

Αντιλήψεις των προέδρων των ενιαίων Σχολικών Επιτροπών ΟΤΑ (του Ν.3852/2010) για τους κινδύνους διαφθοράς στη διαχείριση των κονδυλίων για τις σχολικές μονάδες

*Αργυροπούλου Ελευθερία *, Γκαραβέλλας Εμμανουήλ*

Περίληψη

Η διαφθορά αποτελεί ένα σύνθετο και πολυδιάστατο φαινόμενο και έχει συνδεθεί με τον εκφυλισμό των αρχών και αξιών που αποτελούν τη βάση ενός πολιτικού συστήματος. Στην εκπαίδευση διεθνώς η διαφθορά εμφανίζεται σε όλες τις βαθμίδες της. Στην Ελλάδα, οι προσπάθειες καταπολέμησης της διαφθοράς δείχνουν πρόοδο στην απάλειψη του φαινομένου. Η παρούσα έρευνα πραγματοποιήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2015 σε Πρωτοβάθμιες Σχολικές Επιτροπές της Αττικής. Τα αποτελέσματα έδειξαν ότι ακόμη υπάρχουν κενά στη λειτουργία των Σχολικών Επιτροπών, τα οποία πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα με στόχο την αποτελεσματική λειτουργία των συγκεκριμένων συλλογικών οργάνων και την πρόληψη των κινδύνων διαφθοράς στην εκπαίδευση.

Λέξεις κλειδιά: δημόσιες πολιτικές, εκπαίδευση, πρόληψη διαφθοράς, Σχολική Επιτροπή

* Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Κρήτης

«Το έργο συγχρηματοδοτείται από την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση», στο πλαίσιο της Πράξης «Ενίσχυση του ανθρώπινου ερευνητικού δυναμικού μέσω της υλοποίησης διδακτορικής έρευνας» (MIS-5000432), που υλοποιεί το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ)»



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού,
Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

1. Εισαγωγή

Στις σύγχρονες κοινωνίες, η κοινωνική επιστήμη συχνά μεταφέρεται στη δημόσια πολιτική. Είτε σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό είτε διακρατικό επίπεδο, ο σχεδιασμός της δημόσιας πολιτικής παραμένει μια περίπλοκη σειρά ενεργειών και δυναμικών. Ειδικά στο πλαίσιο της σημερινής παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, η ανάπτυξη και η θέσπιση δημόσιων πολιτικών επηρεάζεται αναμφισβήτητα από πολλούς παράγοντες. Ως εκ τούτου, η συστηματική μελέτη της δημόσιας πολιτικής στις διάφορες πτυχές της αποτελεί μια πρόκληση για τις Κοινωνικές Επιστήμες.

Η εκπαίδευση αποτελεί αναμφισβήτητα ένα μεγάλο κομμάτι της δημόσιας διοίκησης. Συνεπώς, ο σχεδιασμός δημόσιων πολιτικών που την αφορούν, είναι μια διαδικασία βαρύνουσας σημασίας. Ένα από τα θέματα που ταλανίζουν τη δημόσια διοίκηση γενικά και την εκπαίδευση πιο συγκεκριμένα και το οποίο χρήζει ιδιαίτερης αντιμετώπισης και πολιτικών είναι η διαφθορά. Ειδικά στο συγκεκριμένο της παγκόσμιας οικονομικής αστάθειας, η διαφθορά σε κάθε τομέα και με οιαδήποτε μορφή αποτελεί πρωταρχική ανάγκη για την ευμάρεια κάθε κράτους.

Η αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς απαιτεί μία συντονισμένη και συστηματική προσπάθεια, καθώς και μία ολοκληρωμένη στρατηγική από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς (διεθνείς οργανισμούς, κρατικές κυβερνήσεις, μη κυβερνητικές οργανώσεις). Οι λύσεις που προτείνονται στη διεθνή βιβλιογραφία συναρτώνται άμεσα με τον προσδιδόμενο κάθε φορά ορισμό, τις μορφές, τις αιτίες και τις επιπτώσεις της διαφθοράς, όπως επίσης και τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα.

Τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, στο πλαίσιο της οικονομικής ύφεσης, η δομή και η λειτουργία της εκπαίδευσης επηρεάστηκε σοβαρά τόσο από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις συμβάσεις εξωτερικού δανεισμού (μνημόνια), όσο κι από τις υποδείξεις των διεθνών οργανισμών που εξετάζουν την εκπαίδευση και τα εκπαιδευτικά συστήματα υπό το πρίσμα του πυλώνα της οικονομίας (Argyrouliou, 2018). Έτσι, κατά την άποψη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), η Ελλάδα, με δεδομένη την ανάγκη για τη μέγιστη αξιοποίηση των παραγωγικών της πόρων, θεωρείται ότι πρέπει να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες

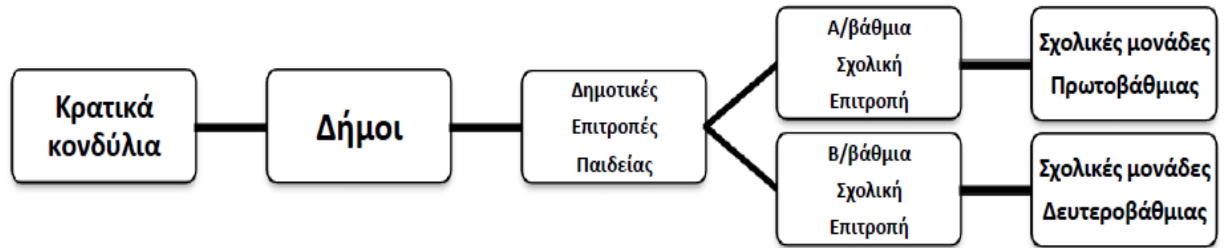
του εκπαιδευτικού συστήματος για να μπορέσει να βελτιώσει την οικονομική της θέση (OECD, 2015).

2. Η προβληματική της έρευνας

α) Διατύπωση του ερευνητικού προβλήματος

Η κατανομή των κονδυλίων που προορίζονται για την εκπαίδευση διαφέρει από χώρα σε χώρα και από εκπαιδευτικό σύστημα σε εκπαιδευτικό σύστημα. Τα κονδύλια αυτά δεν έχουν κοινή πορεία κατανομής, διότι δεν αφορούν τους ίδιους αποδέκτες. Σε συγκεντρωτικά συστήματα, όπως αυτό της Ελλάδας, η χρηματοδότηση προέρχεται κατ' ευθείαν από την κεντρική υπηρεσία και τον κρατικό προϋπολογισμό ή τις αποκεντρωμένες εκπαιδευτικές διοικητικές υπηρεσίες. Από την κεντρική υπηρεσία, εν τω προκειμένω το Υπουργείο Παιδείας (μέσω του Υπουργείου Οικονομικών), προέρχονται οι δαπάνες που αφορούν τους μισθούς των εκπαιδευτικών, ενώ υπάρχουν άλλες δαπάνες, π.χ οι λειτουργικές, που φτάνουν στον τελικό αποδέκτη, τη σχολική μονάδα, μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης (Αργυροπούλου, 2015). Η χρήση των πόρων που διατίθενται είναι ρητά προδιαγεγραμμένη, ο έλεγχος είναι πολύ αυστηρός και απαιτείται η καταγραφή και η πραγματοποίηση μόνο συγκεκριμένου είδους δαπανών, των λεγόμενων «επιλέξιμων δαπανών».

Σύμφωνα με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, τα συγκεκριμένα κρατικά κονδύλια για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών των σχολικών μονάδων επιμερίζονται στους δήμους της χώρας, οι οποίοι με τη σειρά τους, αφού τα αποδώσουν στις Δημοτικές Επιτροπές Παιδείας, τα διαθέτουν στην Πρωτοβάθμια και στην Δευτεροβάθμια Σχολική Επιτροπή. Εκείνες, τέλος, έχουν ως έργο την κατανομή των κονδυλίων στις σχολικές μονάδες της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης αντίστοιχα, όπως φαίνεται σχηματικά στο παρακάτω σχεδιάγραμμα.



Σχεδιάγραμμα 1.

Όπως γίνεται αντιληπτό, ο θεσμός της Σχολικής Επιτροπής αποτελεί επί της ουσίας το κύριο συλλογικό όργανο λαϊκής συμμετοχής στη λειτουργία των σχολικών μονάδων. Η κάθε Σχολική Επιτροπή συστήθηκε για να λειτουργεί ως όργανο κοινωνικού ελέγχου και δημοκρατικού προγραμματισμού και αποτελεί το «συνδετικό κρίκο» μεταξύ σχολικής μονάδας-εκπαιδευτικών, φορέων της τοπικής κοινωνίας και γονέων.

Ιστορικά, ο θεσμός της Σχολικής Επιτροπής συναντάται για πρώτη φορά το 1834, αν και το σύστημα αυτοδιοίκησης των σχολείων ήταν γνωστό στον ελληνικό χώρο πριν την εθνική ανεξαρτησία. Το 1931 μετονομάστηκαν σε Σχολικές Εφορείες, ενώ μισό αιώνα περίπου μετά, το 1985, επανήλθε η πρότερη και έως σήμερα εν ισχύ ονομασία τους.

Ο νόμος 1566/85 δημιούργησε μια διαφορετική πραγματικότητα στα ελληνικά δεδομένα, διότι επεδίωξε να συνδυάσει και να αντιστοιχίσει τη διοικητική διαίρεση της χώρας -και ειδικότερα την τοπική αυτοδιοίκηση- με τις δομές βάσης στην οργανωτική διάρθρωση της εκπαίδευσης, δηλαδή τις σχολικές μονάδες: «έχει έντονα αποσυγκεντρωτικές και αποκεντρωτικές τάσεις ... ιδιαίτερα τεράστιας σημασίας είναι η αποκέντρωση πόρων και αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση που γίνεται στην οργάνωση-διοίκηση της σχολικής περιουσίας» (Ν. 1566/85 Εισηγητική Έκθεση, σελ. 14-16 σποράδην). Στο πλαίσιο αυτό, η σχολική περιουσία μεταβιβάστηκε στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και η διαχείρισή της έγινε μέσω των Σχολικών Επιτροπών. Ανάλογα δε με τον αριθμό των εξυπηρετούμενων μαθητών, κάθε σχολική μονάδα ή ομάδα 2 ή 3 σχολικών μονάδων διέθετε δική της Σχολική Επιτροπή, είχε δικό της ταμείο κι ήταν υπεύθυνη για τη διαχείριση των λειτουργικών

της κονδυλίων, γεγονός που της παρείχε σχετική αυτονομία οικονομικών ενεργειών και λογιστικών πράξεων (Αργυροπούλου,2010).

Είκοσι πέντε χρόνια μετά, με την θέσπιση κι εφαρμογή του νόμου 3852/2010 η Σχολική Επιτροπή άλλαξε μορφή. Οι παλαιές Σχολικές Επιτροπές που αναφέρθηκαν πρωτύτερα συγχωνεύτηκαν σε κάθε καλλικρατικό δήμο, σε δύο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ένα για τις σχολικές μονάδες της Πρωτοβάθμιας και ένα για τις σχολικές μονάδες της Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, με τις ονομασίες ενιαία Πρωτοβάθμια Σχολική Επιτροπή και ενιαία Δευτεροβάθμια Σχολική Επιτροπή αντίστοιχα. Οι αλλαγές αυτές στόχευαν αφενός στην διοικητική, οικονομική, πολιτική και ηθική επαναθεμελίωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφετέρου δε στην ριζική αλλαγή του κεντρικού κράτους, αναδεικνύοντας τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό χαρακτήρα του (Εισηγητική Έκθεση του νόμου). Ωστόσο, όπως φάνηκε εκ των υστέρων, ο συγκεκριμένος νόμος προτάθηκε ως ένα εργαλείο εξεύρεσης πόρων για την αποπληρωμή των υποχρεώσεων που θα απέρρεαν από τη σύναψη της δανειακής σύμβασης του 2012 (ΕΥ, 2010α). Ειδικότερα, οι επιπτώσεις της αλλαγής αυτής στην χρηματοδότηση των σχολικών μονάδων έγιναν αμέσως εμφανείς: οι σχολικές μονάδες έπαψαν να έχουν δική τους οικονομική και φορολογική υπόσταση (δηλαδή, τραπεζικό λογαριασμό και ΑΦΜ) και την δυνατότητα να διαχειρίζονται τα λειτουργικά κονδύλια που τους αναλογούν κατά βούληση. Με το νέο νομοθετικό καθεστώς το μεγαλύτερο μέρος των λειτουργικών δαπανών είναι στη διακριτική ευχέρεια των δημοτικών επιτροπών παιδείας και της μιας σχολικής επιτροπής ανά εκπαιδευτική βαθμίδα. Αμέσως δε μετά την ψήφιση του Καλλικράτη, οι σχολικές μονάδες υποχρεώθηκαν να παραδώσουν στον οικείο δήμο τα χρήματα που διατηρούσαν στον τραπεζικό τους λογαριασμό. Εφεξής, οι διευθυντές των σχολικών μονάδων είναι υποχρεωμένοι να ζητούν από το δήμο να προβαίνει για λογαριασμό τους σε οποιαδήποτε λειτουργική δαπάνη, γεγονός που δημιουργεί καθυστερήσεις, ελλείψεις, παρανοήσεις και εντείνει το συγκεντρωτισμό, τον οποίο επαγγελλόταν ότι θα μειώσει ή/και θα καταργήσει. Έτσι, σε αυτήν τη προσπάθεια αποκέντρωσης, η εκπαιδευτική κοινότητα έχασε την μοναδική ίσως δυνατότητα διατήρησης ενός βαθμού αυτονομίας της, καθώς η «εξουσία» αυτοδιαχείρισης των λειτουργικών κονδυλίων μεταφέρθηκε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Τα παραπάνω δεδομένα, οδήγησαν στη διεξαγωγή έρευνας σε θέματα που ανήκουν στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων της νέας μορφής της Σχολικής Επιτροπής,

προκειμένου να συναχθούν συμπεράσματα εντοπισμού περιπτώσεων διαφθοράς στην εκπαίδευση.

β) Σκοπός της έρευνας και Ερευνητικά ερωτήματα

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση των αντιλήψεων των Προέδρων Σχολικών Επιτροπών σχετικά με τη διαχείριση των κονδυλίων που διατίθενται για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών των σχολικών μονάδων.

Συνεπώς τα ερευνητικά ερωτήματα διατυπώνονται ως ακολούθως:

E1: Με ποιον τρόπο γίνεται η κατανομή των κονδυλίων που προορίζονται για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών των σχολικών μονάδων;

E2: Με ποιον τρόπο εξασφαλίζεται η διαφάνεια, όσον αφορά τον τρόπο κατανομής αυτών των λειτουργικών κονδυλίων των σχολικών μονάδων;

γ) Αναγκαιότητα – Σπουδαιότητα της έρευνας

Σε μια περίοδο όπου η Ελλάδα εξέρχεται σταδιακά από βαθιά οικονομική κρίση, είναι σημαντικό να υπάρξει ορθολογισμός στη διαχείριση των διατιθέμενων, για τη λειτουργία της εκπαίδευσης, αφού τα πλέον αποτελεσματικά σχολεία είναι εκείνα που έκαναν ορθολογική διαχείριση των χρηματικών πόρων και όχι κατ' ανάγκη εκείνα που διαθέτουν περισσότερους πόρους (Καρατζιά-Σταυλιώτη, 1999). Η Σχολική Επιτροπή ως συλλογικό όργανο διαχείρισης πιστώσεων θα πρέπει να εφαρμόσει εξειδικευμένα κριτήρια για τη σωστή διάθεση των χρημάτων στις εκπαιδευτικές μονάδες, με στόχο την μείωση πολύπλοκων και περιττών γραφειοκρατικών ενεργειών και τη διαφάνεια κατά τη ροή των διοικητικών διαδικασιών.

Η έλλειψη που παρατηρείται στη βιβλιογραφία σχετικά με τη λειτουργία της Σχολικής Επιτροπής σύμφωνα με τις αλλαγές που επέφερε ο αυτοδιοικητικός νόμος «Καλλικράτης» καθιστά αναγκαία την εκπόνηση της παρούσας έρευνας.

3. Βιβλιογραφική Επισκόπηση

α) Διαφθορά, διαφθορά στην εκπαίδευση, διαφθορά στην ελληνική εκπαίδευση.

Η Παγκόσμια Τράπεζα ορίζει την διαφθορά ως «κατάχρηση της δημόσιας περιουσίας για προσωπικό όφελος» (Pedersen, Hilmer and Jars, 2008). Από τον ορισμό αυτό βέβαια, δεν συνάγεται ότι η διαφθορά δεν παρουσιάζεται στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του ιδιωτικού τομέα. Πιο ολοκληρωμένος θεωρείται ο ορισμός που δίνεται από τη μη κερδοσκοπική οργάνωση «Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς», σύμφωνα με τον οποίο «η διαφθορά είναι η κατάχρηση δημόσιας ή ιδιωτικής θέσης ή εξουσίας για ίδιο όφελος και ιδίως όταν παρέχονται υπηρεσίες σε πολίτες, διανέμονται δημόσια αγαθά, δεν εφαρμόζονται οι νόμοι, πραγματοποιούνται αδιαφανείς συναλλαγές είτε μεταξύ ιδιωτών και κράτους, είτε μεταξύ ιδιωτών» (Transparency International, 2009).

Η διαφθορά φαίνεται να πλήττει περισσότερο τις αναπτυσσόμενες χώρες και τις χώρες σε μετάβαση, και ιδιαίτερα τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα (Καρκατσούλης, 2006). Σύμφωνα με τη Διεθνή Διαφάνεια, η διαφθορά κυριαρχεί εκεί που ο πειρασμός συνυπάρχει με την ανεκτικότητα. Παράγοντες όπως, η φτώχεια και οι πειρασμοί για «συμπλήρωμα» του πενιχρού εισοδήματος, οι μεγάλες ανισότητες στην κατανομή του πλούτου, ο σημαντικός περιορισμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ελευθερίας του τύπου, η ανυπαρξία ή η ασθενής λειτουργία θεσμικών ελέγχων και ελεγκτικών οργανισμών και τέλος, η δυσλειτουργία/έλλειψη δημοκρατικών θεσμών που θα εμπνεύσουν αμοιβαίο σεβασμό και εμπιστοσύνη μεταξύ κράτους και πολίτη, ευνοούν τη διαιώνιση του φαύλου κύκλου φτώχειας και διαφθοράς¹.

¹ Ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς για το 2017 (Transparency International) δείχνει ότι η πλειοψηφία των χωρών σημειώνει ελάχιστη πρόοδο όσον αφορά τη μείωση της διαφθοράς, ενώ περαιτέρω ανάλυση δείχνει ότι δημοσιογράφοι και ακτιβιστές σε διεφθαρμένες χώρες καθημερινά κινδυνεύουν, σε μια προσπάθεια να δημοσιοποιήσουν το θέμα.

Από το 2012, αρκετές χώρες βελτίωσαν σημαντικά τη βαθμολογία τους, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, της Ακτή του Ελεφαντοστού, της Σενεγάλης και του Ηνωμένου Βασιλείου, ενώ σε άλλες μειώθηκε, συμπεριλαμβανομένης της Συρίας, της Υεμένης και της Αυστραλίας.

Το σημαντικό αυτό πρόβλημα που ταλαιπωρεί τις κοινωνίες παγκοσμίως, επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό και την ελληνική πραγματικότητα. Σύμφωνα με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Ρακιντζής, 2013), οι καθυστερήσεις της δικαιοσύνης, η ανεξέλεγκτη εξουσία, η χαλαρότητα των ελέγχων σε συνδυασμό με τη γενικότερη ατιμωρησία που επικρατεί και η μη εφαρμογή των νόμων συμβάλλουν σημαντικά στην παρουσία του φαινομένου της διαφθοράς. Η διαφθορά κοστίζει στην Ελλάδα 14 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως και αυξάνει το κόστος του επιχειρείν κατά 12% (Παπαπανάγος, 2014)².

Στο πλαίσιο του ευρύτερου δημόσιου τομέα, το φαινόμενο της διαφθοράς δεν θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστο το χώρο της εκπαίδευσης. Η εκπαίδευση επηρεάζεται από τις πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές αλλαγές και άλλες συγκυρίες. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ η εκπαίδευση παγκοσμίως καλύπτει κατά μέσο όρο το 12,9% των δημόσιων δαπανών (OECD, 2015). Η διαφθορά στην εκπαίδευση διεθνώς, εμφανίζεται σε όλες τις βαθμίδες της (πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια, τριτοβάθμια, δημόσια και ιδιωτική) και τα βασικά αίτια της εμφάνισής της είναι η έλλειψη διαφάνειας και λογοδοσίας (Τραυλός, 2013). Σύμφωνα με τον συγγραφέα, η διαφθορά στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση μπορεί να λάβει τις εξής μορφές:

- Δωροδοκία για προμήθειες και αναθέσεις κατασκευής κτηρίων/έργων
- Σχολεία φαντάσματα (Ghost Schools)
- Παραπαιδεία (Shadow Schools)
- Δάσκαλοι-Καθηγητές φαντάσματα (Ghost Teachers)
- Διασπάθιση πόρων που διατίθενται για βιβλία και αναλώσιμα
- Δωροδοκία για πρόσβαση στην Εκπαίδευση, και λήψη διπλωμάτων
- Οικογενειοκρατία/ευνοιοκρατία στον διορισμό, προαγωγές/μονιμότητα καθηγητών στα σχολεία/γυμνάσια/λύκεια
- Πλαστά Διπλώματα

² Το 2014 έγιναν 600 καταγγελίες για διαφθορά στην Διεθνή Διαφάνεια Ελλάς, που αφορούσαν, κατά κύριο λόγο, την τοπική αυτοδιοίκηση, το σύστημα υγείας και την ανασφάλιστη εργασία. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η διαφθορά υπολογίζεται σε 120 δισ. ευρώ ετησίως, ενώ το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ υπολογίζει την διαφθορά σε παγκόσμιο επίπεδο σε 2,6 τρισ. δολάρια και εκτιμά ότι αυξάνει το κόστος για τις επιχειρήσεις κατά 10%.

- Ιδιοποίηση δημόσιων πόρων (grants)
- Απουσία από άσκηση καθηκόντων
- Σεξουαλική παρενόχληση

Στην Ελλάδα, εξ όσων γνωρίζουμε από τη διερεύνηση της ελληνικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, δεν υπάρχουν έρευνες σχετικές με τη διαφθορά στην εκπαίδευση. Η παρούσα εργασία αποπειράται να επεξηγήσει την οικονομική διασύνδεση των σχολικών μονάδων με τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και να εξετάσει τους κινδύνους διαφθοράς που ενδέχεται να προκύπτουν μέσα από τη σχέση αυτή.

β) Δημόσιες πολιτικές αντιμετώπισης της διαφθοράς, της διαφθοράς στην εκπαίδευση, και ειδικότερα της διαφθοράς στην ελληνική εκπαίδευση.

Για την ουσιαστική αντιμετώπιση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στο Δημόσιο Τομέα, τα ενδεδειγμένα μέτρα πρέπει να στοχεύουν στην πρόληψη³, στην καταστολή και στην εκπαίδευση των πολιτών (Ρακιντζής, 2005). Αξίζει να σημειωθεί ότι μία στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς, η οποία θα επικεντρωνόταν μόνο ή κυρίως στην κατασταλτική δράση, αγνοώντας τις παραμέτρους της πρόληψης και της εκπαίδευσης των πολιτών, θα ήταν καταδικασμένη σε αποτυχία.

Η επιτυχής καταπολέμηση της διαφθοράς προϋποθέτει επίσης, την αξιοποίηση και την ανταλλαγή μεταξύ των κρατών της εμπειρίας και της αξιολόγησης των έως τώρα ληφθεισών πολιτικών και μέτρων. Η τελική μορφή των μεθόδων που θα εφαρμοστούν σε εθνικό επίπεδο πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν και να προσαρμοστεί κατάλληλα σύμφωνα με το εκάστοτε νομικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο (Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, 2014).

Εξαιτίας της επικινδυνότητας του φαινομένου της διαφθοράς λοιπόν, διεθνείς οργανισμοί και φορείς, όπως ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε), η Παγκόσμια

³ Αναφορικά με την πρόληψη, τα μέτρα πρέπει να αποσκοπούν στην απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, τη μείωση της γραφειοκρατίας, την αποτελεσματική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και τη διαφάνεια της δράσης των κρατικών οργάνων.

Τράπεζα, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α), η Διεθνής Διαφάνεια, η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε) και το Συμβούλιο της Ευρώπης, μάχονται συστηματικά για τον περιορισμό της (Ρακιντζής, 2013). Αποτέλεσμα της παγκόσμιας δραστηριοποίησης είναι η δημιουργία ενός ευρύτατου συμβατικού πλαισίου, τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε διεθνές επίπεδο, που στοχεύει στην ενοποίηση των εθνικών πρακτικών και των μεθόδων δράσης τους (Bonime-Blanc, 2012, Klitgaard, 1998).

Επιπρόσθετα, ιδιαίτερη σημασία για το πρόγραμμα υλοποίησης ενιαίας πολιτικής κατά της διαφθοράς και κοινής προσπάθειας για την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης αποκτούν οι μηχανισμοί παρακολούθησης που λειτουργούν στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ, Συμβούλιο της Ευρώπης). Σημαντικό μηχανισμό παρακολούθησης στο θέμα της διαφθοράς αποτελεί η ομάδα κρατών – GRECO (Group of States against Corruption), η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης⁴. Η GRECO παρακολουθεί την υλοποίηση των είκοσι Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης και την εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων, συστάσεων και οδηγιών, στο πλαίσιο του Προγράμματος Δράσης κατά της Διαφθοράς. Η GRECO αποτελεί έναν ευέλικτο και αποτελεσματικό μηχανισμό που εκτιμά, μέσω εκθέσεων αξιολόγησης το κατά πόσο τα κράτη λαμβάνουν τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και προτείνει συγκεκριμένα μέτρα με γνώμονα τις ιδιαιτερότητες κάθε κράτους. (Ρακιντζής, 2013).

Οι αποτελεσματικές πολιτικές κατά της διαφθοράς σε ορισμένα κράτη μέλη απορρέουν εν μέρει από μια παράδοση ειλικρίνειας, διαφάνειας και κοινοποίησης εγγράφων. Σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν πολλαπλές ισχυρές ισορροπίες ομάδων διαφθοράς και αξεπέραστοι περιορισμοί στη δράση εναντίον τους, τότε η ενδεδειγμένη πολιτική της κυβέρνησης είναι η «διαφάνεια» (transparency), η πληρωμή προσόδων πληροφορίας ή οι αποδοτικοί μισθοί και ένα πλαίσιο αποτρεπτικών κινήτρων τιμωρίας (Εκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, 2014). Μία από τις δράσεις που προωθούν τη διαφάνεια, την ενημέρωση και την ενεργή συμμετοχή των πολιτών είναι η ανοιχτή και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

⁴ Στην GRECO συμμετέχουν 48 ευρωπαϊκές χώρες (συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας) και οι ΗΠΑ.

Οι ταχύτατες εξελίξεις της τεχνολογίας έχουν οδηγήσει στη δημιουργία μιας ολοένα και περισσότερο εστιασμένης στην πληροφορία οικονομίας, στην οποία η γνώση έχει μετατραπεί σε βασικό παράγοντα ανταγωνιστικότητας (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2000). Η πρόκληση για πολλές κυβερνήσεις σήμερα είναι η παροχή ευκαιριών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις για την ενεργό συμμετοχή τους στην παγκόσμια οικονομία της γνώσης.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί βασικό παράγοντα για την επίτευξη του στόχου αυτού, μέσω του διαδικτύου (Αποστολάκης, Λούκης και Χάλαρης, 2008). Διαφάνεια κανόνων, νόμων, διαδικασιών και θεσμικοί έλεγχοι μειώνουν τις ευκαιρίες διαφθοράς και παράλληλα ενισχύουν το κύρος των θεσμικών οργάνων.

Η αρχή για την υλοποίηση της κοινωνίας της Πληροφορίας, με την απελευθέρωση του τομέα των τηλεπικοινωνιών (Χαραλάμπης, Βιδάλης και Κανελλοπούλου, 2003), πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα τη δεκαετία του '90, όπως και σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το πρώτο ουσιαστικό βήμα για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης έγινε με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κλεισθίνης το 1994. Ακολούθησαν προγράμματα⁵ που στόχευαν στην αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης, επιχειρώντας την πραγματοποίηση μιας αλλαγής στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της, εισάγοντας τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών⁶.

⁵ Το 1995 δημοσιεύεται το πρώτο κείμενο στρατηγικής της χώρας μας σχετικά με την Κοινωνία της Πληροφορίας. Ακολούθησε το 1999 η Λευκή Βίβλος που αποτέλεσε το σχέδιο της κυβερνητικής πρότασης για την ανάπτυξη της Κοινωνίας της Πληροφορίας στην Ελλάδα, με προτεινόμενες δράσεις για την Ευρυζωνική Πρόσβαση. Το μεγάλο βήμα όμως για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση έγινε με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για την Κοινωνία της Πληροφορίας το 2000. Από τότε έχουν δρομολογηθεί πολυάριθμα προγράμματα και δράσεις που συνέβαλλαν στην εικόνα που υπάρχει σήμερα (Πρόγραμμα «Αριάδνη», Πρόγραμμα «Πολιτεία», Πρόγραμμα «Ψηφιακή Σύγκλιση», Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013, επιχειρησιακό σχέδιο Ψηφιακή Ελλάδα 2020).

⁶ Στο πλαίσιο της ανοιχτής διακυβέρνησης έχουν δημιουργηθεί από το ελληνικό κράτος όλα αυτά τα χρόνια αρκετά «εργαλεία», τα οποία στοχεύουν στην διαφάνεια, στην αύξηση της χρήσης των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από τους πολίτες, στην εξυπηρέτηση των πολιτών καθώς και στη συμμετοχή τους στο σχεδιασμό πολιτικών (η γραμμή 1502, το δίκτυο «Σύζευξις», τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, το Παρατηρητήριο για την Κοινωνία των Πολιτών, η κυβερνητική πύλη «Ερμής», το Πρόγραμμα ανοικτής διακυβέρνησης "Ορεγγον", το Πρόγραμμα «Διαύγεια»)

Από τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα εφαρμογής των παραπάνω πολιτικών είναι το πρόγραμμα Διαύγεια (ν. 3861/2010), στο οποίο δημοσιεύεται στο διαδίκτυο κάθε διοικητική πράξη του κράτους, και το *οpen.gov*, στο οποίο τίθενται σε δημόσια διαβούλευση όλα τα σχέδια νόμων, πριν εισέλθουν στη Βουλή για να ψηφιστούν (Stefaneas, 2010). Έτσι, οι πολίτες έχουν πρόσβαση στο σύνολο των νόμων και των αποφάσεων που εκδίδονται από τα κυβερνητικά όργανα, τους φορείς του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα και τις Ανεξάρτητες Αρχές. Η καινοτομία που εισάγει το πρόγραμμα Διαύγεια είναι ότι οι αποφάσεις δεν εκτελούνται, αν δεν αναρτηθούν πρώτα στον δικτυακό της τόπο⁷. Στην Έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας «Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς» (Transparency International) για το 2015, η Ελλάδα ήταν ανάμεσα στις χώρες που βελτίωσαν σημαντικά τη βαθμολογία και τη θέση τους στην κατάταξη⁸ και τα επόμενα δύο χρόνια κινήθηκε στα ίδια επίπεδα.

Ποσοτική έρευνα⁹ της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδας για τη διαφθορά στη χώρα μας, κατά την περίοδο 2007-2013, προσδιόρισε το μέγεθος της «διάχυτης» κοινωνικής διαφθοράς και της λεγόμενης «μικρο-διαφθοράς», που πλήττει σήμερα τη χώρα και τους πολίτες. Κατά το έτος 2013, το μέγεθος της εγχώριας (μικρο) διαφθοράς συρρικνώθηκε σημαντικά τόσο στο Δημόσιο όσο και στον Ιδιωτικό Τομέα, συνεχίζοντας την πτωτική πορεία των τελευταίων τριών ετών, από το 2010 και μετά. Η μεταβολή αυτή συμπίπτει με την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, η οποία έχει επιφέρει σημαντική μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών και, ως φαίνεται, έχει προκαλέσει μεγαλύτερη «αντίσταση» των πολιτών στα περιστατικά διαφθοράς. Επιπλέον, η συστηματική εκστρατεία που υλοποιείται από

⁷ et.diavgeia.gov.gr

⁸ Το 2015 κατέλαβε την 58η θέση από την 69η στην οποία είχε καταταγεί το 2014, ανάμεσα σε 168 χώρες. Τα επόμενα δύο χρόνια είχε μια αμελητέα πτώση (59η θέση το 2017), αλλά με καλύτερο σκορ στον δείκτη CPI.

⁹ Βελτιωμένη εμφανίζεται η εικόνα της Ελλάδας, σε ό,τι αφορά την διαφθορά, βάσει στοιχείων της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάς, καθώς τα περιστατικά μειώθηκαν κατά 15%. Ο δημόσιος τομέας συνεχίζει να έχει την πρωτοκαθεδρία με το 70% των συνολικών περιστατικών. Στις τρεις πρώτες θέσεις βρίσκονται τα νοσοκομεία, οι εφορίες και οι πολεοδομίες. Τα νοσοκομεία μάλιστα παρουσίασαν αύξηση 5%, ενώ οι εφορίες και οι πολεοδομίες μείωση 1,2% και 2,8% αντίστοιχα. Σε περίοπτη θέση βρίσκεται και η τοπική αυτοδιοίκηση καθώς καταλαμβάνει την έκτη θέση με ποσοστό 2,9%.

τις κυβερνήσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Klitgaard, 1998), είτε μέσω του φορολογικού μηχανισμού, είτε μέσω της Ανοιχτής Διακυβέρνησης και της Διαφάνειας, είτε με τη διεξαγωγή αυστηρότερων ελέγχων στο Δημόσιο και Ιδιωτικό τομέα, καθώς και η ανάδειξη του προβλήματος από τις αρμόδιες Μ.Κ.Ο. δείχνουν να έχουν επηρεάσει σημαντικά τις αντιλήψεις των πολιτών σχετικά με τη (μικρο)διαφθορά.

Στην εκπαίδευση, πέραν της εφαρμογής των παραπάνω πολιτικών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αναφέρεται στη βιβλιογραφία ακόμη ένα μέτρο που εστίασε στην πρόληψη του κινδύνου της διαφθοράς: η χρηματοδότηση των σχολικών μονάδων για την κάλυψη των λειτουργικών τους αναγκών με τη χρήση μαθηματικού τύπου¹⁰ κατανομής κονδυλίων (formula funding). Ειδικότερα, για να διατηρηθεί η αυτονομία και η αυτοδιαχείριση των σχολικών μονάδων και για να καταπολεμηθεί η ανισότητα και η διαφθορά κατά τη διάθεση των απαιτούμενων κονδυλίων, οι περισσότερες χώρες έχουν υιοθετήσει ένα υπολογιστικό μοντέλο για τη χρηματοδότηση των σχολικών μονάδων, γνωστό ως «χρηματοδότηση βάσει μαθηματικού τύπου» (formula funding), το οποίο πιστεύεται ότι μειώνει στο ελάχιστο δυνατό τις περιπτώσεις διαφθοράς και αυξάνει τη διαφάνεια της διαδικασίας χρηματοδότησης με τη χρήση πολλαπλών λογιστικών ελέγχων σε διαφορετικά διοικητικά επίπεδα. Ως προς τη γενική του λειτουργία, πρόκειται για έναν μηχανισμό διάθεσης κονδυλίων σε επιμέρους οργανισμούς/λειτουργικές μονάδες, όπως οι σχολικές μονάδες, ο οποίος εφαρμόζεται καθολικά σε όλα τα σχολεία ενός συγκεκριμένου τύπου (π.χ. δημόσια) στα όρια δικαιοδοσίας ενός συγκεκριμένου εκπαιδευτικού συστήματος (Ross & Levačić, 1999).

Στην παρούσα εργασία διερευνάται κατά πόσον έχουν υιοθετηθεί στη χώρα μας οι πολιτικές και τακτικές πρόληψης της διαφθοράς στην εκπαίδευση που επισημάνθηκαν παραπάνω. Ειδικότερα, ερευνάται αν κατά την κατανομή των κονδυλίων από τις ενιαίες Σχολικές Επιτροπές Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης των

¹⁰ Υ.Α 8440/24-2-2011, (ΦΕΚ 318/25-2-2011), Άρθρο 2, η κατανομή των εγκεκριμένων πιστώσεων για την κάλυψη των αναγκών των σχολικών μονάδων γίνεται με απόφαση της Σχολικής Επιτροπής λαμβάνοντας υπόψη κυρίως τον αριθμό μαθητών, τον αριθμό τμημάτων, τον αριθμό αιθουσών διδασκαλίας, τη λειτουργία γυμναστηρίων, αιθουσών πολλαπλών χρήσεων, εργαστηρίων, βιβλιοθηκών κ.λ.π., την παλαιότητα των κτιρίων, καθώς και τις ειδικότερες ανάγκες των σχολικών μονάδων.

Δήμων γίνεται χρήση του μαθηματικού τύπου κι αν οι αποφάσεις των Σχολικών Επιτροπών υποβάλλονται στον έλεγχο της διαφάνειας και της πλήρους ενημέρωσης των ενδιαφερομένων μερών.

4. Η έρευνα

α) Η ταυτότητα της έρευνας

Αφετηρία της έρευνας

Αν και η Σχολική Επιτροπή είναι ένα πολυμελές όργανο, ο πρόεδρος της έχει αυξημένες αρμοδιότητες καθώς είναι ο υπεύθυνος για να διαχειρίζεται τα οικονομικά του οργάνου και να εκτελεί τις αποφάσεις. Ως εκ τούτου, κρίθηκε σκόπιμη η επιλογή προέδρων Σχολικών Επιτροπών ως υποκειμένων της έρευνας. Πιο συγκεκριμένα, οι ερωτώμενοι επελέγησαν από τις ενιαίες Σχολικές Επιτροπές Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης.

Μέθοδος συλλογής δεδομένων και Ερευνητικό εργαλείο

Για την συλλογή των δεδομένων της έρευνας ως προσφορότερη μέθοδος επελέγη η ημιδομημένη συνέντευξη.

Το πρωτόκολλο της συνέντευξης περιείχε ερωτήσεις ανοιχτού και κλειστού τύπου: στις μεν ερωτήσεις ανοιχτού τύπου ο ερωτώμενος παροτρύνεται να μιλήσει ελεύθερα για τα ζητούμενα, στις δε ερωτήσεις κλειστού τύπου, ο ερωτώμενος επιλέγει μια απάντηση μέσα από έναν προκαθορισμένο αριθμό εναλλακτικών απαντήσεων.

Βασική προϋπόθεση της έρευνας υπήρξε η καλλιέργεια κλίματος εμπιστοσύνης με τους ερωτωμένους, έτσι ώστε οι απαντήσεις να είναι όσο το δυνατόν έγκυρες, σαφείς, ειλικρινείς και ουσιώδεις. Τηρήθηκαν δε όλες οι δυνατές προϋποθέσεις ώστε να μην αποκαλύπτεται η ταυτότητα του ερωτωμένου.

Ανάλυση δεδομένων

Τα απομαγνητοφωνημένα κείμενα των συνεντεύξεων υποβλήθηκαν σε ανάλυση περιεχομένου προκειμένου να εξαχθούν οι πληροφορίες που προκύπτουν από τις απαντήσεις των προέδρων των Σχολικών Επιτροπών. Ένα από τα πλεονεκτήματα που προσφέρει η ανάλυση περιεχομένου είναι η ευελιξία της όσον αφορά το

σχεδιασμό της έρευνας, διότι είναι λιγότερο τυποποιημένη και στερεότυπη σε σχέση με άλλες τεχνικές (Elo & Kyngäs, 2008). Ως μονάδα ανάλυσης για όλες τις συνεντεύξεις χρησιμοποιήθηκε η νοηματική-θεματική φράση.

β) Η έρευνα

Το δείγμα

Το δείγμα της έρευνας αποτέλεσαν 15 πρόεδροι Σχολικών Επιτροπών στην Περιφέρεια Αττικής, στον τομέα των Αθηνών. Πιο συγκεκριμένα, από τους 4 τομείς των Αθηνών που αριθμούν 35 δήμους (από τον νόμο Καλλικράτη και έπειτα), η παρούσα έρευνα κάλυψε τους 15 δήμους, δηλαδή το 42,85%. Η πλειοψηφία των δήμων ανήκουν στον βόρειο τομέα Αθηνών. Παρότι έγινε προσπάθεια το δείγμα να είναι ακόμη μεγαλύτερο, για να είναι πιο αντιπροσωπευτικό και για να περιοριστούν τα σφάλματα ώστε να υπάρχει περισσότερη ακρίβεια, αυτό δεν κατέστη δυνατόν λόγω αυξημένων υποχρεώσεων ορισμένων προέδρων Σχολικών Επιτροπών. Τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των συμμετεχόντων παρουσιάζονται αναλυτικά στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας. Τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των Προέδρων Σχολικής Επιτροπής

ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΣΧΟΛΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ	ΦΥΛΟ	ΕΠΑΓΓΕΛΜΑ	ΗΛΙΚΙΑ	ΧΡΟΝΟΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜ. ΠΡΟΥΠΗΡ.	ΑΙΡΕΤΟΤΗΤΑ	ΒΑΘΜΙΔΑ ΕΚΠΑΙ-ΔΕΥΣΗΣ
Υ1	Άρρεν	Συνταξ. Εκπ.	60	35 χρόνια	Ναι	Ανώτατη
Υ2	Άρρεν	Συνταξ. Εκπ.	62	35 χρόνια	Ναι	Ανώτατη
Υ3	Άρρεν	Απόστρ. Αξ.	53	34 χρόνια	Όχι	Ανώτερη
Υ4	Άρρεν	Συνταξ. Αξ.	50	29 χρόνια	Όχι	Ανώτερη
Υ5	Θήλυ	Συνταξ. Εκπ.	58	34 χρόνια	Ναι	Ανώτατη
Υ6	Άρρεν	Ελευθ. Επαγ	31	13 χρόνια	Ναι	Ανώτερη
Υ7	Θήλυ	Εκπαιδευτ.	44	5 χρόνια	Ναι	Ανώτατη
Υ8	Θήλυ	Ηθοποιός	30	22 χρόνια	Ναι	Ανώτερη
Υ9	Άρρεν	Ιδ. Υπάλ.	28	2 χρόνια	Ναι	Ανώτατη
Υ10	Άρρεν	Υπαλ. Ο.Λ.Π	53	35 χρόνια	Ναι	Ανώτατη
Υ11	Θήλυ	Συνταξ. Εκπ.	58	29 χρόνια	Ναι	Ανώτατη
Υ12	Θήλυ	Γραφίστρια	45	27 χρόνια	Ναι	Ανώτατη
Υ13	Άρρεν	Συντ. Τραπ.	60	32 χρόνια	Ναι	Ανώτερη
Υ14	Άρρεν	Συνταξ. Εκπ	75	36 χρόνια	Όχι	Ανώτατη
Υ15	Θήλυ	Φιλολόγος	54	27 χρόνια	Ναι	Ανώτατη
ΣΥΝΟΛΟ ΓΥΝΑΙΚΩΝ= 6			ΣΥΝΟΛΟ ΑΝΤΡΩΝ= 9			

Ερευνητική διαδικασία

Οι συνεντεύξεις διεξήχθησαν κατά το χρονικό διάστημα 1/9/2015 έως 25/9/2015 και πραγματοποιήθηκαν κάθε φορά στο γραφείο της ενιαίας Σχολικής Επιτροπής, το οποίο συνήθως βρίσκεται στους χώρους του δημαρχείου. Ο ακριβής χρόνος διεξαγωγής καθοριζόταν τηλεφωνικά με τους προέδρους εκ των προτέρων, όταν υπήρχε ευχέρεια χρόνου εκ μέρους τους και ενημερώνονταν για την εκτιμώμενη χρονική διάρκεια της συνέντευξης. Οι συνεντεύξεις είχαν μέση διάρκεια 30-35 λεπτά.

Στη συνέχεια, ακολούθησε απομαγνητοφώνηση των συνεντεύξεων και τα κείμενα που προέκυψαν υπέστησαν ανάλυση περιεχομένου σύμφωνα με τους άξονες και τις κατηγορίες ανάλυσης που αναφέρθηκαν παραπάνω. Κατά την απομαγνητοφώνηση δόθηκε σε κάθε πρόεδρο ένας κωδικός αριθμός Υ1 έως Υ15 προκειμένου να διαφυλαχτεί η ανωνυμία τους αλλά και να μπορεί να γίνει αναφορά στα λεγόμενά τους.

5. Ανάλυση και ερμηνεία των δεδομένων

Πίνακας. Οικονομική διαχείριση Σχολικής Επιτροπής

Κατηγορίες	Συχνότητα αναφορών
1. Τρόπος κατανομής πόρων	10
Με μαθηματικό τύπο/αλγόριθμο	5
Με άλλο τρόπο	
2. Διαφάνεια	9
Διαύγεια	1
Δημοτικό συμβούλιο	4
Πουθενά	1
Δεν γνωρίζω	

Αρχικά, ζητήθηκε από τους συμμετέχοντες να περιγράψουν τον τρόπο με τον οποίο γίνεται η κατανομή των πιστώσεων στις σχολικές μονάδες. 10 ερωτώμενοι απάντησαν ότι τα χρήματα μοιράζονται στις σχολικές μονάδες βάσει ενός μαθηματικού τύπου και 5 απάντησαν ότι χρησιμοποιείται ένας άλλος τρόπος. Όμως, απ' ότι φάνηκε από τα δεδομένα, η πλειοψηφία των προέδρων των Σχολικών Επιτροπών, ενώ δήλωσαν ότι ακολουθούν τη νομοθεσία για την κατανομή των πιστώσεων, εν τούτοις, έχουν υιοθετήσει έναν άλλο [δικό τους] μεικτό τρόπο για να τις πραγματοποιούν. Πιο συγκεκριμένα, αναφορικά με τον μαθηματικό τύπο, παρατηρήθηκε ότι η κατανομή που γίνεται είναι εικονική, μιας και δεν αποδίδονται

αυτά τα ποσά στις σχολικές μονάδες. Οι περισσότερες Σχολικές Επιτροπές, μολονότι έχουν επιμερίσει το ποσό βάσει του αλγόριθμου, στην πραγματικότητα κρατάνε στους λογαριασμούς τους τα χρήματα και δίνουν από ένα μικρότερο ποσό στα σχολεία για να καλύψουν τις έκτακτες λειτουργικές δαπάνες. Αυτό γίνεται γιατί οι Σχολικές Επιτροπές έχουν αποφασίσει να πληρώνουν οι ίδιες έναν μεγάλο αριθμό λειτουργικών δαπανών όπως είναι τα καθαριστικά προϊόντα, η γραφική ύλη, οι λογαριασμοί των ΔΕΚΟ, το πετρέλαιο, το φυσικό αέριο, παλαιότερα χρέη κ.α. Ένας εκ των προέδρων αναφέρει χαρακτηριστικά *“Η κατανομή των εγκεκριμένων πιστώσεων για την κάλυψη των αναγκών των σχολικών μονάδων, γίνεται με απόφαση της Σχολικής Επιτροπής λαμβάνοντας κυρίως υπόψιν τον αριθμό των μαθητών, των αριθμό τμημάτων, των αριθμό αιθουσών, την λειτουργία των γυμναστηρίων, των χώρων πολλαπλών χρήσεων, των κυλικείων, την παλαιότητα των κτιρίων, καθώς και τις ειδικότερες ανάγκες των σχολικών μονάδων. Δεν λειτουργεί όμως έτσι το σύστημα. Τα λεφτά μένουν στην Σχολική Επιτροπή και τα διαχειρίζεται και δεν αποδίδονται αμέσως στα σχολεία. Εμείς έχουμε αναλάβει όλα τα έξοδα, Δ.Ε.Κ.Ο κτλ και δίνουμε ένα ποσό στα σχολεία για τις άμεσες ανάγκες, που μας δίνουν τα τιμολόγια μετά. Επίσης, η Σχολική μας Επιτροπή είχε πολλά χρέη από παλιότερα έτη, οπότε πρέπει να χρησιμοποιούμε μέρος από αυτά για να αποπληρώσουμε”*. Άλλες πάλι Σχολικές Επιτροπές κρατάνε ένα ποσό για την πληρωμή των λειτουργικών δαπανών και στη συνέχεια επιμερίζουν το ποσό που απομένει βάσει του αλγόριθμου. Ένας άλλος εκ των προέδρων αναφέρει *“Η κατανομή των πιστώσεων γίνεται όπως προβλέπει η νομοθεσία, με βάση τον αριθμό των μαθητών, τον αριθμό των αιθουσών, τον αριθμό των κοινόχρηστων χώρων, την παλαιότητα του κτιρίου, το είδος του κτιρίου. Υπάρχει ένας τύπος βάσει του οποίου κατανέμουμε τα χρήματα. Εμείς κρατάμε το 25% από την κατανομή για να πληρώσουμε τις Δ.Ε.Κ.Ο και τα παλαιά χρέη. Πρέπει να έχει ένα ταμείο η Σχολική Επιτροπή, γιατί μπορεί να συμβεί κάτι έκτακτο ανά πάσα ώρα και στιγμή”*. Αξιοσημείωτο επίσης είναι ότι σε ορισμένες Σχολικές Επιτροπές δεν αρκέστηκαν μόνο στις μεταβλητές του αλγορίθμου που προβλέπει ο νόμος, αλλά προσέθεσαν και επιπλέον μεταβλητές για να είναι ακόμη πιο περιγραφικός ο τύπος.

Στη συνέχεια, από τους ερωτηθέντες ζητήθηκε να απαντήσουν εάν τα αποτελέσματα των κατανομών αναρτώνται σε κάποια ιστοσελίδα, έτσι ώστε οποιοσδήποτε πολίτης να μπορεί να ελέγξει τα δεδομένα και να υπάρχει διαφάνεια.

Εννέα (9) πρόεδροι δήλωσαν ότι οι κατανομές αναρτώνται στον δικτυακό τόπο Διαύγεια, τέσσερις (4) πρόεδροι (Υ4,Υ6,Υ8,Υ12) δήλωσαν ότι οι κατανομές δεν αναρτώνται πουθενά. Ενδεικτικές είναι οι απαντήσεις τους: «Όχι, δεν τα αναρτούμε κάπου. Ενημερώνουμε όλα τα σχολεία όμως. Δεν νομίζω ότι πρέπει να αναρτώνται στη Διαύγεια οι κατανομές», «Υπάρχει απόφαση Δ.Σ και μετά αποδίδονται σε κάθε σχολική κοινότητα μέσω e-mail ή και εγγράφως εάν και εφόσον ζητηθεί, το ποσό το οποίο έχει κατανεμηθεί. Στο διαδίκτυο δεν αναρτώνται», «Θα πρεπε, αλλά δεν το έχουμε κάνει μέχρι στιγμής. Πρέπει να αναρτώνται στο Διαύγεια, το γνωρίζουμε αλλά δε το χουμε κάνει ακόμα. Προσεχώς». Ο πρόεδρος Υ5 ανέφερε ότι ενημερώνεται διαρκώς το δημοτικό συμβούλιο και ο πρόεδρος Υ7 δεν γνώριζε.

6. Συμπεράσματα

Οι πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς που υιοθετήθηκαν στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια φαίνεται ότι απέδωσαν καρπούς, αφού καταγράφεται σταδιακή μείωση του φαινομένου της διαφθοράς σύμφωνα με την κατάταξη της χώρας από εγχώριους και διεθνείς οργανισμούς αποτίμησης της διαφθοράς.

Αναφορικά με τη διαφθορά στην ελληνική εκπαίδευση, τα αποτελέσματα της έρευνας επαληθεύουν το παραπάνω συμπέρασμα. Οι πολιτικές που προτάθηκαν από διεθνείς οργανισμούς και παγκόσμια δίκτυα (χρηματοδότηση βάσει μαθηματικού τύπου, ηλεκτρονική διακυβέρνηση) και υιοθετήθηκαν από τις ελληνικές κυβερνήσεις, φαίνεται να αποτελούν σημαντικά εργαλεία που συμβάλλουν στην καλύτερη λειτουργία και εποπτεία των ενιαίων Σχολικών Επιτροπών. Ωστόσο, τα αποτελέσματα της έρευνας δείχνουν ότι χρειάζονται ακόμα πολλά πράγματα που πρέπει να γίνουν.

Πιο συγκεκριμένα, αναφορικά με την χρηματοδότηση βάσει μαθηματικού τύπου, από την έρευνα προκύπτει ότι ενώ η νομοθεσία είναι σαφής και καταδεικνύει έναν συγκεκριμένο αλγόριθμο, τον οποίο πρέπει να λαμβάνουν υπ' όψιν τους οι πρόεδροι των ενιαίων Σχολικών Επιτροπών, για να επιμερίζονται δίκαια, όμοια και ολόκληρα τα ποσά στις σχολικές μονάδες όλης της χώρας, εντούτοις, κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει. Η έρευνα δείχνει ότι αν και αυτές οι κατανομές πραγματοποιούνται, στην πραγματικότητα είναι εικονικές. Η πλειοψηφία των Σχολικών Επιτροπών δεν αποδίδει τα ακριβή ποσά στις σχολικές μονάδες, παρά μόνο συγκεκριμένα

μικροποσά για την κάλυψη έκτακτων λειτουργικών αναγκών. Τα υπόλοιπα ποσά παραμένουν στις Σχολικές Επιτροπές και στην διακριτική ευχέρεια τους να τα διαχειριστούν κατά το δοκούν.

Σχετικά με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, παρατηρείται ένα αντίστοιχο φαινόμενο. Από την έρευνα προκύπτει ότι ενώ η νομοθεσία είναι σαφής ως προς το γεγονός ότι όλες οι κατανομές πρέπει να αναρτώνται υποχρεωτικά στον διαδικτυακό τόπο Διαύγεια, εντούτοις, ένα μεγάλο ποσοστό προέδρων ενιαίων Σχολικών Επιτροπών (40%) δεν αναρτούσαν πουθενά τα αποτελέσματα αυτών των κατανομών [κατά την περίοδο της έρευνας], επειδή δεν γνώριζαν ότι έπρεπε να πράξουν κατά αυτόν τον τρόπο.

Συμπερασματικά, από τα ανωτέρω προκύπτει ότι πολλές ενιαίες Σχολικές Επιτροπές λειτουργούν με πιθανές τάσεις άγνοιας ή/και αυθαιρεσίας, χρησιμοποιώντας ασάφειες ή αμφισημίες του νομοθετικού πλαισίου. Έτσι, η μη δημοσίευση των αποτελεσμάτων των κατανομών από πολλές ενιαίες Σχολικές Επιτροπές, δημιουργεί ερωτηματικά για το πόσο διαφανής είναι η όλη διαδικασία και για το αν προκύπτουν περιστατικά διαφθοράς. Η παρούσα έρευνα και τα συμπεράσματά της δεν παρουσιάζουν κοινά στοιχεία με τα ευρήματα κάποιας άλλης έρευνας ιδίου ή παρόμοιου περιεχομένου, διότι από την μελέτη της ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας δεν εντοπίστηκαν αναφορές σχετικά με το θέμα.

Προτάσεις για περαιτέρω έρευνα

Βάσει των αποτελεσμάτων της συγκεκριμένης έρευνας προτείνεται στο μέλλον να ερευνηθούν εις βάθος και σε μεγαλύτερη βάση και κλίμακα, Πρωτοβάθμιες και Δευτεροβάθμιες ενιαίες Σχολικές Επιτροπές, Δημοτικές Επιτροπές Παιδείας και αντιλήψεις διευθυντών σχολικών μονάδων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, με σκοπό την εξαγωγή ασφαλέστερων συμπερασμάτων αναφορικά με τη σύνδεση των παραπάνω ευρημάτων με την τυχόν ύπαρξη διαφθοράς στο χώρο της εκπαίδευσης, την αντιμετώπισή της και τη κατάθεση προτάσεων για την βελτίωση του θεσμού της Σχολικής Επιτροπής στη χώρα μας.

Πηγές

Νόμοι

- 1) Ν. 1566/1985 (ΦΕΚ 167/Α/30-9-1985): «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις».
- 2) Ν. 3852/2010(ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010): «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».
- 3) Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ Α΄ 112): «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις».

Υπουργικές Αποφάσεις

- 1) Υ.Α 8440/24-2-2011 (ΦΕΚ 318/25-2-2011), «Καθορισμός λειτουργίας των Σχολικών Επιτροπών και ρύθμιση οικονομικών θεμάτων αυτών».

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αποστολάκης Ι., Λούκης Ε., & Χάλαρης Ι. (2008). Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Αργυροπούλου, Ε. (2015). Προσεγγίζοντας το αβέβαιο μέλλον. Η λειτουργία του Προγραμματισμού στην Εκπαίδευση. Εκδόσεις Δίσιγμα.
- Αργυροπούλου, Ε. (2012). Η οικονομική διαχείριση της σχολικής μονάδας κι ο ρόλος του Διευθυντή, στο Νικολαΐδου Μ. (επιμ.) *Εκπαιδευτική Ηγεσία*, εκδ. Ίων, Αθήνα, σελ. 229-244.
- Γκόβαρης, Χ., & Ρουσσάκης, Ι. (2008). Ευρωπαϊκή Ένωση: Πολιτικές στην Εκπαίδευση. Αθήνα, Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.
- Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς (2014), διαθέσιμο στην διεύθυνση https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_el.pdf
- Καρατζιά-Σταυλιώτη, Ε. (1999). Σχολική αποτελεσματικότητα: Μια συγκριτική Οικονομική Προσέγγιση. *Μέντορας*, τεύχος 1, σελ. 49-76.
- Καρκατσούλης, Π. (2006). Κράτος και Δημόσια Διοίκηση. Εκδόσεις Σιδέρης, σελ.55-56.
- Ματθαίου, Δ. (1997). Συγκριτική Σπουδή της Εκπαίδευσης. Τόμος Ι: Θεωρήσεις και Ζητήματα. Αθήνα, Έκδοση Ε.Σ.ΠΑΙ.Δ.Ε.Π.Ε., σελ. 138-144.

- Παπαπανάγος, Χ. (2015). *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Διαφάνεια*, εκδήλωση Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάς/παράρτημα Θεσσαλονίκης, διαθέσιμο στην διεύθυνση <http://www.koutipandoras.gr/article/sta-14-dis-eyro-kostos-tis-diafthoras-stin-ellada>
- Ρακιντζής, Λ. (2005). Ο Θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, διαθέσιμο στην διεύθυνση http://library.tee.gr/digital/m2146/m2146_rakintzis.pdf
- Ρακιντζής, Λ. (2013). Διαφθορά και Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Εισήγηση στο 23ο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της Π.Ο.Α.Ε.Ι.Α., διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.poaxia.gr/index.php/site-administrator/2011-07-17-17-35-15/637-2013-12-10-10-33-45>
- Σαϊτης, Χ. (1997). Σκέψεις για την ανάπτυξη ηγετικών στελεχών στην εκπαίδευση. *Δημόσιος Τομέας*, τεύχος 127, σελ. 33-38.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2000), e-Europe - Κοινωνία των πληροφοριών για όλους - Ανακοίνωση σχετικά με πρωτοβουλία της Επιτροπής για το έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, 23 και 24 Μαρτίου 2000 [online] διαθέσιμο στη διεύθυνση http://archive.ekt.gr/ncrpf5/ist/info/material/eeurope/actionplan2002_el.pdf
- Τραυλός, Ν. (2013). *Διεθνής Έκθεση για τη Διαφθορά στην Εκπαίδευση*. ALBA Graduate Business School και Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Αθήνα.
- Χαραλάμπης, Δ., Βιδάλης, Τ., & Κανελλοπούλου, Ε. (2003). Τηλεπικοινωνίες στην κοινωνία της Πληροφορίας. Συλλογικό έργο, εκδόσεις Σάκκουλας.

Ξενόγλωσση

- Argyropoulou, E. (2018). International Organizations of Educational Planning, Government Policies and School Management and Leadership. *China-USA Business Review*, vol. 17, no 2, pp 53-63
- Argyropoulou, E. (2009). Financial Management in Greek State Schools, *International Studies in Educational Administration*, vol.37, no 2, pp. 111-124.
- Bonime-Blanc, A. (2012). The Fight Against Corruption Goes Global. διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://www.foreignaffairs.com/articles/2012-02-14/fight-against-corruption-goes-global>
- Elo, S., and Kyngas, H. (2008). The qualitative content analysis process, *Journal of Advanced Nursing*, vol.62, pp. 107-115.
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. Finance and Development; Washington, D.C. Vol. 35, Iss. 1, (Mar 1, 1998): 3. διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://search.proquest.com/openview/ebba70a5ed8fabe0732c5146d32dba50/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1819673>

Ross, K. N. & Levacic, R. (εκδ.1999) *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding to Schools*. International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris.

Stefaneas, P. (2010). *Internet based Open Governance: the case of Greece, Internet, Politics, Policy 2010: An Impact Assessment*. Oxford, UK.

OECD (2015) «Education at a Glance», Interim Report-Indicators. διαθέσιμη διεύθυνση <http://www.oecd.org/education/EAG-Interim-report.pdf>

OECD (2015) «Which countries invest the most in education». διαθέσιμη διεύθυνση <https://www.statista.com/chart/3398/which-countries-invest-the-most-in-education/>