητών σε 27 χώρες του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας (95%), είχαν φοιτήσει σε σχολείο προσχολικής εκπαίδευσης για τουλάχιστον για κάποιο διάστημα και 98% και πλέον των μαθητών στην Ιαπωνία, την Ουγγαρία, τη Γαλλία και τις Ηνωμένες Πολιτείες ανέφεραν ότι έχουν φοιτήσει. Η προσχολική εκπαίδευση είναι σπάνια στην Τουρκία, όπου ποσοστό μικρότερο του 30% των 15χρονων είχαν φοιτήσει σε σχολείο προσχολικής εκπαίδευσης για τουλάχιστον ένα χρόνο. Προσχολική εκπαίδευση για διάστημα πλέον του έτους είναι ασυνήθιστη στη Χιλή, την Ιρλανδία, τον Καναδά και την Πολωνία, όπου ποσοστό μικρότερο του 50% των μαθητών είχαν φοιτήσει σε σχολείο προσχολικής εκπαίδευσης για ανάλογο διάστημα (Πίνακας IV.3.18).

114. Τα αποτελέσματα του προγράμματος PISA 2009 δείχνουν ότι, γενικά, οι μαθητές που είχαν φοιτήσει σε προσχολική εκπαίδευση έχουν καλύτερες επιδόσεις στην ανάγνωση στην ηλικία των 15 από μαθητές που δεν είχαν φοιτήσει (Διάγραμμα Π.5.9 και Πίνακας Π.5.5). Σε 32 χώρες του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, οι μαθητές που είχαν φοιτήσει σε προσχολική εκπαίδευση για περισσότερο από ένα έτος ξεπερνούσαν σε επιδόσεις τους μαθητές που δεν είχαν φοιτήσει καθόλου σε σχολεία προσχολικής εκπαίδευσης – σε πολλές χώρες αντιστοιχεί με πάνω από ένα έτος φοίτησης στο σχολείο. Η διαπίστωση αυτή ισχύει για τις περισσότερες χώρες ακόμη και αφού ληφθεί υπόψη το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των μαθητών. Ωστόσο, σε διάφορες χώρες, υφίστανται σημαντικές διακυμάνσεις στην επίδραση της φοίτησης σε σχολεία προσχολικής εκπαίδευσης και την επίδοση στην ανάγνωση όταν οι μαθητές φθάσουν την ηλικία των 15 ετών. Μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, στο Ισραήλ, το Βέλγιο, την Ιταλία και τη Γαλλία, οι επιδόσεις μαθητών που φοιτούν σε προσχολική εκπαίδευση για διάστημα πλέον του έτους ξεπερνούν στη ανάγνωση κατά τουλάχιστον 64 μονάδες μαθητές που δεν φοίτησαν σε σχολεία προσχολικής εκπαίδευσης, διαφορά που αντιστοιχεί χοντρικά στο αντίστοιχο ενός και μισού έτους φοίτησης στο σχολείο. Αυτό ίσχυε και εφόσον λήφθηκε υπόψη το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των μαθητών. Από την άλλη, στην Εσθονία, τη Φιλανδία, τις Ηνωμένες Πολιτείες και την Κορέα, δεν υπάρχει σημαντική διαφορά στις επιδόσεις στην ανάγνωση μεταξύ αυτών που φοίτησαν σε σχολεία προσχολικής εκπαίδευσης για διάστημα πλέον του έτους και όσων δεν φοίτησαν καθόλου, εφόσον λήφθηκε υπόψη το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των μαθητών. Στην Ελλάδα, ο μέσος όρος επίδοσης των μαθητών που είχαν φοιτήσει σε σχολεία προσχολικής εκπαίδευσης για διάστημα πλέον του έτους ήταν 69 μονάδες υψηλότερα στην κλίμακα ανάγνωσης του PISA από όσους δεν φοίτησαν καθόλου και μάλιστα αφού λήφθηκε υπόψη το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο των μαθητών, ο μέσος όρος επίδοσης είναι 49 μονάδες. Τα συγκεκριμένα αποτελέσματα υπογραμμίζουν τη σπουδαιότητα της προσχολικής εκπαίδευσης και διεθνείς συγκρίσεις παιδιών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης δείχνουν υψηλές αναλογίες εγγραφών μεταξύ τόσο των ευνοούμενων όσο και των μη ευνοούμενων ελληνικών παιδιών.

115. Η επόμενη πρόκληση είναι η αύξηση της θετικής επίδρασης της προσχολικής εκπαίδευσης στην επίδοση των μαθητών στη μεταγενέστερη σχολική τους σταδιοδρομία.

114. Ένας παράγοντας που ενδέχεται να ερμηνεύσει τις παραλλαγές στην επίδραση της προσχολικής εκπαίδευσης στη μεταγενέστερη σχολική επίδοση είναι η ποιότητα της προσχολικής εκπαίδευσης. Αυτή η υπόθεση υποστηρίζεται από το γεγονός ότι η επίδραση τείνει να είναι μεγαλύτερη στα εκπαιδευτικά συστήματα, όπου η διάρκεια της προσχολικής εκπαίδευσης είναι μεγαλύτερη, έχει μικρότερη αναλογία μαθητών – εκπαιδευτικών ή όπου επωφελείται από υψηλότερες δημόσιες δαπάνες ανά μαθητή (Πίνακας Π.5.6).

115. Όταν η συγκεκριμένη επίδραση συγκρίνεται με το κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο, στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ, δεν υπάρχει σημαντική διαφορά αναφορικά με την επίδραση μεταξύ μαθητών από κοινωνικοοικονομικά μειονεκτούντα και πλεονεκτούντα υπόβαθρα (Πίνακας Π.5.8). Οι μαθητές επωφελούνται εξίσου από τη φοίτηση στην προσχολική εκπαίδευση σε 31 χώρες του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας και 25 εταίρων χωρών και οικονομιών. Οι Ηνωμένες Πολιτείες είναι η μόνη χώρα του ΟΟΣΑ όπου το πρόγραμμα PISA απεικονίζει ότι οι ευνοούμενοι μαθητές επωφελούνται περισσότερο από την προσχολική εκπαίδευση. Ένα μέρος της διαφοράς της επίδρασης της φοίτησης στην προσχολική εκπαίδευση στην επίδοση των μαθητών που προέρχονται από διαφορετικά κοινωνικοοικονομικά υπόβαθρα πιθανόν να οφείλεται στο γεγονός ότι πολλοί παράγοντες εκτός της προσχολικής εκπαίδευσης (π.χ. εκπαίδευση εντός και εκτός σχολείου που έλαβαν οι μαθητές μεταξύ 6 και 15 ετών) ενδέχεται να επηρεάζουν την επίδοση των 15χρονων μαθητών.

¹ Αν και η κατάταξη 25 είναι η καλύτερη εκτίμηση, λόγω σφαλμάτων στα δείγματα ή τις μετρήσεις θα μπορούσε να είναι μεταξύ 22 και 29.

² Λαμβάνοντας υπόψη και τα λάθη δειγματοληψίας και μέτρησης, η κατάταξη είναι η 30^η.

³ Λαμβάνοντας υπόψη και τα σφάλματα δειγματοληψίας και μέτρησης, η κατάταξη είναι η 30^η.

⁴ Δεν υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα για την Ελλάδα.

⁵ Αυτό μετράται από τον δείκτη οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής θέσης των μαθητών στην κλίμακα αξιολόγησης του προγράμματος PISA. Ο δείκτης έχει μέσο όρο 0 και μια συνήθη παρέκκλιση 1 για τις χώρες του ΟΟΣΑ. Ο δείκτης αξίας για τους περισσότερους μη ευνοημένους μαθητές είναι -1,28 για την Ελλάδα και -1,14 για τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Η αξία του δείκτη για το σύνολο του μαθητικού πληθυσμού είναι -0,02 για την Ελλάδα και 0,00 για τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ.

⁶ Οι επίμονοι μαθητές είναι εκείνοι που προέρχονται από μη ευνοούμενο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο και έχουν πολύ καλύτερες επιδόσεις απ' ό,τι προβλέπεται για το δικό τους υπόβαθρο. Για να προσδιοριστούν αυτοί οι μαθητές, πρώτα εντοπίζεται η σχέση μεταξύ επιδόσεων και κοινωνικοοικονομικού υποβάθρου για όλους τους μαθητές που συμμετέχουν στο πρόγραμμα αξιολόγησης PISA 2009. Έπειτα, η πραγματική επίδοση κάθε μη ευνοούμενου μαθητή συγκρίνεται με την προβλεπόμενη απόδοση βάσει της μέσης σχέσης μεταξύ μαθητών από παρόμοιο κοινωνικοοικονομικό υπόβαθρο σε όλες τις χώρες. Αυτή η διαφορά προσδιορίζεται ως η υπολειπόμενη επίδοση του μαθητή. Ένας μη ευνοημένος μαθητής κατατάσσεται ως επίμονος όταν η υπολειπόμενη επίδοσή του βρίσκεται στο μερίδιο με την καλύτερη υπολειπόμενη επίδοση μαθητών από όλες τις χώρες.

⁷ Στην Ελλάδα, μία μονάδα του δείκτη σχέσεων εκπαιδευτικών-μαθητών PISA συνδέεται θετικά με 11 βαθμούς στην κλίμακα ανάγνωσης PISA (Πίνακας IV.4.1).

⁸ Στην Ελλάδα, μία μονάδα του δείκτη PISA πειθαρχικού περιβάλλοντος συνδέεται θετικά με 11 βαθμούς στην κλίμακα ανάγνωσης PISA (Πίνακας IV.4.2).

⁹ Η κάθετη διαφοροποίηση αναφέρεται στους τρόπους με τους οποίους οι μαθητές προοδεύουν στα εκπαιδευτικά συστήματα όσο μεγαλώνουν. Παρόλο που ο μαθησιακός πληθυσμός διαφοροποιείται σε επίπεδο σχολικής βαθμίδας ουσιαστικά σε όλα τα σχολεία του προγράμματος PISA, σε ορισμένες χώρες, το σύνολο των 15χρονων μαθητών φοιτούν στο ίδιο επίπεδο σχολικής βαθμίδας, ενώ σε άλλες

χώρες διασκορπίζονται σε διάφορα επίπεδα σχολικών βαθμίδων συνεπεία των πολιτικών που ρυθμίζουν την ηλικία εισαγωγής στο σχολικό σύστημα και/ή τυχόν επανάληψη τάξεων. Η οριζόντια διαφοροποίηση αναφέρεται στις διαφορές στην εκπαίδευση εντός της ίδιας σχολικής βαθμίδας ή εκπαιδευτικού επιπέδου. Ενδεχομένως το εκπαιδευτικό σύστημα ή ανεξάρτητα σχολεία ομαδοποιούν τους μαθητές αναλόγως ενδιαφερόντων και/ή επιδόσεων. Σε επίπεδο συστήματος, οριζόντια διαφοροποίηση μπορεί να εφαρμόζεται από σχολεία που επιλέγουν μαθητές βάσει των ακαδημαϊκών τους μητρώων, προσφέροντας συγκεκριμένα προγράμματα (επαγγελματικά ή ακαδημαϊκά, για παράδειγμα) και προσδιορίζοντας την ηλικία κατά την οποία οι μαθητές γίνονται δεκτοί στα συγκεκριμένα προγράμματα. Ανεξάρτητες σχολικές μονάδες μπορούν να εφαρμόζουν οριζόντια διαφοροποίηση, ομαδοποιώντας τους μαθητές βάσει ικανότητας ή αποβάλλοντας τους μαθητές από το σχολείο λόγω χαμηλής επίδοσης, προβλημάτων συμπεριφοράς ή ειδικών αναγκών.