

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ



Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης
πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών
«Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική»

Διπλωματική Εργασία

Θέμα: «Ο διευρυνόμενος ρόλος των Δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Νέες τάσεις και προοπτικές. Η περίπτωση των δημοτικών βρεφονηπιακών σταθμών.»

Τριμελής Επιτροπή: Μ.-Η.Πραβίτα, Ν.-Χ.Χλέπας, Αλ.Μητρόπουλος

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Μ.-Η.Πραβίτα

Σπουδάστρια: Ρεγγίνα Βασιλάτου (α.μ. 171102)

Αθήνα, Ιανουάριος 2019

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτρια της εργασίας κα Μαρία Ηλιάνα Πραβίτα για το ειλικρινές ενδιαφέρον της, τις προτάσεις και υποδείξεις, την επιστημονική καθοδήγηση και τη γενικότερη συμβολή της στην εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας.

Ευχαριστίες οφείλω στον Τάσο Σαπουνάκη, οικονομολόγο και σύμβουλο τοπικής αυτοδιοίκησης, και στους συναδέλφους του Υπουργείου Εσωτερικών για τη διάθεση του απαραίτητου υλικού τεκμηρίωσης, ιδίως δε, στη - Σταματίνα Ντιντιούμη και την Έφη Γκόλια - για τη συνεργασία και τη στήριξή τους.

Τέλος, ευχαριστώ την οικογένειά μου, τη μητέρα μου, τον σύζυγο και τα παιδιά μου για την αμέριστη συμπαράσταση και, ιδιαιτέρως, την ενθάρρυνση της προσπάθειάς μου.

Η εργασία αφιερώνεται στη μνήμη του πατέρα μου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας συνιστά ο διευρυνόμενος ρόλος των δήμων στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής και ιδίως στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης. Πρωταρχικός σκοπός είναι η αποτίμηση της συμβολής της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στο εν λόγω πεδίο, και πιο συγκεκριμένα: ο προσδιορισμός του κοινωνικού ρόλου των δήμων, τόσο σε όρους θεσμικών προβλέψεων όσο και σε όρους διοικητικής πρακτικής. Η μεθοδολογία που ακολουθείται περιλαμβάνει βιβλιογραφική έρευνα, έρευνα της οικείας νομοθεσίας, στατιστική επεξεργασία δεδομένων καθώς και μελέτη περίπτωσης που εστιάζεται στην εξέταση του θεσμού του δημοτικού βρεφονηπιακού σταθμού. Στα κύρια συμπεράσματα περιλαμβάνεται η διαπίστωση ότι μολονότι οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις του νομοθετικού πλαισίου στόχευαν στη θεσμική ενδυνάμωσή τους και στην ανάδειξη του ρόλου των δήμων ως βασικών διαχειριστών των κοινωνικών αναγκών στο τοπικό επίπεδο, η πραγμάτωση της αποστολής τους συναντά σοβαρά εμπόδια, τα οποία ενισχύθηκαν τα τελευταία χρόνια εξαιτίας της οικονομικής κρίσης. Ειδικότερα όσον αφορά στους βρεφονηπιακούς σταθμούς είναι αναγκαία η μετατόπιση από την προσχολική φροντίδα στην έννοια της ολοκληρωμένης προσχολικής αγωγής και στην προσπάθεια δημιουργίας ενός δικτύου δημοτικών παιδικών σταθμών με υψηλή ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών με στόχο τη σταδιακή κάλυψη του συνόλου των αναγκών του πληθυσμού, καθόσον αποτελεί μεγάλης σημασίας υπηρεσία για τη στήριξη και ενίσχυση της σύγχρονης οικογένειας.

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρία
ΑμεΑ	Άτομα με Αναπηρία
ΑΜΚΕ	Αστική Μη Κερδοσκοπική Εταιρία
ΑΜΣ	Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΒΑ	Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών
ΔΕΑνΑΔ	Διυπουργική Επιτροπή Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΑΠΣ	Εθνικοί Αγροτικοί Παιδικοί Σταθμοί
ΕΑΝ	Εθνικά Αγροτικά Νηπιοτροφεία
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Εταιρεία
ΕΜΠ	Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΟΠ	Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας
ΙΔΑΧ	(σύμβαση εργασίας) Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
ΙΔΟΧ	(σύμβαση εργασίας) Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΑΠΗ	Κέντρα Ανοικτής Περίθαλψης Ηλικιωμένων
ΚΒ «ΜΗΤΕΡΑ»	Κέντρο Βρεφών Μητέρα
ΚΔΑΠ	Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΔΕ	Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων
ΚΗΦΗ	Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων
ΚοινΣΕπ	Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση
ΚΒΣ	Κρατικοί Βρεφονηπιακοί Σταθμοί
ΚΠΣ	Κρατικοί Παιδικοί Σταθμοί
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
κ.υ.α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΕΥ	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΚΑΝΑ	Οργανισμός κατά των Ναρκωτικών
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΙΚΠΑ	Πατριωτικό Ίδρυμα Κοινωνικής Προστασίας
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΛ	Συνθήκη της Λισαβόνας
υ.α.	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΕΣΔΑΑ	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΦΑΠ	Φόρος Ακίνητης Περιουσίας
ΦΕΦΝΠ	Φόρος Εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
CEMR	Council of European Municipalities and Regions-Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών

Πίνακας περιεχομένων

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	3
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	4
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	5
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	10
ΜΕΡΟΣ Α΄	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	14
Κοινωνική πολιτική: εννοιολογικός προσδιορισμός, ιστορική ανάλυση	14
και σύγχρονη προβληματική	14
1. 1. Ανάλυση της έννοιας και του περιεχομένου των όρων της «κοινωνικής πολιτικής» και του «κράτους πρόνοιας»	14
1.2. Οι τυπολογίες του κοινωνικού κράτους.....	16
1.3. Τα αίτια κρίσης του κράτους πρόνοιας και οι σύγχρονες τάσεις στην κοινωνική πολιτική.....	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	23
Η κοινωνική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση	23
2.1. Η κοινωνική πολιτική μέσα από τις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	23
2.2. Η στρατηγική της Λισαβόνας και η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού: προς την ενίσχυση της Κοινωνικής Ευρώπης	26
2.3. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» και η κοινωνική της διάσταση.....	28
2.4. Η τοπική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	34
Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα	34
3.1. Η Συνταγματική πρόβλεψη για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση	34
3.2. Η οργάνωση της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.....	35
3.3. Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ στους τομείς Κοινωνικής Προστασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης	38
3.4. Ο ν. 4555/2018 και η νέα οπτική στην άσκηση των αρμοδιοτήτων	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	44
Ο σύγχρονος ρόλος των δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής	44
4.1. Τα εργαλεία άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τους Δήμους	44
4.2. Η οικονομική αυτοτέλεια και η οικονομική διαχείριση των δήμων.....	48
4.3. Ο διευρυνόμενος ρόλος των δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής	50
4.4. Οι δομικές αδυναμίες των δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής	52

4.5. Η οικονομική κρίση και οι επιπτώσεις της στην κοινωνική πολιτική των δήμων	53
ΜΕΡΟΣ Β΄	56
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ	56
Ο ρόλος του βρεφονηπιακού σταθμού: πώς από θεσμός πρόνοιας εξελίχθηκε σε θεσμό φροντίδας και εκπαίδευσης	56
5.1. Η αξία της οικογένειας και του παιδιού και η αναγνώριση της προστασίας τους	56
5.2. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της οικογένειας στην Ελλάδα. Η παροχή άτυπης φροντίδας	58
5.3. Ιστορική αναφορά στην ίδρυση, εξέλιξη και διαμόρφωση του θεσμού των παιδικών σταθμών στην Ελλάδα	60
5.4. Η μεταβίβαση των κρατικών παιδικών σταθμών στους δήμους.....	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ	65
Ο θεσμός του βρεφονηπιακού σταθμού και η σύγχρονη λειτουργία του στους δήμους	65
6.1. Η αναγκαιότητα συνεκτικής προνοιακής και εκπαιδευτικής προσχολικής αγωγής.....	65
6.2. Η ευρωπαϊκή πολιτική για τις υπηρεσίες προσχολικής φροντίδας και εκπαίδευσης	67
6.3. Η καθυστέρηση θέσπισης διαδικασίας αδειοδότησης των δημοτικών παιδικών σταθμών.....	70
6.4. Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο αδειοδότησης των δημοτικών παιδικών σταθμών.....	72
6.5. Ο Πρότυπος Κανονισμός Λειτουργίας των δημοτικών παιδικών σταθμών	75
6.6. Το συγχρηματοδοτούμενο πρόγραμμα «Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής»	78
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ	80
Η παρουσίαση των δημοτικών παιδικών σταθμών με αριθμούς	80
7.1. Παρουσίαση καταγραφής δημοτικών παιδικών σταθμών έτους 2008.....	80
7.2. Η σημερινή κατάσταση στους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς.....	87
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	90
A. Ο δήμος ως κεντρικός πυρήνας στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής	90
B. Παρουσίαση υφιστάμενης κατάστασης και προτάσεις για την καλύτερη οργάνωση και λειτουργία των δημοτικών παιδικών σταθμών	92
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	99
1. Ελληνική Βιβλιογραφία	99
2. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία	103

3. Πρωτογενείς πηγές	104
4. Διαδικτυακές πηγές	108

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η παρούσα μελέτη στηρίζεται σε δύο βασικούς πυλώνες. Ο πρώτος αφορά στην κοινωνική πολιτική και στην άσκησή της από τους δήμους και ο δεύτερος στην ανάλυση του βρεφονηπιακού σταθμού ως θεσμού μέσω της ιστορικής παρουσιάσής του και της σύγχρονης λειτουργίας του καθώς αποτελεί μία ουσιαστική και κύρια αρμοδιότητα των δήμων στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης.

Έχοντας ως αφετηρία ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας έχει ενεργό ρόλο στα θέματα της κοινωνικής πολιτικής και ιδίως με δεδομένο το συγκριτικό πλεονέκτημά της έναντι των άλλων πολιτικο-διοικητικών επιπέδων το οποίο είναι η χωρική εγγύτητα, στόχος της εργασίας είναι να εξετάσει τα κάτωθι:

1. τις ουσιαστικές αρμοδιότητες του δήμου ως φορέα άσκησης κοινωνικής πολιτικής,
2. αν ο ρόλος του δήμου, μέσω σειράς θεσμικών μεταρρυθμίσεων, έχει διευρυνθεί και ενισχυθεί,
3. τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής του δήμου και τέλος,
4. τον θεσμό των βρεφονηπιακών σταθμών, που διαπιστώνεται η μεγαλύτερη μεταφορά αρμοδιοτήτων στους δήμους τα τελευταία χρόνια, με την οποία αυτοί μετατράπηκαν στον κυριότερο φορέα παροχής βρεφικής-νηπιακής φροντίδας σε πανελλαδικό επίπεδο. Μελετώνται λοιπόν οι σύγχρονες τάσεις στην προσχολική αγωγή και φροντίδα καθώς και αν τελικώς οι δήμοι ανταποκρίνονται στις εν λόγω απαιτήσεις μέσω του δικτύου βρεφονηπιακών σταθμών που έχουν υπό την ευθύνη τους, λαμβανομένων υπόψη και των άνω παραμέτρων.

Η εργασία διαρθρώνεται ως εξής: Το πρώτο μέρος αφιερώνεται στη θεωρητική προσέγγιση των εννοιών της κοινωνικής πολιτικής και της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας και χωρίζεται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο και το δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται η κοινωνική πολιτική, ως κύριος παράγοντας διατήρησης της κοινωνικής ευημερίας και επιχειρείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός των όρων της κοινωνικής πολιτικής και του κράτους πρόνοιας, ώστε να αποτυπωθεί το πολυδιάστατο και

πολυσύνθετο αντικείμενο που καλύπτουν και να είναι απολύτως σαφής η χρήση τους στο κείμενο της εργασίας. Ακολουθεί η παρουσίαση των σημαντικότερων τυπολογιών του κοινωνικού κράτους, οι οποίες βοηθούν στην ομαδοποίηση και γενίκευση των κύριων κοινωνικών τάσεων, καταγράφονται τα σημαντικότερα αίτια που οδήγησαν το κράτος πρόνοιας σε κρίση στη μεταβιομηχανική εποχή και τέλος αναπτύσσεται η προβληματική για τις σύγχρονες τάσεις στην κοινωνική πολιτική, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι νέοι κίνδυνοι που έχουν αναδυθεί. Ξεχωριστό κεφάλαιο αφιερώνεται στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη θέση που αυτή είχε διαχρονικά έναντι των οικονομικών πολιτικών, αναδεικνύοντας τη σταδιακή ενδυνάμωσή της αλλά και τον κυρίαρχο ρόλο που αποκτά η τοπική αυτοδιοίκηση στην άσκηση της.

Στο τρίτο και τέταρτο κεφάλαιο αποτυπώνεται η θεσμική οργάνωση των δήμων μέσω των σύγχρονων μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων, όπου περιγράφεται η αναθεμελίωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, με τη δημιουργία μεγαλύτερων και βιώσιμων δήμων, ικανών να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις και να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες, διεκδικώντας πρωταγωνιστικό ρόλο σε κρίσιμους τομείς χάραξης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών σε τοπικό επίπεδο. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται όπως είναι αναμενόμενο στην κοινωνική πολιτική όπου αφενός προσδιορίζονται τα θεσμικά εργαλεία που έχουν στη διάθεσή τους για την άσκησή της αφετέρου όμως εξετάζονται και οι δομικές τους αδυναμίες καθώς και οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης που οδήγησαν στη συρρίκνωση της κρατικής χρηματοδότησης και των πάγιων εισροών από τους θεσμοθετημένους πόρους τους, γεγονός που δημιούργησε περαιτέρω εμπόδια στην αποτελεσματική λειτουργία τους και στην επιτυχή επιτέλεση του κοινωνικού και αναπτυξιακού τους ρόλου.

Το δεύτερο μέρος της εργασίας, το οποίο περιλαμβάνει τρία κεφάλαια πραγματεύεται τον θεσμό του βρεφονηπιακού σταθμού. Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ανάγκη αναγνώρισης της αξίας της οικογένειας ως βασικού κυττάρου της κοινωνίας με ειδική αναφορά στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της οικογένειας στην Ελλάδα, τα οποία καθορίζουν το σύνολο της οικογενειακής πολιτικής που σχεδιάζεται και εφαρμόζεται. Στη συνέχεια γίνεται λόγος για την ίδρυση, την ιστορική εξέλιξη και

διαμόρφωση του θεσμού των παιδικών σταθμών στην Ελλάδα, όπου διαφαίνεται πώς από θεσμός πρόνοιας εξελίσσεται σε θεσμό φροντίδας και εκπαίδευσης. Τέλος, περιγράφεται η μεταβίβαση των κρατικών παιδικών σταθμών στους δήμους.

Στο έκτο κεφάλαιο εξετάζονται η αναγκαιότητα ανάπτυξης συνεκτικής προνοιακής και εκπαιδευτικής προσχολικής αγωγής τόσο σε εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως και οι θεσμικές παρεμβάσεις που έχουν λάβει χώρα τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου αδειοδότησης και λειτουργίας του συνόλου των παιδικών σταθμών που λειτουργούν στους δήμους. Το έβδομο και τελευταίο κεφάλαιο αφιερώνεται στην παρουσίαση των δημοτικών παιδικών σταθμών με αριθμούς, όπου αξιοποιείται μελέτη της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης του έτους 2008 με αναλυτικά στοιχεία καταγραφής και αποτίμησης των παιδικών σταθμών της αυτοδιοίκησης ενώ στη συνέχεια εξετάζονται πρόσφατα στοιχεία που αντλήθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών. Η εν λόγω παρουσίαση περιλαμβάνει συγκριτικούς πίνακες των στοιχείων του συνόλου των παιδικών σταθμών στην επικράτεια (έτους 2017), της δυναμικότητάς τους και των γεννήσεων παιδιών σε επιλεγμένο χρονικό διάστημα (2012-2017) προκειμένου να αποτυπωθεί η δυνατότητα κάλυψης των αναγκών του πληθυσμού από τους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς.

Τέλος, βάσει τόσο της θεωρητικής ανάλυσης της εργασίας όσο και της στατιστικής επεξεργασίας των στοιχείων των δημοτικών παιδικών σταθμών διατυπώνονται τα συμπεράσματα της εργασίας τα οποία αφορούν: 1^ο στις παρεμβάσεις που απαιτούνται για να εξελιχθεί ο δήμος σε κεντρικό πυρήνα στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής 2^ο στις προτάσεις που είναι σκόπιμο να υιοθετηθούν για την καλύτερη οργάνωση και λειτουργία των δημοτικών παιδικών σταθμών.

Σε ό,τι αφορά τη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την εκπόνηση της εργασίας, χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία από την ελληνική βιβλιογραφία, από επιστημονικά περιοδικά, άρθρα, μελέτες και επίκαιρα δημοσιεύματα, δικτυακούς τόπους και βάσεις δεδομένων νομικής πληροφόρησης. Ένας μεγάλος όγκος πληροφοριών αντλήθηκε από πρωτογενείς πηγές, κυρίως νόμους, διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις, καθώς και από την παραχθείσα σχετική νομολογία των δικαστηρίων. Σημαντικές πληροφορίες αντλήθηκαν, επίσης, από τις συζητήσεις και την ανταλλαγή απόψεων με αρμόδια στελέχη της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας

του Υπουργείου Εσωτερικών και από την επεξεργασία στοιχείων της βάσης δεδομένων που τηρείται στην εν λόγω υπηρεσία.

ΜΕΡΟΣ Α΄
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ
Κοινωνική πολιτική: εννοιολογικός προσδιορισμός, ιστορική ανάλυση
και σύγχρονη προβληματική

1. 1. Ανάλυση της έννοιας και του περιεχομένου των όρων της «κοινωνικής πολιτικής» και του «κράτους πρόνοιας»

Είναι γεγονός ότι έχουν διατυπωθεί πολλοί ορισμοί για να αποδώσουν την έννοια της κοινωνικής πολιτικής, εξαιτίας του πολυδιάστατου και πολυσύνθετου αντικειμένου που καλύπτει. Η ολιστική ερμηνεία του Titmuss σύμφωνα με την οποία η κοινωνική πολιτική αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της κοινωνίας και αφορά το σύνολο των σχέσεων μεταξύ ατόμων και κοινωνικών οργανώσεων φαίνεται να ερμηνεύει το φαινόμενο πιο ολοκληρωμένα. Στον πυρήνα της έννοιας εδράζονται η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και η εξασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας¹, αυτά αποτελούν την πεμπτούσια της (Σακελλαρόπουλος 2011: 25-26, Σταθόπουλος, 2015: 110-112).

Ο Midgley επίσης διατυπώνει έναν συνθετικό ορισμό για την κοινωνική πολιτική με τέσσερις συνιστώσες, οι οποίες αφορούν: α) την περιγραφή των κοινωνικών συνθηκών και προγραμμάτων β) την ανάλυση και εξήγηση των αιτιακών παραγόντων που επηρεάζουν τις κοινωνικές συνθήκες και τις κοινωνικές παροχές γ) τη διατύπωση μιας θεωρητικής βάσης για παρέμβαση και έλεγχο της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών μέτρων και δ) την προώθηση της κοινωνικής ευημερίας με εφαρμοσμένες πολιτικές (Σακελλαρόπουλος, 2011: 27).

Άλλοι μελετητές επικεντρώνονται περισσότερο στην πρακτική διάσταση της έννοιας δηλαδή στο γεγονός ότι η κοινωνική πολιτική ασχολείται κυρίως με τη μελέτη μέτρων για την αντιμετώπιση των αναγκών και όχι με τη διερεύνηση της ουσίας των κοινωνικών προβλημάτων που τις προκάλεσαν. Σ'αυτή την οπτική τα κύρια χαρακτηριστικά που διαμορφώνουν τον ορισμό της κοινωνικής πολιτικής είναι τα εξής: α) ο κύριος φορέας είναι το κράτος ή ο ευρύτερος δημόσιος τομέας β) η ύπαρξη κοινωνικών

¹Σύμφωνα με τον Σπίκερ, η ευημερία είναι διφορούμενη έννοια. Επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες και συνδέεται με την ικανοποίηση των αναγκών των ατόμων. Ωστόσο αυτές οι ανάγκες δεν μπορούν να οριστούν εύκολα με βάση κάποια αντικειμενικά κριτήρια και πολλές φορές συγχέονται με τις επιθυμίες των ατόμων.

αναγκών σε άτομα ή κοινωνικές ομάδες γ) η επιδίωξη της κοινωνικής ισορροπίας και δ) η επιδίωξη της βελτίωσης του επιπέδου της κοινωνικής ανάπτυξης(Μάρδας, 2000: 17).

Ανεξαρτήτως των χαρακτηριστικών στα οποία δίνει έμφαση κάθε οπτική, η κοινωνική πολιτική αποτελεί το δίαυλο, μέσω του οποίου σχεδιάζεται και αναπτύσσεται το κράτος πρόνοιας με σαφείς και συγκεκριμένους στόχους. Υπό αυτή την έννοια κοινωνική πολιτική και κράτος πρόνοιας είναι δύο έννοιες ταυτόσημες.

Ο όρος κράτος πρόνοιας, όπως επικράτησε, αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη και ιστορικά καθορισμένη μορφή οργανωμένης και διευρυμένης κάλυψης ενός φάσματος κοινωνικών αναγκών στις ανεπτυγμένες καπιταλιστικές κοινωνίες² (Στασινοπούλου, 1990:19-26). Το κράτος πρόνοιας με στοχευμένα προγράμματα κοινωνικής περίθαλψης και προστασίας αποβλέπει στην αντιμετώπιση των κινδύνων³ που απειλούν τον άνθρωπο στη μεταβιομηχανική εποχή, στη βάση της κοινωνικής αλληλεγγύης και συλλογικότητας, που αποτελεί τον σκοπό του σύγχρονου κοινωνικού κράτους. Αυτό επιτυγχάνεται με την αναδιανομή πόρων προκειμένου να μετριαστούν οι κοινωνικές ανισότητες που δημιουργεί η οικονομία της Αγοράς (Σακελλαρόπουλος, 2011:29-30). Επομένως, οι κρατικές πολιτικές ασκούνται σε εθνικό επίπεδο υπό καθεστώς προστατευτισμού των εθνικών οικονομιών και με διττή στόχευση, αφενός την οικονομική ανάπτυξη αφετέρου την κοινωνική ισορροπία. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι τελικώς το κράτος πρόνοιας διασφαλίζει τους αναγκαίους όρους συνέχειας της συνολικής αναπαραγωγής των σύγχρονων καπιταλιστικών κοινωνιών στις νέες εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις του πολιτικού και οικονομικού συστήματος (Γετίμης, 1993: 94).

Όταν αναφερόμαστε στο κράτος πρόνοιας είναι σαν να πρόκειται για ένα στατικό πανομοιότυπο σύστημα κοινωνικής προστασίας, στην πραγματικότητα όμως υπάρχουν διαφορετικά προγράμματα πρόνοιας σε κάθε χώρα, πράγμα που οφείλεται στις γεωγραφικές, ιστορικές, οικονομικές και δημογραφικές συνθήκες που διαμορφώνουν τις επιμέρους ανάγκες και ιδιαιτερότητες κάθε χώρας. Παρά τις διαφοροποιήσεις

²Τα κύρια χαρακτηριστικά του είναι ότι αναπτύχθηκε στη βάση ενός φορντικού μοντέλου παραγωγής, συνδυάστηκε με την κορπορατιστική κοινωνική οργάνωση και την προώθηση αναδιανεμητικών πολιτικών.

³ Οι κίνδυνοι, που καλούνται να αντιμετωπίσουν όλοι οι τύποι του κράτους πρόνοιας, είναι οι εξής:

1. φυσικοί κίνδυνοι που απορρέουν από την εκδήλωση φυσικών φαινομένων
2. φυσιολογικοί κίνδυνοι που σχετίζονται με την ανθρώπινη φύση
3. οικογενειακοί κίνδυνοι
4. επαγγελματικοί κίνδυνοι.

υπάρχουν κοινά σημεία αναφοράς, τα οποία χαρακτηρίζουν ομάδες κρατών, γεγονός που μας επιτρέπει να μιλάμε για τύπους κρατών πρόνοιας, οι οποίοι θα αναλυθούν στην επόμενη ενότητα (Αγγελοπούλου, 2004: 28, Σταθόπουλος, 2015:112 και 244-245).

1.2. Οι τυπολογίες του κοινωνικού κράτους

Προκειμένου να γενικευτεί η εμπειρία του κράτους πρόνοιας και να αποτυπωθούν οι κοινωνικές τάσεις διατυπώθηκαν ιδεότυποι, δηλαδή «μοντέλα», «τυπολογίες» ή «καθεστώτα» στα οποία εντάσσονται οι επιμέρους περιπτώσεις. Οι τυπολογίες αυτές, αν και έχουν στατικό χαρακτήρα και περιγράφουν συγκεκριμένες ιστορικο-κοινωνικές συνθήκες, ωστόσο βοηθούν στην αποτύπωση των κύριων χαρακτηριστικών του κράτους πρόνοιας. Οι σημαντικότερες τυπολογίες είναι κατά τον Titmuss, τον Espring-Andersen και τον Ferrera.

Οι τυπολογίες του κοινωνικού κράτους αποτελούν απόπειρα ομαδοποίησης και γενίκευσης των κύριων κάθε φορά χαρακτηριστικών του, έχοντας ως βασικό κριτήριο τη σχέση μεταξύ αγοράς, οικογένειας και κράτους. Βάσει αυτού του κριτηρίου, ο Titmuss κατέληξε σε μία κατάταξη των τύπων- η οποία θεωρείται ως σήμερα σημείο αναφοράς - ως εξής: α) τον υπολειμματικό τύπο β) το βιομηχανικό τύπο και γ) τον θεσμικό-αναδιανεμητικό (Σακελλαρόπουλος 2011:34).

Στον υπολειμματικό τύπο, το κράτος έχει έναν περιορισμένο ρόλο παρέμβασης στη ζωή των ατόμων και των οικογενειών, επειδή οι ανάγκες του ατόμου καλύπτονται από την αγορά και την οικογένεια. Πρόκειται για στατικό πρότυπο κοινωνικής πρόνοιας, το οποίο στηρίζεται στην αρχή της επιλεκτικότητας καθώς περιορίζει την ποικιλία, την έκταση αλλά και τους λήπτες των κοινωνικών υπηρεσιών εφόσον απευθύνεται σ'αυτούς που δεν μπορούν να καλύψουν μόνοι τους τις ανάγκες τους.

Το βιομηχανικό μοντέλο θεωρεί ότι οι κοινωνικές ανάγκες πρέπει να καλύπτονται με βάση την εργασία και την απόδοση. Από τις κοινωνικές πολιτικές αναγνωρίζονται μόνο η εκπαιδευτική πολιτική και η κοινωνική ασφάλιση.

Τέλος, στο θεσμικό-αναδιανεμητικό μοντέλο συνδέονται οι κοινωνικές υπηρεσίες με την αρχή της καθολικότητας. Οι οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές που συνέβησαν στη βιομηχανική και μεταβιομηχανική εποχή επιβάλλουν τον αναδιανεμητικό χαρακτήρα του κράτους πρόνοιας καθώς αυτοί που ωφελούνται δεν είναι μόνο εκείνοι

που πληρώνουν για τις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν (Ferrera,1999:33-51, Σακελλαρόπουλος, 2011:34-35, Σταθόπουλος, 2015: 127-132).

Μεταγενέστερα σημαντική θεωρείται η μοντελοποίηση του Espring-Andersen (1990), ο οποίος εντοπίζει τρία μοντέλα κράτους πρόνοιας: το φιλελεύθερο, το κορπορατιστικό και το σοσιαλδημοκρατικό.

Το φιλελεύθερο μοντέλο που συναντάται στις ΗΠΑ, Καναδά, Μεγάλη Βρετανία κ.λπ. ευνοεί την αγορά σε βάρος των ρυθμίσεων του κράτους για την κοινωνική προστασία και την αναδιανομή του πλούτου. Το συντηρητικό-κορπορατιστικό μοντέλο που επικρατεί στη Γερμανία, Γαλλία, Ιαπωνία κ.λπ., κινείται στην παράδοση του Bismarck⁴, όπου η κοινωνική προστασία και οι κοινωνικές παροχές πηγάζουν από την εργασία του ατόμου, και παρέχεται στη βάση της ανταποδοτικότητας. Τέλος, το σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο, όπως εφαρμόζεται στη Σουηδία, Νορβηγία, Φινλανδία, Δανία, είναι εμπνευσμένο από τη σύλληψη του Beveridge με επίκεντρο την κοινωνική ιδιότητα του πολίτη, και χαρακτηρίζεται από τον κεντρικό αναδιανεμητικό μηχανισμό πόρων στοχεύοντας στην καθολικότητα των παροχών (Ferrera, 1999:33-51, Σακελλαρόπουλος, 2011: 34-35, Σταθόπουλος, 2015: 127-132).

Τέλος ο Ferrera διατύπωσε ένα τέταρτο καθεστώς κράτους πρόνοιας: το Νοτιοευρωπαϊκό, το οποίο αναφέρεται κυρίως στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, οι οποίες έχουν κοινά ιστορικά, πολιτιστικά και γεωπολιτικά χαρακτηριστικά.

Το Νοτιοευρωπαϊκό καθεστώς κράτους πρόνοιας, σύμφωνα με τον Ferrera, έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

1. αποτελεί ακραία εκδοχή του επιδοματοκεντρικού μοντέλου. Η προνοιακή πολιτική αγγίζει τα όρια του διπολισμού, από τη μία παρέχονται πλουσιοπάροχες παροχές σε στρώματα του πυρήνα του εργατικού δυναμικού, ενώ παρέχεται πενιχρή επιδότηση σε εκείνους που βρίσκονται στη μη επίσημη ή μη θεσμοποιημένη εργασία. Το έλλειμμα της κοινωνικής πολιτικής έρχονται να υποκαταστήσουν οι ισχυροί οικογενειακοί και φιλικοί δεσμοί, που λειτουργούν ως «πρωταρχικό κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας».
2. παρατηρείται μη ισόρροπη κατανομή της προστασίας σ'όλο το φάσμα των τυπικών κινδύνων, για παράδειγμα, παρέχει υπερπροστασία προς τον κίνδυνο του γήρατος ενώ

⁴ Οι απαρχές του μοντέλου κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων απέναντι στους κινδύνους εντοπίζονται κατά την περίοδο του Bismarck(1870) ενώ στην προέκτασή του βρίσκεται το σύστημα Beveridge(1942)στην Αγγλία, το οποίο προέβλεπε ασφάλιση όλων των πολιτών ανεξαρτήτως συμβολής τους στην παραγωγική διαδικασία.

υπολείπεται των παροχών και των υπηρεσιών προς την οικογένεια καθώς και των παροχών της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής.

3. χαρακτηρίζεται από μια αντίληψη καθολικότητας όσον αφορά στα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης.

4. επικρατεί χαμηλός βαθμός διείσδυσης του κράτους στην προνοιακή σφαίρα και συνύπαρξη δημοσίων και μη φορέων και θεσμών με έντονα διαπλεκόμενο χαρακτήρα.

5. οι κρατικοί θεσμοί είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι σε ευνοιοκρατικές και κομματικές πιέσεις, σχηματίζοντας σύνθετους μηχανισμούς πατρωνίας για τη διανομή των χρηματικών επιδοτήσεων.

6. σημειώνεται χαμηλή αποδοτικότητα των υπηρεσιών, που συνοδεύεται από πολύ υψηλά ποσοστά δυσαρέσκειας των χρηστών των υπηρεσιών.

7. καταγράφεται ιδιαίτερα ανομοιόμορφη κατανομή βαρών στις διάφορες επαγγελματικές ομάδες όσον αφορά στη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους, γεγονός που οφείλεται στην ανομοιογένεια του θεσμικού πλαισίου, στην εκτεταμένη παραοικονομία και φοροδιαφυγή (Ferrera, 1999: 33-51).

Πίνακας 1: Τα χαρακτηριστικά των τεσσάρων συστημάτων κοινωνικής προστασίας κατά Espring-Andersen και Ferrera

Τύπος κοινωνικού κράτους	Αντιπροσωπευτικές Χώρες	Χαρακτηριστικά
Σοσιαλδημοκρατικό	Δανία Σουηδία Φινλανδία Νορβηγία	-Καθολικότητα παροχών -Μονάδα αναφοράς το άτομο
Συντηρητικό-Κορπορατιστικό	Αυστρία Βέλγιο Γερμανία Γαλλία Λουξεμβούργο Ιαπωνία	-Επιλεκτική κάλυψη -Βάση κοινωνικών παροχών η εργασία -Ανταποδοτικότητα -Μονάδα αναφοράς η οικογένεια
Φιλελεύθερο	Μ.Βρετανία Ιρλανδία ΗΠΑ Καναδάς	-Κρατικός παρεμβατισμός μόνο σε περίπτωση αποτυχίας της αγοράς
Νοτιοευρωπαϊκό	Ιταλία Ισπανία Ελλάδα Πορτογαλία	-Πελατειακό και κατακερματισμένο -Σημαντικός ο ρόλος της οικογένειας και των συγγενικών δικτύων

Πηγή: ίδια επεξεργασία

Πιο πρόσφατες μελέτες οδηγούνται στο συμπέρασμα ότι οι παραπάνω αντιλήψεις αναφορικά με τους τύπους του κράτους πρόνοιας έχουν έντονα ευρωκεντρικό χαρακτήρα και δεν λαμβάνουν υπόψη τους διαφορετικούς τρόπους, με τους οποίους ασκείται η πολιτική στις χώρες εκτός Ευρώπης, γι' αυτό πολλοί μελετητές προτείνουν η διάκριση και η ταξινόμηση της κοινωνικής πολιτικής να αφορά **καθεστώτα πρόνοιας** (αντί των τύπων κράτους πρόνοιας), που ανταποκρίνονται στα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής τόσο στις ευρωπαϊκές χώρες όσο και σε αυτές της Αφρικής, της Ασίας και της Νοτίου Αμερικής, χωρίς να ταυτίζεται η κοινωνική πολιτική αποκλειστικά με την κρατική κοινωνική πολιτική (Δημουλάς, 2012: 65-68).

1.3. Τα αίτια κρίσης του κράτους πρόνοιας και οι σύγχρονες τάσεις στην κοινωνική πολιτική

Μετά την παρουσίαση των τυπολογιών του κράτους πρόνοιας έχει ενδιαφέρον να εξετάσουμε την ιστορική διαδρομή του ώστε να κατανοήσουμε τις σύγχρονες τάσεις της κοινωνικής πολιτικής, όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί. Την περίοδο 1945-1969 το κράτος πρόνοιας γνωρίζει την ακμή του. Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου δόθηκε έμφαση στην ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους για να αμβλυθούν τα κοινωνικά προβλήματα και να κλείσουν οι πληγές που άφησε ο πόλεμος⁵. Οι βασικοί άξονες της κοινωνικής πολιτικής αφορούσαν στη διατήρηση του εισοδήματος με την καταπολέμηση της ανεργίας, την ανάπτυξη της κοινωνικής ασφάλισης και την καθιέρωση εθνικού συστήματος υγείας.

Μετά το 1970 η οικονομική ύφεση που χαρακτηρίζει όλες τις δυτικές χώρες συμβάλλει καθοριστικά στην αμφισβήτηση του κράτους πρόνοιας, η οποία συνεχίζεται ως σήμερα. Οι βασικές αιτίες της κρίσης του κράτους πρόνοιας είναι οι εξής:

⁵Αυτό το πνεύμα εκφράστηκε στο άρθρο 22 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ στη Φιλαδέλφεια(1948): «Κάθε άνθρωπος σαν μέλος της κοινωνίας έχει δικαίωμα για κοινωνική ασφάλεια. Έχει αξίωση να γίνονται σεβαστά τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα που είναι αναγκαία για την αξιοπρέπεια και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του, όπως αυτά διαμορφώνονται από την χώρα του και τη διεθνή συνεργασία, μετά από στάθμιση της οργάνωσης των πλουτοπαραγωγικών πηγών κάθε κράτους».

1. Οι δημογραφικές αλλαγές: η γήρανση και η αυξανόμενη διάρκεια ζωής του πληθυσμού σε συνδυασμό με την υπογεννητικότητα δημιουργεί πρόβλημα χρηματοδότησης των κοινωνικών υπηρεσιών.

2. η ύφεση της οικονομίας: που προκαλεί υψηλή ανεργία και μειώνει δραστικά τον αριθμό των προσώπων που συντηρούν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Η εξέλιξη της τεχνολογίας και η αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου οδηγούν στην εξαφάνιση χιλιάδων θέσεων εργασίας αλλά και σε νέες μορφές εργασίας (π.χ. άτυπες μορφές εργασίας), ανατρέποντας το φορτικό μοντέλο παραγωγής, στο οποίο στηριζόταν το κράτος πρόνοιας.

3. η παγκοσμιοποίηση: οδηγεί σε ανταγωνισμό για την εξασφάλιση χαμηλού κόστους εργασίας με επακόλουθο τη μείωση των ασφαλιστικών εισφορών, τη συρρίκνωση των κοινωνικών και εργατικών δικαιωμάτων και των πόρων της κοινωνικής ασφάλισης. Παρατηρείται έντονη διαφοροποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων και παροχών κατά κοινωνική κατηγορία και ομάδα.

4. οι μεταβολές στην οικογένεια: το κλασικό κράτος πρόνοιας σχεδιάστηκε στη βάση της πυρηνικής οικογένειας. Σήμερα όμως η οικογένεια έχει υποστεί σημαντικές αλλαγές που οφείλονται στο νέο καταμερισμό εργασίας με την ενεργό συμμετοχή της γυναίκας στην αγορά εργασίας, στην αποσταθεροποίηση της μονοπυρηνικής οικογένειας, στην αύξηση των μονογονεϊκών οικογενειών αλλά και στον περιορισμό της άτυπης παροχής υπηρεσιών φροντίδας από τη γυναίκα μέσα στην οικογένεια.

5. η ιδεολογική αμφισβήτηση του κράτους πρόνοιας και επανεμφάνιση αντιλήψεων περί ατομικής ευθύνης μπροστά στους νέους κοινωνικούς κινδύνους. Το κοινωνικό κράτος θεωρήθηκε αναποτελεσματικό καθώς δεν εξάλειψε τη φτώχεια, λειτούργησε υπέρ των μεσαίων τάξεων και όχι των φτωχών, και αύξησε τα πελατειακά δίκτυα (Κοντιάδης και Τσέκος, 2008:25, Σακελλαρόπουλος, 2011:45-53, Σταθόπουλος, 2015: 251-257).

Όλες αυτές οι κοινωνικο-οικονομικές αλλαγές που τελέστηκαν στη μεταβιομηχανική κοινωνία, γεννούν **νέους κινδύνους** που δεν καλύπτονται από το διαμορφωμένο κράτος πρόνοιας⁶, ενώ η δυνατότητα πρόβλεψης ή στατιστικού υπολογισμού των αρνητικών επιπτώσεών τους και η δυνατότητα αποτροπής ή

⁶Οι νέοι κίνδυνοι συγκροτούνται από ιδιότυπα χαρακτηριστικά, που δεν καλύπτονται από τις παραδοσιακές μεθόδους κοινωνικής προστασίας, που θεμελιώνονται στον αποζημιωτικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων.

επανόρθωσης κρίνεται πλέον αβέβαιη (Κοντιάδης, 2006:36). Η έννοια του κινδύνου υποκαθιστά την έννοια της κοινωνικής ανάγκης, η οποία αποτέλεσε τη βάση για την ανάπτυξη **καθολικού χαρακτήρα** κοινωνικών δικαιωμάτων και οδηγεί στην αποδυνάμωση της έννοιας της συλλογικής ευθύνης (Πετμεζίδου, 2006:4). Επιπλέον, οι νέοι κίνδυνοι δεν θίγουν μόνο συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες, που εμφανίζονται ευάλωτες ή ανέτοιμες να τους αντιμετωπίσουν, αλλά και εκείνους που τους παράγουν, ακόμη και εκείνους που επωφελούνται από αυτούς (Κοντιάδης, 2006:34). Αυτές οι αλλαγές οδήγησαν σε νέες στρατηγικές που επιχειρούν να αντιμετωπίσουν τις αναδυόμενες προκλήσεις.

Αρχικά είναι η στρατηγική του *προνοιακού πλουραλισμού*, η οποία συνδέεται με την ανάληψη κοινωνικοπολιτικών λειτουργιών (απασχόληση, πρόνοια, υγεία κ.λπ.) από οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, κοινωνικές επιχειρήσεις, τοπικές αρχές όπως ΟΤΑ, διεθνείς οργανώσεις. Σ' αυτή τη στρατηγική είναι σαφής η ενίσχυση του ρόλου των ιδιωτικών και εθελοντικών φορέων καθώς και της αποκέντρωσης των κοινωνικών φορέων (Σακελλαρόπουλος, 2011:54, Πετράκη, 2017:43-48).

Εν συνεχεία, είναι η στρατηγική του *φιλελευθερισμού*, όπου πρεσβεύει ότι τα κοινωνικά προβλήματα μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσα στην αγορά, από την αγορά και με όρους αγοράς, δηλαδή να αντιμετωπιστούν από τον θεσμό, που είναι η γενεσιουργός αιτία τους.

Μια νέα αντίληψη για την κοινωνική πολιτική είναι αυτή που αναδεικνύει την παραγωγική-αναπτυξιακή της διάσταση, όπου η κοινωνική πολιτική δρα *ως παραγωγικός συντελεστής*. Στόχοι του κοινωνικού κράτους βάσει αυτής της στρατηγικής είναι η συμβολή του στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και η εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και σταθερότητας μέσω της απασχόλησης. Οι στόχοι θα επιτευχθούν με την αναπροσαρμογή και την ευελιξία στην αγορά εργασίας καθώς και με τις επενδύσεις στην ανάπτυξη (εκπαίδευση, κατάρτιση, διά βίου εκπαίδευση κ.λπ.), όπου η πολιτική επιδότησης της ανεργίας θα μετατραπεί σε πολιτική επιδότησης της απασχόλησης.

Τέλος, είναι η *στρατηγική της κοινωνικής επένδυσης*, που αναπτύχθηκε κυρίως στις Σκανδιναβικές Χώρες, όπου προέχει η πρόληψη των κοινωνικών κινδύνων μέσω ρυθμίσεων που δίνουν προτεραιότητα στην **προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα των παιδιών**. Κεντρικό σημείο της νέας αυτής προσέγγισης είναι η προοπτική του κύκλου ζωής, όπου προτάσσεται η ανάγκη ανάπτυξης νέων και σύγχρονων οικογενειακών

πολιτικών και ειδικότερα μιας πολιτικής επικεντρωμένης στο παιδί και στην ισότητα των φύλων. Η παιδική ηλικία αναδεικνύεται σε καθοριστικό παράγοντα στη διαμόρφωση των μελλοντικών δυνατοτήτων και ευκαιριών του ατόμου.

Συνοψίζοντας λοιπόν, οι ανωτέρω μεταρρυθμιστικές τάσεις του κράτους πρόνοιας για την πρόληψη ή την άμεση διαχείριση των νέων κοινωνικών κινδύνων είναι κυρίως οι εξής:

1. Εισαγωγή πολιτικών δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, συνεχιζόμενης εκπαίδευσης και κατάρτισης, επιδοτούμενης απασχόλησης και μετατροπής της εργασίας σε παραγωγικό συντελεστή.
2. Ενδυνάμωση του ρόλου των εθελοντικών οργανώσεων, της τοπικής κοινωνίας και της κοινωνίας των πολιτών.
3. Προσανατολισμός των κοινωνικών παροχών στις πλέον ευπαθείς πληθυσμιακές ομάδες και στα άτομα με αυξημένες ανάγκες.
4. Ανάδειξη της σημασίας της οικογένειας ως φορέα κοινωνικής φροντίδας (Κοντιάδης, 2006:44-50).

Όλες αυτές οι διαφορετικές εκφάνσεις του κράτους πρόνοιας φανερώνουν πως οι μεταβολές που έχουν επέλθει στη μεταβιομηχανική περίοδο δεν αφορούν την ουσία και το περιεχόμενό του αλλά τις μορφές, τις κατευθύνσεις και τα εργαλεία άσκησης της κοινωνικής πολιτικής. Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο είναι αναγκαία η υποστήριξη του κοινωνικού κράτους πέρα από το έθνος σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο, ώστε να αποφευχθεί μια πλήρης αμφισβήτηση των κοινωνικών και πολιτισμικών κατακτήσεων των λαών τους τελευταίους δύο αιώνες (Σακελλαρόπουλος, 2011:50-65).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η κοινωνική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση

2.1. Η κοινωνική πολιτική μέσα από τις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η κοινωνική πολιτική δε διαμορφώνεται φυσικά μόνο στα όρια του εθνικού κράτους. Στον σχεδιασμό, στην εφαρμογή και στην αξιολόγηση των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής έχουν κυρίαρχο ρόλο οι διεθνείς οργανισμοί, μέσω του ορισμού των βασικών κατευθύνσεων και της στοχοθεσίας. Στη προκειμένη περίπτωση η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αποφασιστικό ρόλο λόγω του θεσμικού της ρόλου στη διαμόρφωση τέτοιων πολιτικών.

Μελετώντας κανείς την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους σε ευρωπαϊκό επίπεδο διαπιστώνει ότι η ασύμμετρη ανάπτυξη της κοινωνικής και της οικονομικής διάστασης ήταν προφανής από την πρώτη στιγμή της ίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι κοινωνικές ρυθμίσεις χρησίμευαν απλώς για τη στήριξη της οικονομικής ολοκλήρωσης και λειτουργούσαν ως επακόλουθο για την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών που ανέκυπταν κατά την πορεία προς την “κοινή αγορά”. Παρατηρείται λοιπόν το παράδοξο η κοινωνική πολιτική σε επίπεδο Κοινότητας να μην αποτελεί παράγοντα αμφισβήτησης ή υπέρβασης της αγοραίας διαδικασίας, όπως παραδοσιακά είχε συμβεί σε εθνικό επίπεδο, αλλά αντιθέτως συνετέλεσε ενεργά στη διαμόρφωση και τη στερέωσή της (Κατρούγκαλος, 2014).

Η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οδήγησε στον εμπλουτισμό των κοινωνικών διατάξεων των Συνθηκών, προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των θεμελίων του ευρωπαϊκού κοινωνικού δικαίου. Ωστόσο πρόκειται κατά βάση για ρυθμιστικές και μόνο αρμοδιότητες και όχι για αναδιανεμητικές (Στεργίου, 2011: 23-24).

Κάνοντας μια σύντομη ιστορική αναδρομή παρατηρούμε ότι η ιδρυτική συνθήκη της Ρώμης (1957) πρόεβλεπε ελάχιστα θεσμικά ερείσματα για την παρέμβαση της Κοινότητας στην κοινωνική πολιτική. Η Συνθήκη περιοριζόταν κυρίως στην αναγνώριση αρμοδιοτήτων για τη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μέσα στην εσωτερική αγορά. Κύριος και απόλυτος στόχος της Ευρωπαϊκής

Ένωσης ήταν η κοινή αγορά, γεγονός που αποτυπωνόταν και στο άρθρο 117, ενώ η κοινωνική πρόοδος και η εναρμόνιση θα προέκυπτε σχεδόν αυτόματα με την ολοκλήρωση της οικονομικής αγοράς (Στεργίου, 2011: 28-30).

Στη συνέχεια με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) θεσμοθετήθηκαν μεν νομικές βάσεις για κάποιους τομείς κοινωνικής πολιτικής, πάντοτε όμως στη σκιά της προσπάθειας για την εγκαθίδρυση της Εσωτερικής Αγοράς. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη εισήγαγε έναν νέο τίτλο V για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, με τον οποίο καθιερώθηκε η κοινοτική αρμοδιότητα για την οργάνωση και λειτουργία των διαρθρωτικών ταμείων, συμπεριλαμβανομένου και του Κοινωνικού. Η κοινωνική συνοχή ήταν όμως προσδιορισμένη στον καλύτερο συντονισμό των περιφερειακών πολιτικών της Κοινότητας παρά στην προώθηση μιας συνολικής κοινωνικής πολιτικής (Στεργίου, 2011: 30-32). Επομένως, για μία ακόμη φορά δεν έγινε το βήμα προς τη συγκρότηση μιας νομικής βάσης για έναν ενιαίο ευρωπαϊκό κοινωνικό χώρο (Σακελλαρόπουλος, 2011: 209).

Σημαντική στην εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής ήταν η συμβολή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989. Ήταν η πρώτη προσπάθεια κατοχύρωσης σε κοινοτικό δίκαιο δώδεκα βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων, μεταξύ των οποίων το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και φροντίδα, το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών καθώς και το δικαίωμα προστασίας των παιδιών και εφήβων. Αν και ο Χάρτης δεν αποδείχτηκε ένα αποτελεσματικό νομικό εργαλείο, λειτούργησε θετικά ως προς τη δημιουργία ενός πλαισίου για την κοινωνική πολιτική (Στεργίου, 2011: 30-32).

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) δεν σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στην κοινωνική πολιτική. Εισήχθη η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία τα θέματα της κοινωνικής πολιτικής αποτελούν εθνική υπόθεση και η Κοινότητα παρεμβαίνει μόνο όταν η δράση της είναι αποτελεσματικότερη σε σχέση με την εθνική. Αξιοπρόσεκτη ήταν η υπογραφή ενός Πρόσθετου Πρωτοκόλλου από τα 11 κράτη μέλη (εξαιρουμένου του Ηνωμένου Βασιλείου) για τη σύναψη μιας Συμφωνίας για τη συνέχιση της κοινωνικής πολιτικής στο πλαίσιο του Κοινοτικού Χάρτη του 1989 (Στεργίου, 2011: 33-36).

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) έγινε ένα αποφασιστικό βήμα προς την ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων. Με ρητή αναφορά

στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (άρθρο 136 παρ.1 ΣυνθΕΕ) κατοχυρώθηκαν τα κοινωνικά δικαιώματα σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου. Μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της εν λόγω Συνθήκης ήταν η ανύψωση της πολιτικής απασχόλησης σε κύρια ευρωπαϊκή προτεραιότητα. Η συμβολή, τέλος, της Συνθήκης της Νίκαιας (2000) ήταν η πολιτική διακήρυξη του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος ενσωματώθηκε στην Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας, ενδυναμώνοντας το κοινωνικό πρόσωπο της Ένωσης (Στεργίου, 2011: 36-38).

Είναι γεγονός ότι η κοινωνική διάσταση αποτυπώνεται καθαρότερα στη Συνθήκη της Λισαβόνας⁷, η οποία, αν και αποτελεί πισωγύρισμα σε σχέση με τη συνταγματική απόπειρα του 2007, εντούτοις διαπνέεται από μια θεώρηση πιο κοινωνική. Η Συνθήκη αφιερώνει το άρθρο 2 στις κοινές αξίες των κρατών μελών και κυρίως στην αλληλεγγύη. Επιπλέον, διευρύνει τους κοινωνικούς στόχους, ώστε να συνυπάρχουν αρμονικά το οικονομικό, το περιβαλλοντικό και το κοινωνικό στοιχείο. Η ενίσχυση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου εκφράστηκε προεχόντως με την ενσωμάτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε αυτήν, γεγονός που μεταφράζεται σε δικαιοποίηση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη. Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να τονιστεί και ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο κινούμενο ενίοτε σ'έναν ακτιβισμό που υπερβαίνει τη δικαιοδοτική του εξουσία προσπαθεί να ενισχύσει την κοινωνική προστασία έναντι των οικονομικών ελευθεριών και του ανταγωνισμού(Στεργίου, 2011:40-48).

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το θεσμικό πλαίσιο των Συνθηκών που καθορίζει τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χώρο είναι εξαιρετικά αδύναμο και ως επί το πλείστον σε επίπεδο διακηρύξεων. Στις ευρωπαϊκές συνθήκες που διαγράφουν τα όρια, το περιεχόμενο και τις λειτουργίες των κοινοτικών οργάνων, τα κοινωνικά θέματα αντιμετωπίστηκαν οριακά και στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας (Σακελλαρόπουλος, 2011:324). Οι τελευταίες εξελίξεις στην οικονομία αποκάλυψαν τη δυσκολία της Ευρώπης να αντιδράσει στις προκλήσεις των καιρών. Διαφάνηκαν οι δομικές αδυναμίες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και στον αντίποδα της άκρατης οικονομικής ανάπτυξης προβάλλεται πλέον η προαγωγή του ευρωπαϊκού κοινωνικού

⁷Η νομική βάση της κοινωνικής πολιτικής στη Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνεται στο Άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και στα άρθρα 9, 10, 19, 45-48, 145-150 και 151-161 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

μοντέλου ως σοβαρής εναλλακτικής πρότασης, με έμφαση στην κοινωνική ιδιότητα του Ευρωπαίου πολίτη ως κοινού αγαθού. Οι κοινωνικές προτεραιότητες πρέπει να τεθούν στο επίκεντρο της ζωής και του πολιτισμού του ευρωπαϊκού κοινωνικού τοπίου και να ενισχυθεί η ευρωπαϊκή ταυτότητα στη βάση της αλληλεγγύης⁸. Σήμερα, με την κρίση στην Ευρωζώνη είναι σαφές ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν αφορά μόνο τα οικονομικά στοιχεία αλλά είναι αναγκαία η δημιουργία ενός πραγματικού αισθήματος του «ανήκειν» στη βάση των αρχών και των αξιών της ευρωπαϊκής ιδέας (Κοντοχρήστου, 2018:199).

2.2. Η στρατηγική της Λισαβόνας και η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού: προς την ενίσχυση της Κοινωνικής Ευρώπης

Στη Σύνοδο της Λισαβόνας αναγνωρίστηκε η στενή σχέση ανάμεσα στην κοινωνική και οικονομική πρόοδο, καθώς τέθηκε ο φιλόδοξος στόχος να καταστεί η Ευρώπη η δυναμικότερη, βασισμένη στη γνώση, οικονομία του κόσμου μέχρι το 2010, συνδυάζοντας υψηλή ανταγωνιστικότητα με κοινωνική συνοχή. Ο στόχος αυτός σηματοδότησε την έναρξη μιας περιόδου για την κοινωνική διάσταση της Ευρώπης που θα στηριζόταν: α) στην προετοιμασία μετάβασης σε μια οικονομία και κοινωνία βασισμένες στη γνώση β) στον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και γ) στη στήριξη της υγιούς οικονομικής προοπτικής.

Η προώθηση της κοινωνικής επανένταξης αποτέλεσε έναν ουσιαστικό άξονα τη νέας στρατηγικής της ΕΕ που είχε θέσει ως στόχο τη δημιουργία μέχρι το 2010 μιας ανταγωνιστικής οικονομίας με ανάπτυξη της απασχόλησης και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Η ρητορική της Λισαβόνας αναφερόταν ξεκάθαρα προς ένα νέο «ενεργό κοινωνικό κράτος» σε αντιδιαστολή με το παραδοσιακό κράτος πρόνοιας, δηλαδή η κοινωνική πολιτική θεωρήθηκε ως παραγωγικός συντελεστής που συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη (Φερώνας, 2013:4). Ένα από τα εργαλεία επίτευξης αυτού του στόχου συμφωνήθηκε από τα κράτη μέλη να είναι η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ) (Αγγελάκη, 2011:64, Σακελλαρόπουλος, 2011:103).

⁸Στο πλαίσιο της ΕΕ η ιδέα της αλληλεγγύης αποτέλεσε de facto αξία της ευρωπαϊκής οικογένειας και κατευθυντήρια αρχή δράσης της Ένωσης αλλά και εφιαλτήριο συζητήσεων κατά την περίοδο της κρίσης στην Ευρωζώνη (Κοντοχρήστου, 2018:198-199).

Η ΑΜΣ αποτελεί ένα ήπιο εργαλείο συντονισμού πολιτικών σε εθελοντική βάση, που στόχο έχει τη διαμόρφωση μιας Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής. Η ΑΜΣ βασίζεται σε μια πλήρως αποκεντρωμένη προσέγγιση, όπου η ΕΕ, τα κράτη μέλη, το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο καθώς επίσης και οι κοινωνικοί εταίροι και η κοινωνία των πολιτών καλούνται να μετάσχουν ενεργά μέσω της ανάπτυξης διαφορετικών μορφών συνεργασίας. Τα αποτελέσματά της επιτυγχάνονται διαμέσου μιας διαδικασίας αμοιβαίας μάθησης, αξιολόγησης και ανταλλαγής ορθών πρακτικών⁹. Πυρήνας της νέας προσέγγισης είναι η έννοια της σύγκλισης στόχων και όχι της εναρμόνισης (Αγγελάκη, 2011:64-65). Επομένως, αποτελεί ένα ισχυρό εργαλείο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που σέβεται την επικουρικότητα και την εθνική διαφορετικότητα (Σακελλαρόπουλος, 2011: 154-158).

Το 2005 για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων τα κράτη μέλη αποφάσισαν την αναδιαμόρφωση του σχεδίου συνεργασίας της Ανοικτής Μέθοδος Συντονισμού, καθώς το τρίπτυχο της ΣτΛ «απασχόληση-κοινωνική συνοχή-οικονομική ανάπτυξη» κρίθηκε ανεδαφικό, και τελικώς κατέληξαν σε δύο στόχους, την ανάπτυξη και την απασχόληση. Απώτερος σκοπός ήταν η αναδιαμόρφωση της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού και η καθιέρωσή της στα κοινωνικά ζητήματα όπως το συνταξιοδοτικό, η μακροχρόνια φροντίδα, η περίθαλψη και η κοινωνική ένταξη και ενσωμάτωση¹⁰. Επομένως, παρατηρείται θεσμική ασυμμετρία μεταξύ της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής καθώς η πολιτική επιλογή για ενδυνάμωση της κοινωνικής πολιτικής μέσω της οικονομικής ανάπτυξης συνεχίστηκε (Φερώνας, 2013:7, Βρεττός, 2015:28-35, Χατζηαβραμίδου, 2018:39-44).

Η Στρατηγική της Λισαβόνας και η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού δέχτηκαν τόσο θετική όσο και αρνητική κριτική. Από τη μία θεωρήθηκε ότι ανέδειξαν την κοινωνική πολιτική σε πεδίο ίσης σπουδαιότητας με την πολιτική απασχόλησης και την οικονομική πολιτική, καθώς αξιολογήθηκε ότι η ανάπτυξη της οικονομίας εξαρτάται άμεσα από την αύξηση των θέσεων εργασίας, την καταπολέμηση της ανεργίας και την ενδυνάμωση της

⁹Καθορίστηκαν στόχοι και κατευθυντήριες γραμμές κοινά αποδεκτές από τα κράτη μέλη καθώς και η μέτρηση ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών. Αυτό συνεπάγεται το σχεδιασμό μέτρων με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε κράτους μέλους, τα οποία αξιολογούνται και αποτελούν τις καλές πρακτικές.

¹⁰Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας κάθε κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να συμβάλλει στη σύνταξη μιας ετήσιας έκθεσης, στην οποία θα αποτυπώνονταν ξεκάθαρα οι εθνικοί στόχοι και οι κοινοί στόχοι. Η πρώτη κοινή έκθεση των κρατών μελών κατατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2006.

κοινωνικής συνοχής από την άλλη ότι αποτελούν εξαιρετικά ήπιες προσεγγίσεις τόσο σοβαρών ζητημάτων όπως η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός (Χατζηαβραμίδου, 2018:39-44).

2.3. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» και η κοινωνική της διάσταση

Ως διάδοχος της Στρατηγικής της Λισαβόνας η «Ευρώπη 2020», συνιστά ένα όραμα για την κοινωνική οικονομία της αγοράς της Ευρώπης για τον 21^ο αιώνα. Η Στρατηγική αυτή δομήθηκε σε τρεις άξονες, οι οποίοι αποτέλεσαν τη βασική στοχοθεσία της ΕΕ για τη δεκαετία 2010-2020. Αυτοί είναι οι:

1. **«Έξυπνη ανάπτυξη»**, η επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης μέσω της προαγωγής της καινοτομίας και της γνώσης
2. **«Βιώσιμη Ανάπτυξη»**, η επίτευξη μιας οικολογικής, ανταγωνιστικής και αποδοτικής οικονομικής ανάπτυξης και
3. **«Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη»**, η επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης μέσω της αύξησης των θέσεων εργασίας, της βελτίωσης της ποιότητας της απασχόλησης, της διευκόλυνσης της προσβασιμότητας στην εργασία για όλους τους Ευρωπαίους πολίτες, της προαγωγής της διά βίου εκπαίδευσης, της εξασφάλισης του δικαιώματος υγείας, προστασίας και πρόνοιας καθώς και της εξασφάλισης της κοινωνικής συνοχής.

Η Στρατηγική χαρακτηρίζεται από πέντε πρωταρχικούς στόχους, στους οποίους περιλαμβάνονται ο εμβληματικός κοινωνικός στόχος της άρσης του κινδύνου της φτώχειας για 20 εκατομμύρια ανθρώπους μέχρι το 2020 και μια ανανεωμένη δέσμευση υπέρ της απασχόλησης, με στόχο 75% απασχόληση για την ηλικιακή ομάδα 20-64. Επίσης, θεσπίζει επτά εμβληματικές πρωτοβουλίες προκειμένου να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι¹¹.

Για την επίτευξη των αποτελεσμάτων ακολουθείται μια θεματική προσέγγιση αλλά και μια πιο εστιασμένη εποπτεία κάθε χώρας. Η θεματική προσέγγιση αντικατοπτρίζει τη συλλογική διάσταση της ΕΕ, αναδεικνύοντας την αλληλεξάρτηση των

¹¹Οι πρωτοβουλίες είναι οι εξής: «Ένωση Καινοτομίας», «Νεολαία σε Κίνηση», «Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη», «Μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους», «Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης», «Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας, «Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της Φτώχειας».

οικονομιών των κρατών μελών, ενώ η υποβολή εκθέσεων κατά χώρα δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να εντοπίσουν προβληματικά σημεία σε εθνικό επίπεδο και να κάνουν τις διορθωτικές κινήσεις που απαιτούνται (Αγγελάκη, 2011:79-81). Αποτυπώνεται μ'αυτό τον τρόπο εκείνο που είχε υπογραμμίσει ο W.Streock, «ότι η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική διαμορφώνεται ταυτόχρονα σε δύο αλληλεπιδρώντα επίπεδα, το υπερεθνικό και το εθνικό, με το τελευταίο να περιλαμβάνει έναν αριθμό κυρίαρχων εθνικών κρατών».

Παρά ταύτα με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης για μία ακόμη φορά διαφάνηκε ότι η οικονομική ανάκαμψη αποτελεί προτεραιότητα πάντοτε σε βάρος της άσκησης κοινωνικής πολιτικής και της προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Η κοινωνική πολιτική δικαιολογείται ως «παραγωγικός συντελεστής», που συμβάλλει στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, και όχι ως συνολική παρέμβαση, που συνδυάζει ενεργητικές πολιτικές με πολιτικές διατήρησης του εισοδήματος και ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες για το σύνολο των πολιτών (Φερώνας, 2013:19).

Συμπερασματικά, «στην αλυσίδα κοινωνικής πολιτικής» η Ε.Ε. θέτει προτεραιότητες, χαράσσει προδιαγραφές, αναπτύσσει τομεακά προγράμματα και διασφαλίζει πόρους. Το εθνικό κράτος αναπτύσσοντας εθνικές κοινωνικές πολιτικές επιχειρεί να τις συσχετίσει με τις ενωσιακές κατευθύνσεις. Το γεγονός αυτό άλλες φορές συμβάλλει θετικά - κυρίως με τη διάχυση βέλτιστων πρακτικών - στη βελτίωση της διοικητικής διαδικασίας, άλλες φορές οι παθογένειες του διοικητικού μηχανισμού σε εθνικό επίπεδο - όπως στην περίπτωση της Ελλάδας (π.χ. χαμηλή ικανότητα σχεδιασμού, πελατειακές πρακτικές) - υποσκάπτουν και πολλές φορές ακυρώνουν τη συνεκτικότητα και αποτελεσματικότητα των καθοδικά ασκούμενων ενωσιακών πολιτικών (Κοντιάδης, 2007:24-26 και 33). Στην εν λόγω αλυσίδα έχει ενδιαφέρον να τονιστεί ότι οι φορείς της αυτοδιοίκησης συνεχώς αναλαμβάνουν έναν διαρκώς διευρυνόμενο ρόλο στην υλοποίηση αυτών των πολιτικών, βάσει της αρχής της εγγύτητας, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια. Η συμβολή των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην υλοποίηση των στόχων της «Ευρώπης 2020» αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 2 : Η σημασία της Τοπικής και Περιφερειακής Διακυβέρνησης για την «Ευρώπη 2020»

Στόχοι «Ευρώπη 2020»	Η συνεισφορά των τοπικών και περιφερειακών αρχών
<p>Απασχόληση</p> <ul style="list-style-type: none"> Το 75% των ατόμων 20-64 ετών να έχουν απασχόληση <p><i>Αρμοδιότητα των Κρατών Μελών υπό τον συντονισμό της ΕΕ, Άρθρο 5 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ηγετικοί φορείς που προωθούν την οικονομική μεγέθυνση και τη δημιουργία θέσεων εργασίας (σε συνεργασία με τις εθνικές κυβερνήσεις) –ένας μοναδικός ρόλος για την ανάπτυξη της περιοχής τους Οι μεγαλύτεροι εργοδότες με ίδια μέσα Πάροχοι υπηρεσιών απασχόλησης: κέντρα εργασίας Πάροχοι υπηρεσιών υποστήριξης επιχειρήσεων (σε συνεργασία με τα Εμπορικά Επιμελητήρια): εισρέουσες επενδύσεις θερμοκοιτίδες επιχειρήσεων, αυτοαπασχόληση Βασικός εταίρος για την εφαρμογή σχετικών προγραμμάτων(Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία(ΕΔΕΤ),«Εγγύηση για τη Νεολαία»)
<p>Έρευνα & ανάπτυξη (R&D), Καινοτομία</p> <ul style="list-style-type: none"> Το 3% του ΑΕΠ της ΕΕ να επενδύεται στην Έρευνα & Ανάπτυξη/Καινοτομία <p><i>Κοινή αρμοδιότητα, Άρθρο 4 ΣΛΕΕ</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ηγετικοί φορείς που δημιουργούν συνεργασίες φέρνοντας κοντά τη βιομηχανία τα πανεπιστήμια και τον δημόσιο τομέα σε τοπικό επίπεδο. Εφαρμογή των Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης σε συμφωνία με τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων Αξιοποίηση των πόρων (ΕΕ και Εθνικών)για έρευνα, ανάπτυξη και καινοτομία Ηγετικοί φορείς για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-Government) και την ηλεκτρονική Ενσωμάτωση (e-Inclusion)σε τοπικό επίπεδο Συλλογή και δημοσίευση τοπικών & περιφερειακών δεδομένων
<p>Κλιματική αλλαγή, Ενέργεια</p> <ul style="list-style-type: none"> Οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου να είναι 20% χαμηλότερες από το 1990 (30%υπόενοικίεςσυνθήκες), 20% της ενέργειας να προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές, 20% αύξηση της ενεργειακής απόδοσης <p><i>Κοινή αρμοδιότητα, Άρθρο 4 ΣΛΕΕ</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ηγετικοί φορείς στην προσπάθεια στήριξης της βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης(Ατζέντα21) Διαχείριση απορριμμάτων και ανακύκλωση Παροχή σχεδίων βιώσιμης κινητικότητας-μεταφοράς Ηγετικοί φορείς για την πολιτική προστασία και τη διαχείριση καταστροφών σε τοπικό επίπεδο Παροχή σχεδίων δράσης για τη βιώσιμη ενέργεια (Το Σύμφωνο των Δημάρχων) Πρωώθηση της αποκεντρωμένης παραγωγής χαμηλών εκπομπών άνθρακα Παροχή σχεδίων διαχείρισης απορριμμάτων και ύδατος

<p>Εκπαίδευση</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Μείωση των ποσοστών σχολικής διαρροής κάτω από 10% ▪ Τουλάχιστον 40% των ατόμων ηλικίας 30-34 ετών να έχουν ολοκληρώσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση <p><i>Αρμοδιότητα των Κρατών - Μελών, Άρθρο 6 ΣΛΕΕ</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Παροχή προσχολικής, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ▪ Ηγετικοί φορείς για τον ορισμό και την πρόληψη της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου ▪ Βασικοί εταίροι στην εφαρμογή πρωτοβουλιών δεξιοτήτων της ΕΕ, καθώς και της χώρας ▪ Βασικοί εταίροι στην προώθηση της ηλεκτρονικής μάθησης (e-learning) και της διά βίου μάθησης
<p>Φτώχεια, Κοινωνικός Αποκλεισμός</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Τουλάχιστον 20 εκατομμύρια λιγότερα άτομα να είναι ή να κινδυνεύουν να γίνουν φτωχοί ή να αποκλειστούν κοινωνικά <p><i>Αρμοδιότητα των Κρατών Μελών, Άρθρο 6 ΣΛΕΕ</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ηγετικοί φορείς στην παροχή περίθαλψης, κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών, καθώς και υπηρεσιών αναψυχής σε παιδιά, ενήλικες, και ηλικιωμένους ▪ Ηγετικοί φορείς στην παροχή συστημάτων κοινωνικής ευημερίας / παροχών ▪ Κύριοι πάροχοι κοινωνικής στέγασης ▪ Κύριοι πάροχοι ή εντεταλμένοι για τις υπηρεσίες δημόσιας μετακίνησης επιβατών ▪ Βασικοί εταίροι στην παροχή υπηρεσιών απασχόλησης σε αναζητούντες εργασία, τους οικονομικά ανενεργούς, τους μακροχρόνια άνεργους, και άλλες μη προνομιούχες κοινωνικές ομάδες

Πηγή: ITA 2016

2.4. Η τοπική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη

Το τοπικό κράτος¹² αναδείχτηκε σε σημαντικό παράγοντα άσκησης των κοινωνικών πολιτικών την περίοδο της ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη. Στη συμμετοχή του τοπικού κράτους στα διάφορα συστήματα κοινωνικής πολιτικής παρατηρούνται μεγάλες διαφοροποιήσεις ανάμεσα στις χώρες, οι οποίες οφείλονται στο διαφορετικό βαθμό ανάπτυξης κάθε κοινωνίας, τις ιστορικές ιδιαιτερότητες και τους διαφορετικούς όρους συγκρότησης των πολιτικών συστημάτων και του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας σε καθεμία από αυτές (Γετίμης, 1993: 117).

Διάφορες μελέτες συγκρίνοντας και συνδυάζοντας τις διαφορετικές εκφράσεις κεντρικού και τοπικού κράτους καταλήγουν σε τρεις τύπους συστημάτων κοινωνικής πολιτικής σύμφωνα με την ευρύτερη διοικητική οργάνωση των χωρών. Συγκεκριμένα:

¹² Για τον όρο τοπικό κράτος υπάρχουν δύο προσεγγίσεις. Η πρώτη δίνει έμφαση στις κοινωνικές σχέσεις η δεύτερη στο γεωγραφικό ή χωρικό στοιχείο.

1^{ος} τύπος: κοινωνίες που έχουν ιστορικά -ήδη από τον 19^ο αιώνα- κατοχυρωμένες αρμοδιότητες στο τοπικό επίπεδο, μακρά παράδοση στην άσκηση κοινωνικών πολιτικών από την τοπική αυτοδιοίκηση και χαμηλό βαθμό διοικητικού ελέγχου και εποπτείας από το κεντρικό κράτος (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, Σουηδία).

2^{ος} τύπος: κοινωνίες με παράδοση συγκεντρωτισμού με ισχυρό έλεγχο και εποπτεία του τοπικού κράτους και με έντονες σχέσεις των εθνικών και τοπικών ελίτ (π.χ. Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία).

3^{ος} τύπος: κοινωνίες που μετακινούνται από ένα συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου και διοικητικής εποπτείας των τοπικών θεσμών, προς την κατεύθυνση της αποδυνάμωσης του διοικητικού ελέγχου και της αναβάθμισης του ρόλου του τοπικού κράτους στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σ'ένα ευρύτατο φάσμα τομέων (π.χ. Δανία, Νορβηγία)(Γετίμης, 1993: 94-95).

Παρά όμως τις όποιες διαφοροποιήσεις στη σχέση κεντρικού-τοπικού έχει αποδειχτεί και από την εφαρμογή των ευρωπαϊκών προγραμμάτων ότι οι δράσεις κοινωνικής και αναπτυξιακής πολιτικής είναι αποτελεσματικότερες όταν αναπτύσσονται μέσα σ'ένα αποκεντρωμένο, λειτουργικό και συμμετοχικό πλαίσιο.

Στο σημείο αυτό είναι απαραίτητο να τονιστεί ότι το τοπικό κράτος εκτός ότι αποτελεί σημαντικό παράγοντα άσκησης κοινωνικής πολιτικής, έχει τα δικά του *sui generis* χαρακτηριστικά τα οποία συνδιαμορφώνουν την πραγματικότητα. Ως εκ τούτου, μπορούμε να μιλάμε για «τοπικά προνοιακά καθεστώτα», όπου κυρίαρχο ρόλο έχουν οι δημογραφικές και κοινωνικές αλλαγές (Τράντας, 2004:188 και 2011:570-585). Επομένως, η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής από τους τοπικούς φορείς εκτός από την χωρική εγγύτητα που εξασφαλίζει, βοηθά και στην αντιμετώπιση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων (Πετράκη, 2017:50-51).

Σύμφωνα με έρευνα¹³ που διεξήχθη για τις αρμοδιότητες που έχουν αναλάβει οι δήμοι στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τα περιεχόμενα του σχετικού οδηγού του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (Council of European Municipalities and Regions-CEMR, 2012) προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα:

¹³Ιωαννίδης και Σπανού «Η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση: Η περίπτωση της Ελλάδας», Εισήγηση στο 4^ο συνέδριο Πολεοδομίας-Χωροταξίας στο Βόλο, διαθέσιμο στο www.citybranding.gr.

1. Στην Κύπρο και τη Μάλτα, οι αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής εξακολουθούν να βρίσκονται στην εξουσία των κεντρικών διοικήσεων.
2. Στη Γερμανία, Ισπανία και Ιρλανδία, η κοινωνική πολιτική-στις διαφορετικές της εκφάνσεις-δεν συνιστά ενισχυμένη αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στις χώρες αυτές η σχετική αρμοδιότητα περιορίζεται στην άσκηση των βασικών κοινωνικών υπηρεσιών, αφήνοντας τις υπόλοιπες για τις ανώτερες μορφές διοίκησης.
3. Στην Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Ιταλία, Σλοβενία οι αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής, συνοδεύονται και από δευτερεύουσες υπηρεσίες, αλλά σε πιο περιορισμένο βαθμό. Οι αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής στους δήμους αυτών των κρατών, συνοδεύονται από υπηρεσίες εκπαίδευσης (Βέλγιο, Γαλλία, Σλοβενία) ή υπηρεσίες πολιτισμού (Αυστρία, Ιταλία). Λειτουργεί με άλλα λόγια ένα σημαντικό υποστηρικτικό πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής βασιζόμενο σε ένα αντίστοιχο επικουρικό πλαίσιο, το οποίο παρέχει τη δυνατότητα αλληλεπιδράσεων αλλά και τον κίνδυνο αλληλοεπικαλύψεων.
4. Στην Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Φινλανδία αλλά και στην Ελλάδα οι αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής συνοδεύονται από ένα σημαντικό σύνολο πρόσθετων πολιτιστικών και εκπαιδευτικών αρμοδιοτήτων. Το κοινό χαρακτηριστικό τους είναι ότι εκτός από κοινωνικές υπηρεσίες, παροχές κοινωνικής στέγασης και κοινωνικής αλληλεγγύης, οι δήμοι αυτών των κρατών δραστηριοποιούνται ταυτόχρονα και σε πεδία πολιτικής, όπως είναι η εκπαίδευση, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός και η υγεία. Από την έρευνα αυτή προκύπτει ότι η Ελλάδα εντάσσεται στην ομάδα των κρατών μελών της Ευρωζώνης με την πλέον ενισχυμένη από πλευράς αρμοδιοτήτων τοπική αυτοδιοίκηση.

Διαπιστώνεται λοιπόν ότι η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας συμβαδίζει με την αναβάθμιση των τοπικών θεσμών που αναλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών πολιτικών. Εκτός όμως από τη θεσμική ενίσχυση των τοπικών φορέων στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής με την αναδιάρθρωση του οικονομικού συστήματος από τη δεκαετία του '70 και μετά, παρατηρείται αλλαγή της σχέσης κεντρικού-τοπικού, η οποία εντοπίζεται στον διαφορετικό τρόπο αντιμετώπισης των κοινωνικών προβλημάτων που μεταφράζεται στην υποβάθμιση των αναδιανεμητικών λειτουργιών του τοπικού κράτους και στην επικράτηση της λογικής της τοπικής ανάπτυξης, της επιχειρηματικής δράσης και του ανταγωνισμού, γεγονός που θα αναλυθεί και στη συνέχεια (Γετίμης, 1993:95-96).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

3.1. Η Συνταγματική πρόβλεψη για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση

Βάσει του άρθρου 101 του ισχύοντος Συντάγματος 1975/1986/2001/2008 η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Το αποκεντρωτικό σύστημα χαρακτηρίζεται από τη φύση των αρμοδιοτήτων και τα όργανα που τις ασκούν. Ως προς τη φύση των αρμοδιοτήτων, πρόκειται για κρατικές αρμοδιότητες που ασκούνται από περιφερειακά κρατικά όργανα κατά τρόπο ομοιόμορφο. Ως προς τα όργανα, αυτά διακρίνονται σε κεντρικά και περιφερειακά. Κεντρικά όργανα είναι εκείνα των οποίων οι αρμοδιότητες επεκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια ενώ περιφερειακά είναι εκείνα τα οποία ασκούν κρατικές αρμοδιότητες, σε ορισμένη εδαφική περιοχή, και μέσω αυτών επιτυγχάνεται η αποκέντρωση. Διαφορετικά, όταν η διοίκηση ασκείται μόνο μέσω κεντρικών οργάνων, τότε το σύστημα είναι συγκεντρωτικό (Σπυρόπουλος, 2006: 359-361).

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, όπου μετά την αναθεώρηση οι δύο αυτοί βαθμοί κατοχυρώνονται ρητά χωρίς να ορίζονται. Πρόκειται για χωριστά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στα οποία συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, με δική τους οργάνωση, προσωπικό και περιουσία, ενώ αυτά διοικούνται από αιρετά όργανα (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2010:236-237). Η συνταγματική πρόβλεψη του τεκμηρίου αρμοδιότητας συνεπάγεται τη δυνατότητα των ΟΤΑ να αναπτύσσουν αρμοδιότητες σε σειρά τομέων της δημόσιας πολιτικής σε τοπικό επίπεδο εξαιρουμένων των κρατικών αρμοδιοτήτων. Όμως, ο επακριβής προσδιορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης είναι εξαιρετικά δυσχερής. Υπό μία γενική εκδοχή του όρου αναφέρεται στην προώθηση και προάσπιση των τοπικών συμφερόντων των πολιτών, στην ικανοποίηση των αναγκών

και στην επίλυση των προβλημάτων των κατοίκων της περιφέρειας κάθε ΟΤΑ¹⁴ (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2010:257). Επίσης, πέραν αυτών των αρμοδιοτήτων αναλαμβάνουν και την άσκηση αρμοδιοτήτων, που ανήκουν στο Κράτος, οι οποίες εκτελούνται τοπικά για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Τέλος, ιδιαιτέρως σημαντική είναι η πρόβλεψη του Συντάγματος στο άρθρο 102 παρ.5 ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους πρέπει να συνοδεύεται από τους αντίστοιχους πόρους, ώστε οι ΟΤΑ να είναι σε θέση να τις ασκήσουν αποτελεσματικά(Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2010: 241).

3.2. Η οργάνωση της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Σε μία σύντομη ιστορική αναδρομή της πρόσφατης εξέλιξης της αυτοδιοίκησης στη χώρα μας σταθμός θεωρείται η αναμόρφωση του συστήματος οργάνωσης των ΟΤΑ α΄ βαθμού με το ν.2539/2007 «Σχέδιο Καποδίστριας», όπου μέσω των αναγκαστικών συνενώσεων επιλύθηκε το πρόβλημα του κατακερματισμού των ΟΤΑ και από 5.775 πρωτοβάθμιους παρέμειναν 1.033. Στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία μιας ισχυρής και αποτελεσματικής τοπικής αυτοδιοίκησης με ικανότητες σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών τοπικής ανάπτυξης, παροχής αποτελεσματικών και ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών ακόμη και για τους πολίτες των απομακρυσμένων περιοχών.

Η μεταρρύθμιση του διοικητικού χάρτη της χώρας προωθήθηκε ακόμη περισσότερο με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», όπου οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού ανασυγκροτήθηκαν χωρικά και πληθυσμιακά σε μεγαλύτερες οντότητες ώστε να αποτελέσουν ισχυρότερες τοπικές και περιφερειακές επιχειρησιακές μονάδες. Επομένως, η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώθηκε ως εξής: 325 ΟΤΑ α΄ βαθμού,

¹⁴ Για τον προσδιορισμό της γενικής και της τοπικής υπόθεσης λαμβάνονται υπόψη το εξυπηρετούμενο δημόσιο συμφέρον, το γενικό τεκμήριο για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους ΟΤΑ, η αρχή της επικουρικότητας και, τέλος, η αρχή της πλησιέστερης προς τον πολίτη διοίκησης (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2010:325).

13 Περιφέρειες (οι οποίες αποτελούν τον β' βαθμό αυτοδιοίκησης) και 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις¹⁵. Σύμφωνα δε με το άρθρο 4 του ν. 3852/2010, μεταξύ των δύο βαθμών δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας αλλά κατανομή διακριτών αρμοδιοτήτων. Στόχος όλων των επιπέδων διοίκησης είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η οικονομική πρόοδος και η κοινωνική ευημερία. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εξόχως σημαντικός καθώς αποτελεί έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2010:239-240).

Όλοι οι δήμοι σύμφωνα με το ν.3852/2010 είναι μεταξύ τους ισόβαθμες μονάδες και συγκροτούνται ανά νομό. Ο ν.3852/2010 είχε αναγνωρίσει την ανάγκη ιδιαίτερης νομοθετικής αντιμετώπισης των νησιωτικών και ορεινών δήμων αλλά περιορίστηκε μόνο στην αναγνώριση αυτών των δύο γεωμορφολογικών ιδιαιτεροτήτων. Για πρώτη φορά, με τις διατάξεις του πρόσφατου προγράμματος «Κλεισθένης»(ν.4555/2018) και συγκεκριμένα του άρθρου 2, οι δήμοι της χώρας κατατάσσονται σε κατηγορίες, λαμβανομένων υπόψη των γεωμορφολογικών και γεωοικονομικών χαρακτηριστικών τους, του πληθυσμού τους, του βαθμού αστικοποίησής τους, της θέσης τους στο διοικητικό χάρτη της χώρας (ως προς το εάν συνιστούν ή όχι έδρες περιφερειών ή περιφερειακών ενοτήτων) και του δυναμικού τους σε ανθρώπινους και υλικοτεχνικούς πόρους¹⁶. Συγκεκριμένα, οι δήμοι της χώρας διακρίνονται, πλέον, στις εξής έξι κατηγορίες:

α) Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων β) Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Πρωτεύουσες Νομών γ) Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι δ) Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι ε) Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι και στ) Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι¹⁷.

Επίσης, με το ν. 3852/2010 προβλεπόταν η εσωτερική υποδιαίρεση των δήμων εν είδει δημοτικής αποκέντρωσης σε επιμέρους δημοτικές ενότητες, οι οποίες

¹⁵Ο αριθμός των δήμων περιορίστηκε ακόμη περισσότερο. Καταργήθηκαν οι νομαρχίες και η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση οργανώθηκε σε επίπεδο περιφέρειας ενώ οι 13 κρατικές περιφέρειες αντικαταστάθηκαν από τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

¹⁶Αιτιολογική έκθεση του ν.4555/2018.

¹⁷ Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Κλεισθένη, οι κατηγορίες αυτές των δήμων λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των δήμων, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ α' βαθμού, για την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης των δήμων από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους.

ήταν δημοτικές κοινότητες¹⁸ ή τοπικές κοινότητες¹⁹. Με το ν.4555/2018 καταργείται η διάκριση –βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων– των θεσμών ενδοδημοτικής αποκέντρωσης σε δημοτικές κοινότητες και τοπικές κοινότητες και ορίζεται, ως μοναδικός ενιαίος θεσμός ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, η κοινότητα, όρος με ιδιαίτερο σημασιολογικό φορτίο για την ελληνική διοικητική, κοινωνική και πολιτισμική ιστορία²⁰.

Περαιτέρω, όσον αφορά στη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση με το ν.3852/2010 οργανώθηκε η περιφέρεια στη θέση των νομών και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και αυτή εξοπλίστηκε με αιρετά περιφερειακά συμβούλια και αιρετό περιφερειάρχη²¹. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, που λειτουργούσαν ως αυτοτελείς μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού καταργήθηκαν και ενσωματώθηκαν σε επιμέρους «περιφερειακές ενότητες», στις οποίες αντιστοιχούσε ένας άμεσα εκλεγμένος αντιπεριφερειάρχης, ο οποίος προερχόταν υποχρεωτικά από τον συνδυασμό του περιφερειάρχη(Μακροδημήτρης και Πραβίτα, 2010:316 και 329). Με το ν.4555/2018 αντικαταστάθηκε η παρ. 2 του άρθρου 113 του ν. 3852/2010 και πλέον προβλέπεται ο υποχρεωτικός ορισμός όλων των αντιπεριφερειάρχων από τον περιφερειάρχη²².

Γενική δε αρμοδιότητα των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων αποτελεί ο αναπτυξιακός προγραμματισμός της περιφέρειας με την κατάρτιση των αντίστοιχων επιχειρησιακών προγραμμάτων και η εν γένει διοίκηση των τοπικών υποθέσεων περιφερειακού επιπέδου (Μακροδημήτρης και Πραβίτα, 2010:314-318).

Τέλος, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ν.3852/2010) ακολουθώντας τη δομή των κρατικών περιφερειών συστήνει επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες

¹⁸Δημοτικές κοινότητες αποτελούσαν το πρώην δημοτικά διαμερίσματα δήμων με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων καθώς και τα τοπικά διαμερίσματα, που είχαν αναγνωρισθεί με το ν.3463/2006 με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων.

¹⁹Τοπικές κοινότητες αποτελούν τα τοπικά διαμερίσματα, που απαρτίζονται από τις πρώην αυτοτελείς οντότητες τοπικής αυτοδιοίκησης πριν από τις συγχωνεύσεις του 1997 και 2010, με πληθυσμό έως και 2.000 κατοίκους.

²⁰Αιτιολογική έκθεση του ν.4555/2018.

²¹Με τη διάταξη του Κεφαλαίου Α του ν.4555/2018 επεκτείνεται η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας(τριάντα χρόνια μετά την κύρωσή του με το ν.1850/1989) και στις Περιφέρειες καθώς φέρουν αμιγώς αυτοδιοικητικά χαρακτηριστικά και εντάσσονται στο ίδιο συνταγματικό πλαίσιο με τους Δήμους.

²²Ο ελάχιστος αριθμός τους είναι σε αντιστοιχία με τον αριθμό των περιφερειακών ενοτήτων εκτός από τις περιφέρειες Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Θεσσαλίας και Ιονίων Νήσων, όπου ο ελάχιστος αριθμός των αντιπεριφερειάρχων είναι ίσος με τον αριθμό των νομών της οικείας περιφέρειας. Ο αριθμός των αντιπεριφερειάρχων μπορεί να προσ αυξάνεται έως έξι (6), με απόφαση του περιφερειάρχη.

αποτελούν τον μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης²³ και διοικούνται πλέον από τον Συντονιστή καθώς με το άρθρο 28 του ν. 4325/2015 (Α'47) καταργήθηκε η θέση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης²⁴. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση πλέον ως ενιαία αυτοτελής μονάδα διοίκησης του κράτους έχει ως αποστολή την άσκηση εκτελεστικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων του κράτους στην περιοχή ευθύνης της και έχει γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της τοπικής αρμοδιότητας της.

3.3. Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ στους τομείς Κοινωνικής Προστασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Με τον πρώτο δημοτικό και κοινοτικό κώδικα ν.. 1065/1980 και τις τρεις κωδικοποιήσεις που ακολουθήσαν [π.δ. 75/1985 (ΦΕΚ Α 27), 323/1989 (ΦΕΚ Α 146) και 410/1995 (ΦΕΚ Α 168)], διαμορφώθηκε σταδιακά το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση και λειτουργία των δήμων. Έχοντας ως σημείο αναφοράς την τελευταία κωδικοποίηση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3463/2006) και συγκεκριμένα το άρθρο 75 προβλέπεται ότι: «Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας». Καθιερώνεται επίσης η εναρμόνιση των ασκούμενων αρμοδιοτήτων με σχετικές πολιτικές υψηλότερου επιπέδου, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη για συνεργασία και συντονισμό με άλλους φορείς και για αποδοτική χρήση των διαθέσιμων πόρων (ΚΔΚ άρθρο 76).

Σύμφωνα με τη θεματική συστηματοποίηση του άρθρου 75 του ΚΔΚ, οι αρμοδιότητες κατατάσσονται στους εξής επτά (7) τομείς:

1. Ανάπτυξη

²³Αυτές είναι: Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας και Θράκης, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ήπειρου-Δυτικής Μακεδονίας, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας.

²⁴Η θέση του Συντονιστή είναι αντίστοιχη προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου, με αποδοχές αυτές που προβλέπονται για τον Γενικό Διευθυντή Υπουργείου (ν.4024/2011) με πενταετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεώνεται για μία μόνο φορά.

2. Περιβάλλον
3. Ποιότητα ζωής και εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και των οικισμών
4. Απασχόληση
5. Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη
6. Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός
7. Πολιτική Προστασία

Αναλυτικότερα, όσον αφορά στον τομέα Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, σε αυτόν περιλαμβάνεται η υλοποίηση των πολιτικών και προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας σε τοπικό επίπεδο, ιδίως δε:

- η υποστήριξη και φροντίδα της βρεφικής, της παιδικής και της τρίτης ηλικίας
- η υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων
- η στήριξη ανέργων και οικονομικά αδύναμων δημοτών
- η πρόληψη της παραβατικότητας με τη δημιουργία Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης Παραβατικότητας
- η ένταξη Ρομά, παλλινοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας
- η ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων, που δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και της αλληλεγγύης του Δήμου (Πετράκη, 2017:59-60).

Εν συνεχεία, με το ν.3852/2010, οι Δήμοι ανέλαβαν αρμοδιότητες που μέχρι πρόσφατα ασκούσαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις κυρίως στους τομείς της πρόνοιας, της πολεοδομίας, της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της προστασίας της δημόσιας υγείας, της γεωργίας, της κτηνοτροφίας και της αλιείας, της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού καθώς και του εμπορίου. Επιπρόσθετα για πρώτη φορά υφίσταται κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης με το άρθρο 186 του ν. 3852/2010. Πιο συγκεκριμένα, οι αρμοδιότητες των περιφερειών κατανεμήθηκαν στις ακόλουθες εννέα (9) κατηγορίες:

1. Προγραμματισμός - Ανάπτυξη

2. Γεωργία -Κτηνοτροφία- Αλιεία
3. Φυσικοί Πόροι - Ενέργεια- Βιομηχανία
4. Απασχόληση- Εμπόριο- Τουρισμός
5. Μεταφορές - Επικοινωνίες
6. Έργα - Χωροταξία- Περιβάλλον
7. Υγεία
8. Παιδεία - Πολιτισμός - Αθλητισμός
9. Πολιτική Προστασία και Διοικητική Μέριμνα

3.4. Ο ν. 4555/2018 και η νέα οπτική στην άσκηση των αρμοδιοτήτων

Με το ν. 4555/2018 δόθηκε μεγάλη βαρύτητα στις αρμοδιότητες και στα προβλήματα που έχουν ανακύψει από τις αλληλοεπικαλύψεις και τον κατακερματισμό τους, που οδηγούν στην αδυναμία κάθε επιμέρους επιπέδου διοίκησης να ασκήσει ακόμη και αρμοδιότητες ήδη ανατεθειμένες νομοθετικά και να εκπληρώσει έτσι το θεσμικό ρόλο του, αλλά και στην περίπτωση των αιρετών οργάνων να πραγματώσουν τη νομιμοποιητική τους εντολή. Αυτά τα προβλήματα μεγεθύνονται από την έως σήμερα απλή ανακατανομή των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα διοίκησης, η οποία εξαντλείται σε μια αλληλομετάθεση υφιστάμενων δυσλειτουργιών και σε επίταση της σύγχυσης και της αναποτελεσματικότητας²⁵.

Είναι πλέον σαφές ότι για να αντιμετωπιστεί το θέμα είναι απαραίτητη η συνολική επανεξέταση του εύρους και των ποιοτικών χαρακτηριστικών της ίδιας της έννοιας της αρμοδιότητας ενώ για να επιτευχθούν ουσιώδεις μεταβολές στην ποιότητα της ασκούμενης διοίκησης πρέπει να:

1. υπάρξουν νέες, πλήρως οριοθετημένες κατατάξεις αρμοδιοτήτων
2. αποσαφηνιστεί ο ρόλος κάθε επιπέδου της διοίκησης
3. παραχωρηθεί σε καθένα από αυτά ένα σαφές και καθαρό πεδίο οργάνωσης και χειρισμού των αντίστοιχων τομέων δημόσιας πολιτικής.

Επομένως, σύμφωνα με τη νέα οπτική κάθε ριζικός αναπροσδιορισμός των σχέσεων κράτους - τοπικής αυτοδιοίκησης προϋποθέτει μία ολιστική προσέγγιση κάθε

²⁵Αιτιολογική έκθεση ν.4555/2018

πεδίου δημόσιας πολιτικής και συνακόλουθα το σχεδιασμό των αντίστοιχων επιμέρους αρμοδιοτήτων με κανονιστικές προδιαγραφές τέτοιες, που θα επιτρέπουν την ουσιαστική και λυσιτελή άσκησή τους από το προσήκον επίπεδο διοίκησης, χωρίς κατακερματισμούς, λεπτομερειακές και περιπτώσιολογικές προβλέψεις και περιττές αλληλεπικαλύψεις. Τότε και μόνο θα είναι δυνατή μία ουσιαστική και τελεσφόρα ανακατανομή των αρμοδιοτήτων, κατά τρόπο μάλιστα που θα καθιστά εφικτή την προτυποποίηση διαδικασιών και τη βελτιστοποίηση των διοικητικών πρακτικών.

Η ως άνω προσέγγιση σύμφωνα και με την πρόταση της Επιτροπής του άρθρου 5 του ν.4368/2016 για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης στηρίζεται στην εισαγωγή, αποσαφήνιση και χρήση των όρων «Δημόσια Πολιτική»²⁶ και «Κύρια Αρμοδιότητα»²⁷, οι οποίες φιλοδοξούν να αντικαταστήσουν τον όρο «αρμοδιότητα» που χρησιμοποιείται μέχρι σήμερα στη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Το επιδιωκόμενο νέο μοντέλο διοίκησης στηρίζεται στη διευκρίνιση των Δημόσιων Πολιτικών και του τρόπου που αυτές ασκούνται. Στόχος είναι η δημόσια διοίκηση να δρα ενιαία αντιλαμβανόμενη ότι η δράση της αποσκοπεί σε έναν κοινό, ανά τομέα, σκοπό. Ο κοινός αυτός σκοπός επιτυγχάνεται όταν κάθε επίπεδο διοίκησης γνωρίζει με σαφήνεια το τμήμα εκείνο της δημόσιας πολιτικής που του αντιστοιχεί να εκπληρώσει (Κύρια Αρμοδιότητα).

Κρίσιμη παράμετρος στην εν λόγω προσέγγιση είναι ότι η «Κύρια Αρμοδιότητα» χαρακτηρίζεται ως: α) αρμοδιότητα διαμόρφωσης πολιτικής β) αρμοδιότητα υλοποίησης πολιτικής και γ) αρμοδιότητα παρακολούθησης ή ελέγχου πολιτικής. Καθεμία από αυτές τις κατηγορίες «Κύριων Αρμοδιοτήτων» οφείλει να αντιστοιχεί στο προσήκον επίπεδο άσκησης πολιτικής (Κεντρική Διοίκηση,

²⁶Οι δημόσιες πολιτικές συγκροτούν το σύνολο των πεδίων διασύνδεσης Κράτους - κοινωνίας, σε ό,τι αφορά δε τη δημόσια διοίκηση αυτές αναπτύσσονται εντός των ορίων που περιγράφουν την καταστατική αποστολή των δομών του κυβερνητικού σχήματος. Η δέσμη των δημόσιων πολιτικών που κάθε Υπουργείο καλείται να ασκήσει και να χειριστεί, βάσει του Συντάγματος και της υφιστάμενης νομοθεσίας, αποτυπώνεται στην οργανωτική του δομή. Οι επιμέρους δημόσιες πολιτικές, από άποψη οργανωτική, αντιστοιχούν και αποτυπώνονται στα ανώτερα επίπεδα της οργανωτικής δομής του Υπουργείου (Γενική Γραμματεία, Ειδική Γραμματεία, Γενική Διεύθυνση και ενίοτε Διεύθυνση).

²⁷Η κύρια αρμοδιότητα θα μπορούσε να θεωρηθεί το αποτέλεσμα (τελικό προϊόν) μιας σειράς συναφών, διαδοχικών, παράλληλων ή συμπλεκόμενων επιμέρους διοικητικών διαδικασιών και αρμοδιοτήτων. Η ανάδειξη της κύριας αρμοδιότητας προκύπτει άμεσα ή έμμεσα από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, ενώ σε άλλες περιπτώσεις θα πρέπει να συναχθεί από την ανάλυση των επιμέρους αρμοδιοτήτων (ή/και διαδικασιών) που συνθέτουν το αντίστοιχο πεδίο πολιτικής.

Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση) (Σωτηρέλης, 2013:11-15).

Επισημαίνεται ότι κάθε οριζόμενο αρμόδιο διοικητικό όργανο θα έχει το «τεκμήριο της αρμοδιότητας» για το συγκεκριμένο πεδίο της πολιτικής του. Η νομοθέτηση επομένως της κύριας αρμοδιότητας θα συνοδευτεί από την αντικατάσταση όλων των διάσπαρτων και αποσπασματικών διατάξεων με ρυθμίσεις σαφείς, συνεκτικές και νομοτεχνικά άρτιες και λειτουργικές²⁸.

Η επεξεργασία αυτού του νέου μοντέλου άσκησης δημόσιας πολιτικής που συνίσταται:

1. στον καθορισμό της Δημόσιας Πολιτικής
2. στον εντοπισμό των Κύριων και Επιμέρους Αρμοδιοτήτων και
3. στην απόδοση άσκησης αυτών στο προσήκον επίπεδο διοίκησης, αποτελεί αντικείμενο των Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών (ΔΕΑνΑΔ)²⁹, σύμφωνα με το άρθρο 211 του ν.4555/2018³⁰.

Μέσω αυτού του εγχειρήματος στόχος είναι να ικανοποιηθεί το αίτημα για την ανάδειξη του επιτελικού και καθοδηγητικού ρόλου του κράτους και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων με γνώμονα τις αρχές της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης.

Τέλος, ως προς τη συνολική αντιμετώπιση των αρμοδιοτήτων πολύ σημαντική θεωρείται και η πρόβλεψη της σύστασης της Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο Υπουργείο Εσωτερικών, με τη συμμετοχή εκπροσώπων και των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που εξετάζει και διατυπώνει γνώμη για κάθε σχέδιο νόμου, το οποίο περιέχει διατάξεις σχετικές με την απονομή αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή τροποποιεί το νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκεντρωμένης διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Μέσω της Επιτροπής συστήνεται ένα διαρκές πεδίο διαβούλευσης μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης για όλα τα θέματα που άπτονται της κατανομής και προσδιορισμού των θεσμικών τους ρόλων, ενώ συντελείται

²⁸Πόρισμα της Επιτροπής του άρθρου 5 του ν.4368/2016

²⁹Μέχρι την σύνταξη της παρούσας εργασίας είχαν δημοσιευτεί η σύσταση και συγκρότηση των ΔΕΑΝΑΔ του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

³⁰Πρόκειται για διυπουργικές επιτροπές ανά τομέα δημόσιας πολιτικής με εκπροσώπους του Υπουργείου Εσωτερικών, και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου, έναν εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) και έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ).

ένα σημαντικό βήμα για την εναρμόνιση της χώρας με τις συναφείς αναφορές που περιέχονται στο εδάφιο 6 d της Σύστασης 372/2015 του Κογκρέσου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης³¹. Επομένως, και στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής οι ανωτέρω προβλέψεις στοχεύουν να συμβάλλουν σε μία ουσιαστική εμπλοκή των φορέων της αυτοδιοίκησης, ώστε οι δράσεις τους να είναι συνεκτικές και αποτελεσματικές.

³¹ Αιτιολογική έκθεση ν.4555/2018.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Ο σύγχρονος ρόλος των δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής

4.1. Τα εργαλεία άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τους Δήμους

Διεθνώς οι κοινωνικές υπηρεσίες εντάσσονται σε τέσσερις τομείς: στο δημόσιο τομέα, τον κερδοσκοπικό τομέα, τον εθελοντικό τομέα και τα άτυπα δίκτυα. Το σύστημα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών στη χώρα μας είναι δομημένο ως εξής:

1. Στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας φροντίδας, όπου παρέχονται υπηρεσίες σε τοπικό επίπεδο από τους δήμους και τις οργανώσεις του εθελοντικού και του κερδοσκοπικού τομέα.

2. Στο επίπεδο δευτεροβάθμιας φροντίδας, υπηρεσίες κυρίως ελέγχου των φορέων που παρέχουν υπηρεσίες προστασίας παιδιών, Αμεα, ηλικιωμένων κ.ά. σε περιφερειακό επίπεδο.

3. Στο επίπεδο τριτοβάθμιας φροντίδας, το οποίο παρέχει ειδικευμένες υπηρεσίες όπως για παράδειγμα υιοθεσίες σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο.

Στο σημείο αυτό χρειάζεται να υπογραμμιστεί και η σημασία της άτυπης κοινοτικής φροντίδας στη χώρα μας καθώς αποτελεί βασικό στοιχείο του δικτύου παροχής υπηρεσιών και η οποία θα αναλυθεί παρακάτω.

Ο ρόλος του κράτους στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής συνίσταται κατά κύριο λόγο στη χάραξη της πολιτικής, την υιοθέτηση των προτεραιοτήτων και κατευθύνσεων, την παροχή κατευθύνσεων και οδηγιών στους αρμόδιους φορείς καθώς και του ελέγχου της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του ιδιωτικού κερδοσκοπικού φορέα, του εθελοντικού τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά στους Δήμους, αυτοί πράγματι αποτελούν προνομιακό χώρο άσκησης της κοινωνικής πολιτικής λόγω των χαρακτηριστικών τους, που είναι η εγγύτητα προς τον ωφελούμενο, η ευχερής προσβασιμότητα και η ευελιξία. Οι Δήμοι στοχεύουν στην παροχή και υλοποίηση των προγραμμάτων και των δράσεων της κοινωνικής πολιτικής στα άτομα που τα έχουν ανάγκη (Σταθόπουλος, 2015:293-295 και 314).

Σύμφωνα με τις πρόσφατες θεσμικές παρεμβάσεις έχουν εμπλουτιστεί οι δυνατότητες και τα εργαλεία μέσω των οποίων οι Δήμοι, μπορούν να ασκήσουν τις

αρμοδιότητές τους στην κοινωνική πολιτική. Συγκεκριμένα μπορούν με τους εξής τρόπους:

1. Σύσταση κοινωνικής υπηρεσίας στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας, σύμφωνα με το άρθρο 97 του ν.3852/2010.

2. Σύσταση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), σύμφωνα με το άρθρο 239 του ΚΔΚ μετά από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου με σκοπό την οργάνωση και λειτουργία ορισμένης δημοτικής ή κοινοτικής υπηρεσίας με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών των κατοίκων.

3. Σύσταση ιδρυμάτων, ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, βάσει του άρθρου 226 του ΚΔΚ κατόπιν απόφασης του δημοτικού συμβουλίου και έκδοσης προεδρικού διατάγματος (λ.χ. βρεφοκομεία, γηροκομεία, ορφανοτροφεία). Στη διοίκησή τους συμμετέχουν ο Δήμαρχος και μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου και αυτά επιχορηγούνται από τον δημοτικό προϋπολογισμό (ΚΔΚ άρθρο 226).

4. Σύμφωνα με το άρθρο 267 του ΚΔΚ επιτρέπεται η σύσταση αστικών μη κερδοσκοπικών εταιριών μόνο εφόσον αυτό προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου ή από το κανονιστικό πλαίσιο εθνικών ή ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Οι υφιστάμενες αστικές εταιρίες κατά τη δημοσίευση του ΚΔΚ, ήτοι το 2006, συνέχισαν τη λειτουργία τους ως τη λήξη της καταστατικά οριζόμενης διάρκειάς τους, ενώ δεν επιτρεπόταν η συμμετοχή τους σε προγραμματικές συμβάσεις.

5. Σύσταση κοινωφελούς επιχείρησης σύμφωνα με το άρθρο 254 του ΚΔΚ, με σκοπό την οργάνωση λειτουργιών ή δραστηριοτήτων και την παροχή υπηρεσιών συναφών ή συνδεδεμένων με τις αρμοδιότητές τους, που αναφέρονται στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού και του περιβάλλοντος. Ο «Καλλικράτης», βάσει των άρθρων 101 έως 103, με σκοπό τον περαιτέρω εξορθολογισμό του υφιστάμενου πλαισίου και την εξοικονόμηση πόρων, περιόρισε δραστικά τον επιτρεπόμενο αριθμό ΝΠΔΔ και επιχειρήσεων των Δήμων. Έτσι, για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, κάθε Δήμος μπορεί να έχει ένα ΝΠΔΔ στον τομέα «κοινωνική προστασία, αλληλεγγύη και παιδεία», εκτός αν διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση. Ειδική πρόβλεψη υφίσταται για Δήμους άνω των 300.000 κατοίκων, στους οποίους δύναται να λειτουργούν έως δύο νομικά πρόσωπα στον συγκεκριμένο τομέα.

6. Διοικητική υποστήριξη από τον Δήμο της έδρας του νομού για τις νέες αρμοδιότητες, όπου δεν υπάρχει υποδομή και προσωπικό. Η πρόβλεψη αυτή αφορά στις

πρόσθετες αρμοδιότητες του άρθρου 94 του ν. 3852/2010, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται σύμφωνα με το ΚΕΦ.Β περ.17 του ιδίου νόμου, και η καταβολή των προνοιακών επιδομάτων³². Με τις διατάξεις του ν. 4520/2018 το σύνολο των προνοιακών επιδομάτων δίνεται εξεφής από τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

7. Δυνατότητα σύναψης σύμβασης διαδημοτικής συνεργασίας σύμφωνα με το άρθρο 99 του ν.3852/2010.

8. Σύναψη προγραμματικών συμβάσεων σύμφωνα με το άρθρο 179 του ν.4555/2018 όπου οι Δήμοι ή τα νομικά τους πρόσωπα, που δεν διαθέτουν πόρους ή την αναγκαία διαχειριστική επάρκεια για εκπόνηση μελετών, εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών, μπορούν να συμβάλλονται μεταξύ τους και με άλλους δημόσιους φορείς.

9. Με το νόμο 4430/2016 οι Δήμοι μπορούν να έχουν ενεργό ρόλο μέσω της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας³³. Ο ως άνω νόμος κατηγοριοποιεί τις επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας, θέτει ειδικούς κανόνες σύστασης και λειτουργίας και ρυθμίζει ζητήματα των νομικών σχημάτων που μπορούν να ενταχθούν στο νόμο «ως φορείς της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας»³⁴. Μέσω των δράσεων της Κοινωνικής Οικονομίας και των κοινωνικών επιχειρήσεων, προσφέρονται ουσιαστικές λύσεις στην αντιμετώπιση της φτώχειας και της ανεργίας. Η κοινωνική οικονομία αποβλέπει στην εξασφάλιση της απασχόλησης με την παροχή προσωπικής εργασίας, η οποία όμως δεν αποβλέπει στη δημιουργία οικονομικού οφέλους αλλά στην ενίσχυση - μέσω αυτής - της κοινωνικής συνοχής (Τριανταφυλλοπούλου,2018:227-271).

Ένας από τους κύριους στόχους της είναι οι κοινωνικές υπηρεσίες «γενικού συμφέροντος», όπου ως τέτοιες ορίζονται οι υπηρεσίες που είναι προσβάσιμες σε όλους, προάγουν την ποιότητα ζωής και παρέχουν κοινωνική προστασία σε ομάδες όπως ηλικιωμένοι, βρέφη, παιδιά, άτομα με αναπηρία, χρόνιες παθήσεις, αυτές

³²Το σύνολο των προνοιακών επιδομάτων καταβαλλόταν στους δικαιούχους από τις υπηρεσίες των Δήμων, πλην του διατροφικού επιδόματος που καταβαλλόταν από τις αρμόδιες Διευθύνσεις των Περιφερειών.

³³ Σύμφωνα με το ν.4430/2016 ως «Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία» ορίζεται το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων που στηρίζονται σε μία εναλλακτική μορφή οργάνωσης των σχέσεων παραγωγής, διανομής, κατανάλωσης και επανεπένδυσης, βασισμένη στις αρχές της δημοκρατίας, της ισότητας, της αλληλεγγύης, της συνεργασίας, καθώς και του σεβασμού στον άνθρωπο και το περιβάλλον.

³⁴Οι κατηγορίες επιχειρήσεων που εντάσσονται στο νόμο είναι: Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις, Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης, Συνεταιρισμοί Εργαζομένων, οποιοδήποτε άλλο μη μονοπρόσωπο νομικό πρόσωπο, εφόσον έχει νομική προσωπικότητα και πληροί συγκεκριμένες προδιαγραφές που ορίζει ο νόμος.

περιλαμβάνουν δε την εκπαίδευση, την υγεία, την κοινωνική στέγαση, την κοινωνική σίτιση, την παιδική φροντίδα, τη μακροχρόνια φροντίδα και τις υπηρεσίες κοινωνικής αρωγής, χωρίς, ωστόσο, να υποκαθιστούν τις γενικές υποχρεώσεις του κράτους στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής³⁵.

Κλειδί προς αυτή την κατεύθυνση είναι οι «Κοινωνικές Αναπτυξιακές Συμπράξεις» με εταίρους τις Οργανώσεις της Κοινωνίας Πολιτών, τα Επιμελητήρια, τους Συνεταιρισμούς, τις τοπικές επαγγελματικές ενώσεις και τα σωματεία. Στο άρθρο 6 του ν.4430/2016 προβλέπεται οι δήμοι να μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με τις ΚοιΝΣΕΠ για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων κοινωνικής ωφέλειας. Επιπλέον, στο άρθρο 5 προβλέπεται η παραχώρηση χρήσης κινητής και ακίνητης περιουσίας τους για την ενίσχυση δραστηριοτήτων συλλογικής και κοινωνικής ωφέλειας με απόφαση του διοικητικού τους οργάνου για την ενίσχυση συλλογικής και κοινωνικής ωφέλειας είτε αυτόνομα είτε στο πλαίσιο προγραμματικής σύμβασης (Αδάμ, 2017:275). Περαιτέρω με την διάταξη του άρθρου 196 του ν.4555/2018 δίνεται η δυνατότητα για δωρεάν παραχώρηση της χρήσης δημοτικών ακινήτων σε φορείς της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας στις περιπτώσεις που κριθεί πως η λειτουργία και οι δραστηριότητές τους παράγουν πολλαπλά οφέλη σε τοπικό και ευρύτερο επίπεδο, και δημιουργούν δυναμική μετασχηματισμού των τοπικών οικονομικών μοντέλων με έμφαση στην κοινωνική ισότητα και στο σεβασμό του κοινωνικού και φυσικού περιβάλλοντος³⁶.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση επωφελείται σε πολλαπλά επίπεδα από αυτή τη διαδικασία, αφενός γιατί εκσυγχρονίζει και προσαρμόζει τις υπηρεσίες της στη νέα συνεργατική εποχή, αφετέρου γιατί μπορεί να συνεχίσει να προσφέρει επαρκείς κοινωνικές υπηρεσίες στους δημότες με λιγότερο οικονομικό κόστος. Επίσης, μέσω αυτής της νέας οπτικής η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποκτά έναν καθοριστικό ρόλο στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών που αίρουν τη φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό, την περιθωριοποίηση και την ανεργία (Χρυσόγελος, 2017: 300).

³⁵ http://koinoniki--oikonomia.blogspot.com/p/blog-page_5901.html.

³⁶ Αιτιολογική έκθεση του ν.4555/2018.

4.2. Η οικονομική αυτοτέλεια και η οικονομική διαχείριση των δήμων

Οι ΟΤΑ έχουν σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος οικονομική αυτοτέλεια, όπως προαναφέρθηκε. Στο άρθρο 102 παρ.5 προβλέπεται η υποχρέωση του κεντρικού κράτους να μεριμνά με όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση των πόρων που πρέπει να διαθέτει η αυτοδιοίκηση, ώστε να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται στην αποστολή της. Στο ίδιο άρθρο, μετά την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση, καθιερώνεται η αρχή της ισοδυναμίας αρμοδιοτήτων και πόρων των ΟΤΑ, καθώς ορίζεται ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων, όπως έχει επισημανθεί ήδη παραπάνω. Ενώ, κατά το άρθρο 78 παρ.1 του Συντάγματος οι ΟΤΑ δεν διαθέτουν φορολογική εξουσία. (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2010:280-281).

Η οικονομική διαχείριση των Δήμων διέπεται κυρίως από τις διατάξεις του ν. 4270/2014, του ν.3852/2010, του ν. 3463/2006 καθώς και του Β.Δ. 17-5/15-6-1959 «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων». Για τη διαχείριση των εσόδων το βασικό νομικό πλαίσιο είναι το Β.Δ. 24-9/20-10-1958 και ο Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ).

Οι οικονομικοί πόροι των Δήμων συντίθενται από τα τακτικά και έκτακτα έσοδά τους και από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ). Ειδικότερα:

Στα **τακτικά έσοδα** των Δήμων εντάσσονται

- α) θεσμοθετημένοι πόροι υπέρ αυτών
- β) εισοδήματα από την αξιοποίηση της περιουσία τους
- γ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
- δ) φόροι, τέλη, δικαιώματα και εισφορές
- ε) τοπικά δυνητικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές.

Ως **έκτακτα έσοδα** θεωρούνται:

- α) δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες
- β) εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων
- γ) συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα
- δ) διοικητικές κυρώσεις/πρόστιμα
- ε) κάθε άλλη πηγή (ΚΔΚ άρθρο 157).

Τα τακτικά έσοδα χαρακτηρίζονται από περιοδικότητα, σε αντίθεση με τα έκτακτα.

Οι **ΚΑΠ** των Δήμων σύμφωνα με το άρθρο 259 ν.3852/2010 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 παρ.7 του ν.4038/2012, χρηματοδοτούνται από τις συνολικές ετήσιες εισπράξεις από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (ΦΕΦΝΠ), το φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και το φόρο ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ), σε ποσοστό 20%, 12% και 50% αντιστοίχως. Τα 2/3 των εσόδων από τον ΦΕΦΝΠ και τα έσοδα από τις δύο άλλες φορολογίες εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και αποτελούν τακτική επιχορήγηση, για την κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Δήμων. Το υπόλοιπο 1/3 των εσόδων από τον ΦΕΦΝΠ εγγράφεται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων (ΠΔΕ) και αποτελεί επιχορήγηση για κάλυψη επενδυτικών δαπανών των Δήμων. (Κοβάνη, 2014:24-27).

Οι κατανομές της τακτικής επιχορήγησης και της επιχορήγησης για επενδύσεις στους Δήμους στηρίζονται σε **κριτήρια** που αφορούν στα δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά τους. Σύμφωνα δε με το άρθρο 186 του ν.4555/2018, ως κριτήρια κατανομής θα λαμβάνονται εφεξής κοινωνικές παράμετροι και ιδιαιτερότητες κάθε ΟΤΑ, όπως το ποσοστό ανεργίας και η οικονομική ανάπτυξη καθώς και οι κατηγορίες των Δήμων, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ίδιου νόμου, όπως επίσης η δυνατότητα άσκησης διοικητικής υποστήριξης. Οι κατανομές αυτές διενεργούνται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, κατόπιν γνωμοδότησης της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος, σε ετήσια βάση.

Οι **δαπάνες** των Δήμων διακρίνονται σε **υποχρεωτικές** και **προαιρετικές**. Οι πρώτες εγγράφονται κατά προτεραιότητα στον δημοτικό προϋπολογισμό και, εφόσον μετά την πληρωμή τους επαρκούν τα έσοδα, μπορούν να πραγματοποιηθούν άλλες δαπάνες. Οι υποχρεωτικές δαπάνες καθορίζονται στο άρθρο 158 του ν.3463/2006. Στις δεύτερες εντάσσεται κάθε άλλη δαπάνη που προβλέπεται από το νόμο ή εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες των ΟΤΑ ή συντελεί στην εκπλήρωση της αποστολής τους. Ως προς τις δαπάνες που σχετίζονται με την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, στις υποχρεωτικές εντάσσονται οι δαπάνες για επιχορηγήσεις υπέρ δημοτικών ιδρυμάτων, ενώ στις προαιρετικές οι επιχορηγήσεις προς ΝΠΔΔ και μη κερδοσκοπικά ΝΠΙΔ φιλανθρωπικού-

κοινωνικού σκοπού καθώς και τα πάσης φύσεως βοηθήματα σε οικονομικά αδύναμους κατοίκους³⁷, σύμφωνα με το άρθρο 202 του ΚΔΚ (Κοβάνη, 2014:24-27).

4.3. Ο διευρυνόμενος ρόλος των δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής

Από την ανάλυση των αρμοδιοτήτων αλλά και των εργαλείων που έχουν στη διάθεσή τους οι δήμοι για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής παρατηρείται σαφής επέκταση του ρόλου τους. Αυτό οφείλεται, όπως προαναφέρθηκε, στο γεγονός της εγγύτητάς τους προς το πεδίο γέννησης των προβλημάτων κοινωνικής φύσης (π.χ. οικογένεια, γειτονιά) αλλά και της δυνατότητας άμεσης αντιμετώπισής τους. Επιπλέον λόγω του έντονα ανθρωποκεντρικού χαρακτήρα των πολιτικών αυτών, οι δήμοι επιδιώκουν την ανάληψη των εν λόγω αρμοδιοτήτων καθώς σχετίζονται με τη διαπροσωπική σχέση της πολιτικής σε τοπικό επίπεδο (Μπιτσάνη και Τσέκος, 2008:93). Επίσης, στους Δήμους ικανοποιείται το κριτήριο της προσπελασιμότητας ή προσβασιμότητας καθώς είναι ευχερέστερη η πρόσβαση του πολίτη στις δομές κοινωνικής πολιτικής ενώ την ίδια στιγμή δίνεται η δυνατότητα για εξατομικευμένη προσέγγιση.

Αξίζει πάντως να παρατηρήσουμε πως οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας διαφοροποιούνται στο χρόνο καθώς σχετίζονται με δομικές αλλαγές που πραγματοποιούνται στην κοινωνία και στην οικονομία. Σήμερα, εν μέσω της οικονομικής ύφεσης η τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας αναλαμβάνει ενεργό ρόλο εφαρμόζοντας τόσο τις πολιτικές που σχεδιάζονται κεντρικά όσο και τις παρεμβάσεις που αποτελούν τμήματα σχημάτων, που γίνονται στη βάση της διακυβέρνησης (Σκαμνάκης και Χάρδας, 2017:4-8).

Στους Δήμους αναπτύσσεται και παρέχεται ένα ευρύτατο φάσμα υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα. Οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να ταξινομηθούν ως ακολούθως:

1. Προγράμματα ανοικτής προστασίας ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ, ΚΗΦΗ, Βοήθεια στο Σπίτι, Λέσχες Φιλίας), στο πλαίσιο των οποίων παρέχονται σε ηλικιωμένα άτομα υπηρεσίες

³⁷ Πρόκειται για έκτακτη και εφάπαξ υποστήριξη που δεν συνδέεται με άλλες πολιτικές.

πρωτοβάθμιας υγείας, κατ'οίκον εξυπηρέτησης, αναψυχής και κοινωνικής ενεργοποίησης.

2. Προγράμματα αντιμετώπισης των κοινωνικών διακρίσεων και της προάσπισης των δικαιωμάτων καθώς και προνοιακά προγράμματα³⁸ που απευθύνονται:

2^α. στους μετανάστες πρόσφυγες π.χ. με την εξασφάλιση της πρόσβασης των μεταναστών σε βασικές υπηρεσίες επιβίωσης, παροχής εξειδικευμένων υπηρεσιών και πληροφοριών μέσω της δημιουργίας πολυπολιτισμικού χώρου δραστηριοτήτων για τις μεταναστευτικές κοινότητες

2β. στα άτομα με αναπηρίες π.χ. με τη δημιουργία έργων προσβασιμότητας για ΑμεΑ σε δημόσιους χώρους και στα δημοτικά κτίρια, με τη δημιουργία Κέντρων Δημιουργικής Απασχόλησης Ατόμων με Αναπηρίες, με ενίσχυση της ψυχοσυναισθηματικής τους υποστήριξης

2γ. στα εξαρτημένα άτομα π.χ. μέσω των Κέντρων Πρόληψης των Εξαρτήσεων και Προαγωγής της Ψυχοκοινωνικής Υγείας, που εποπτεύονται επιστημονικά από τον ΟΚΑΝΑ, με τη δημιουργία Κοινωνικής Υπηρεσίας μιας στάσης για τα εξαρτημένα άτομα, με την υιοθέτηση του μοντέλου “HousingFirst”³⁹.

3. Προγράμματα υποστήριξης της οικογένειας και των νέων π.χ. μέσω της λειτουργίας βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, κέντρων δημιουργικής απασχόλησης.

4. Προγράμματα προστασίας της υγείας π.χ. μέσω της λειτουργίας των δημοτικών ιατρείων, μέσω προγραμμάτων πρωτογενούς πρόληψης και προληπτικών εξετάσεων,

5. Προγράμματα καταπολέμησης της ακραίας φτώχειας:

5^α. με την παροχή σίτισης και παροχής βασικών υλικών αγαθών όπως κοινωνικά παντοπωλεία, οργάνωση σισιτίων, διανομή τροφίμων⁴⁰

³⁸Οι Δήμοι, σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΕΦ.Β της περ.17 του άρθρου 94 του ν.3852/2010, κατέβαλλαν το σύνολο των προνοιακών επιδομάτων, εκτός των διατροφικών που το κατέβαλλαν οι Διευθύνσεις των Περιφερειών. Με τις διατάξεις του ν.4520/2018, τα προνοιακά επιδόματα θα καταβάλλονται από τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

³⁹Παροχή στεγαστικών υπηρεσιών κυρίως σε χρήστες ουσιών και σε όσους αποκλείονται λόγω σχετικών απαγορεύσεων από οργανωμένες μορφές στέγασης.

⁴⁰Πολλές φορές στην παροχή αυτών των υπηρεσιών εγκαινιάζονται πολυπαραγοντικά σχήματα.

5β. με την παροχή στέγασης π.χ. μέσω των Κοινωνικών ξενώνων βραχυχρόνιας φιλοξενίας των Ανοικτών κέντρων ημέρας αστέγων, του Δικτύου Κοινωνικής Κατοικίας

5γ. με την ένταξη στην αγορά εργασίας π.χ. μέσω Γραφείων Διαμεσολάβησης, με την ενίσχυση της Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας-Σύσταση ΚοιΝΣΕΠ

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι Δήμοι μετά και τις τελευταίες παρεμβάσεις σε νομοθετικό επίπεδο έχουν αποκτήσει ενεργό ρόλο στα θέματα της κοινωνικής πολιτικής και ανάλογα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες που έχουν να αντιμετωπίσουν μπορούν να εφαρμόσουν ποικίλες δράσεις και προγράμματα Μπιτσάνη και Τσέκος 2007:102-104, Πρόγραμμα δράσης Κοινωνικής Πολιτικής 2015-2019 Δήμου Αθηναίων).

4.4. Οι δομικές αδυναμίες των δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής

Μελετώντας την άσκηση των αρμοδιοτήτων κοινωνικής πολιτικής από τους δήμους διαπιστώνει κανείς πολλά προσκόμματα και περιορισμούς, οι οποίοι οφείλονται κυρίως στην ουσιαστική εξάρτηση των αυτοδιοικητικών θεσμών από το κράτος στα θέματα της κοινωνικής πολιτικής, τα οποία κατά βάση εξακολουθούν να σχεδιάζονται και να οργανώνονται κεντρικά.

Μέσω της εμπειρικής εφαρμογής των κοινωνικών προγραμμάτων έχουν εντοπιστεί και καταγραφεί οι αδυναμίες και οι δυσκολίες των δήμων στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής, οι οποίες στόχος είναι να αντιμετωπιστούν, ώστε να επιτευχθεί το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα προς όφελος του πολίτη. Οι αδυναμίες των δήμων συνοψίζονται ως εξής:

1^{ον} Ανομοιομορφία δράσεων μεταξύ των δήμων, οι οποίες χαρακτηρίζονται από κατακερματισμό και αποσπασματικότητα. Οι δράσεις που αναλαμβάνουν οι Δήμοι άλλοτε εξαρτώνται από τοπικές ιδιαιτερότητες άλλοτε από έκτακτα προβλήματα που τους αναγκάζουν να αναλάβουν περισσότερες δράσεις σ'έναν τομέα (π.χ.μετανάστες). Υπάρχουν δε Δήμοι που αντιμετωπίζουν τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής ως ευκαιρίες άντλησης πόρων, διασφάλισης θέσεων εργασίας και προβολής έργου και όχι ουσιαστικής συνεισφοράς.

Επίσης, το στοιχείο της εγγύτητας στην προσέγγιση των τοπικών προβλημάτων δεν αρκεί για να αποδείξει την αντίστοιχη ικανότητα κάθε ξεχωριστής τοπικής μονάδας

δημοτικής ή περιφερειακής να πράττει και να μετουσιώνει την πρόθεσή της σε δράσεις υπέρ του συνόλου (Κοφινά, 2016: 80-100).

2^{ον} Απουσία σχεδιασμού και προγραμματισμού σε συνδυασμό με την έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού. Ο κοινωνικός σχεδιασμός γίνεται εμπειρικά και ευκαιριακά και όχι βάσει συστηματικής καταγραφής των προβλημάτων και των αναγκών.

3^{ον} Ανεπάρκεια ελέγχων και αξιολόγησης, βάσει ποσοτικοποιημένης στοχοθεσίας και δεικτών απόδοσης και χρήσης τεχνικών ανάλυσης κόστους και ωφέλειας.

4^{ον} Κατάτμηση των επιτελικών αρμοδιοτήτων σχεδιασμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης προγραμμάτων και δομών κοινωνικής πολιτικής χωρίς τη συμμετοχή εκπροσώπων της αυτοδιοίκησης.

5^{ον} Απουσία συνέργειας και συντονισμού παράλληλων κοινωνικών δράσεων. Εξαιτίας της φύσης των κοινωνικών προγραμμάτων, όπου συνήθως οι χρήστες είναι φορείς πολλαπλών και αλληλοτροφοδοτούμενων κοινωνικών αναγκών είναι απαραίτητη η *δικτύωση* μεταξύ όλων των φορέων που ασκούν κοινωνική δράση, ήτοι κρατικών, αυτοδιοικητικών και εθελοντικών. Τα δίκτυα συγκροτούν ένα θεσμικό περιβάλλον, στο οποίο δημόσια και ιδιωτικά υποκείμενα αλληλενεργούν, διαμορφώνοντας ένα πλαίσιο για αποδοτικό, μη ιεραρχικό συντονισμό των δράσεων. Στα θέματα λοιπόν της άσκησης κοινωνικής πολιτικής απομακρυνόμαστε από το βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο προς το δικτυακό πρότυπο. Επομένως, με γνώμονα την αρχή της εγγύτητας είναι σημαντικό ο συντονισμός και η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών να υπάγεται στους Δήμους (Κοντιάδης, 2006:205-240).

4.5. Η οικονομική κρίση και οι επιπτώσεις της στην κοινωνική πολιτική των Δήμων

Η πρωτοφανής οικονομική κρίση που μαστίζει τα τελευταία χρόνια τη χώρα μας οδηγεί σε αναδιάρθρωση και αναπροσανατολισμό την κοινωνική πολιτική των Δήμων καθώς βρισκόμαστε σε μια περίοδο, όπου παρατηρείται το παράδοξο, ενώ οι ανάγκες και μάλιστα οι έκτακτες να πολλαπλασιάζονται, οι πόροι διαρκώς να μειώνονται. Οι παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας υποστηρίζονται από δύο χρηματοδοτικούς πυλώνες. Ο πρώτος αφορά τους πόρους που προέρχονται από εθνικούς και τοπικούς

φόρους και ο δεύτερος τους πόρους που προέρχονται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ.

Σε σχετική έρευνα παρατηρήθηκε⁴¹ συνεχώς μείωση των διαθέσιμων εθνικών πόρων, γεγονός που συνεπάγεται πίεση στις δομές κοινωνικής προστασίας. Οι δήμοι μη διαθέτοντας πλέον επαρκείς πόρους από τον πρώτο πυλώνα προσπαθούν κυρίως να διατηρήσουν στη ζωή υφιστάμενες δομές και προγράμματα και αδυνατούν να αναπτύξουν νέους θεσμούς κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο.

Πίνακας 3: Δαπάνες κοινωνικής προστασίας ως ποσοστό των συνολικών δαπανών των ΟΤΑ

	2005	2013	2014	2015
Σύνολο δαπανών ΟΤΑ	5,450,411,000.0	6,808,569,626.3	5,988,363,131.1	5,575,539,546.5
ποσοστό κοινωνικής προστασίας προς σύνολο δαπανών	7%	4,27%	4,45%	4,51%

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Εσωτερικών (επεξεργασία Σκαμνάκης και Χάρδας, 2017)

Επίσης, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ δίνουν μεγάλη έμφαση σε τομείς όπως π.χ. της επισιτιστικής βοήθειας, δηλαδή σε ανάγκες που μερικά χρόνια πριν βρίσκονταν στο περιθώριο των τοπικών πολιτικών και οι οποίοι επιδεινώθηκαν λόγω της οικονομικής κρίσης (Σκαμνάκης και Χάρδας, 2017:3-10).

Σημαντικό τμήμα της τοπικής κοινωνικής πολιτικής υποστηρίζεται από τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της ΕΕ, όπου σε αυτή την περίπτωση εμπλέκονται περισσότερες οργανώσεις και οι ΟΤΑ δεν έχουν πάντα τον κεντρικό ρόλο. Οι πολιτικές και εδώ στοχεύουν στην αντιμετώπιση των άμεσων βιοτικών αναγκών με παροχές σε είδη βασικής ανάγκης, στη φροντίδα των παιδιών και των ηλικιωμένων αλλά και προγράμματα που στοχεύουν στην αγορά εργασίας. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι και οι δύο πηγές χρηματοδότησης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο δεν

⁴¹ Η έρευνα πραγματοποιήθηκε από τους Σκαμνάκη και Χάρδα, «Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας τα χρόνια της κρίσης», *e-journal Κοινωνική Πολιτική*, τεύχος 7, Ιανουάριος 2017.

συνδέονται με τοπικές στρατηγικές και ανάγκες αλλά με την υλοποίηση των στρατηγικών που έχουν τεθεί σε κεντρικό επίπεδο. Επίσης, αποκαλύπτεται από την αναγκαιότητα αντιμετώπισης των συνεπειών της κρίσης ότι τελικώς το σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν μπόρεσε να λειτουργήσει ως μηχανισμός ανάσχεσης και πρόληψης αλλά μόνο ως μηχανισμός καταπολέμησης των συνεπειών (Σκαμνάκης και Χάρδας, 2017:10-19).

Έχοντας λοιπόν κατά νου το γεγονός ότι οι δήμοι στη χώρα μας έχουν αναλάβει ένα σημαντικότατο κομμάτι της άσκησης κοινωνικής πολιτικής κυρίως στα χρόνια της κρίσης, στο επόμενο μέρος θα αναλυθεί ο θεσμός του βρεφονηπιακού σταθμού ως πυρήνα κοινωνικής πρόνοιας σε τοπικό επίπεδο, η αναγκαιότητά του και οι σύγχρονες τάσεις στη λειτουργία του καθώς αποτέλεσε τη μεγαλύτερη μεταφορά κρατικής αρμοδιότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία ασκείται αποκλειστικά από τους δήμους.

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Ο ρόλος του βρεφονηπιακού σταθμού: πώς από θεσμός πρόνοιας εξελίχθηκε σε θεσμό φροντίδας και εκπαίδευσης

5.1. Η αξία της οικογένειας και του παιδιού και η αναγνώριση της προστασίας τους

Ιστορικά ο ρόλος της οικογένειας, ως βασικού κυττάρου της κοινωνίας, είναι θεμελιώδης. Στις προνεωτερικές κοινωνίες η «παραδοσιακή» οικογένεια είχε αναλάβει παραγωγικές και αναπαραγωγικές δραστηριότητες, ενώ στις νεωτερικές και μετανεωτερικές ο ρόλος της περιορίζεται στη φροντίδα των μελών της, με κύριο σκοπό την προστασία και την κοινωνικοποίηση των παιδιών, την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης και τη συντήρηση των μη-παραγωγικών μελών. Μέσα στην οικογένεια επιτελείται η ευρύτερη λειτουργία της εξασφάλισης της συνέχειας της κοινωνίας καθώς, μαζί με την βιολογική της ανανέωση, αυτή συμβάλλει στην αναπαραγωγή γνώσεων, στάσεων, αντιλήψεων (Στασινοπούλου, 2007:1).

Ήδη από το 1948 με το άρθρο 16 παρ. 3 της Οικουμενικής Διακήρυξης του ΟΗΕ αναγνωρίζεται η σημασία της οικογένειας: «η οικογένεια αποτελεί το φυσικό και βασικό στοιχείο της κοινωνίας και δικαιούται της προστασίας της κοινωνίας και τους κράτους». Η οικογένεια είναι το φυσικό πλαίσιο για τη διαμόρφωση του πνεύματος και του χαρακτήρα του παιδιού (Σταθόπουλος, 2015: 377).

Η προστασία της αποτελεί κυρίαρχο μέλημα τόσο σε διεθνές όσο και εθνικό επίπεδο. Οικογενειακή πολιτική ορίζεται το συνεκτικό και θεσμοθετημένο σύνολο ρυθμίσεων και παροχών, το οποίο συνίσταται στην προστασία του θεσμού της οικογένειας, στην προώθηση των αρχών της δημοκρατίας και των ατομικών δικαιωμάτων, στην ισότητα των δύο φύλων, στην κοινωνική δικαιοσύνη, στην προστασία της οικογένειας από τους κοινωνικούς κινδύνους, στην ενίσχυση της γεννητικότητας και στη συμφιλίωση της εργασίας με την οικογένεια (Χαβαλεδάκη, 2017). Η κοινωνική πολιτική για την οικογένεια που εφαρμόζει κάθε κράτος υποκρύπτει στην

πραγματικότητα διαφορετικές αντιλήψεις και πεποιθήσεις για το ρόλο της οικογένειας ως θεσμού, για το ρόλο της κρατικής παρέμβασης αλλά και για τη θέση της γυναίκας στην οικογένεια (Ματσαγγάνης, 2002: 161-163).

Υπό αυτό το πρίσμα, υπάρχουν δύο κυρίαρχες αντιλήψεις για την οικογενειακή πολιτική, μία σύγχρονη και μία παραδοσιακή. Η πρώτη αντιμετωπίζει την οικογένεια ως κοινωνικό κύτταρο, για τη λειτουργία της οποίας απαιτείται η συμμετοχή και φροντίδα της πολιτείας, ενώ η δεύτερη την εντάσσει στη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής και το κράτος προσφέρει την αρωγή του μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις (π.χ. πολύτεκνες οικογένειες)(Ματσαγγάνης, 2002:161-163).

Στον αναθεωρημένο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη⁴², ο οποίος κυρώθηκε από την Ελλάδα με το ν. 4359/2016 -είκοσι χρόνια μετά την υπογραφή του το 1996- αναγνωρίζεται η σύγχρονη αντίληψη για την οικογενειακή πολιτική και έτσι προβλέπεται ότι «η οικογένεια έχει το δικαίωμα ως θεμελιώδες στοιχείο της κοινωνίας σε κατάλληλη κοινωνική, οικονομική προστασία για τη διασφάλιση της πλήρους ανάπτυξής της». Επίσης, στο άρθρο 20 του Χάρτη εισάγεται το δικαίωμα σε ίσες ευκαιρίες και ίση μεταχείριση σε θέματα απασχόλησης και επαγγέλματος χωρίς διάκριση που να βασίζεται στο φύλο. Επιπλέον, ο Χάρτης επιβεβαιώνει τη συνύπαρξη κοινωνικών και ατομικών δικαιωμάτων καθώς υποχρεώνει στη λήψη μέτρων που να επιτρέπουν στους εργαζομένους με οικογενειακές υποχρεώσεις να εντάσσονται και να παραμένουν στην απασχόληση (άρθρο 27). Όλες αυτές οι προβλέψεις ανταποκρίνονται στις αλλαγές, που έχουν συντελεστεί τα τελευταία χρόνια τόσο σε κοινωνικό όσο και σε οικονομικό επίπεδο και οι οποίες αντανακλώνται στη δομή της οικογένειας, όπως θα αναλυθεί παρακάτω.

⁴² Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης κατοχυρώνει τα κοινωνικά δικαιώματα. Ο Χάρτης υιοθετήθηκε το 1961 στο Τορίνο και τέθηκε σε ισχύ το 1965. Η Ελλάδα τον κύρωσε με το ν. 1426/1984 (ΦΕΚ Α 32). Το αρχικό κείμενο του 1961 αναθεωρήθηκε σε βάθος το 1996. Ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης περιλαμβάνει όλα τα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνουν τα προηγούμενα κείμενα προσθέτοντας, όμως, και άλλα οκτώ νέα δικαιώματα. Τα δικαιώματα που προστατεύονται από τον ΕΚΧ εντάσσονται σε τέσσερις θεματικούς τομείς: α) Απασχόληση, Κατάρτιση και Ίσες Ευκαιρίες β) Υγεία, Κοινωνική Ασφάλιση και Κοινωνική Προστασία γ) Εργασιακά Δικαιώματα και δ) Προστασία των Παιδιών, της Οικογένειας και των Μεταναστών.

Εξίσου σημαντική στις σύγχρονες κοινωνίες θεωρείται και η προστασία του παιδιού, η οποία συνίσταται στην εξασφάλιση της ισορροπημένης ανάπτυξης των σωματικών, πνευματικών και ψυχικών δυνατοτήτων του ως και την επαγγελματική του αποκατάσταση. Τα μέτρα αυτά είναι είτε γενικά και αφορούν όλα τα άτομα της παιδικής ηλικίας είτε ειδικά και αποβλέπουν σε κάποιες κατηγορίες παιδιών που έχουν ανάγκη αυξημένης προστασίας λόγω κοινωνικών αιτιών ή σωματικής και πνευματικής αναπηρίας(Σταθόπουλος, 2015: 383).Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης αναγνωρίζει ότι τα παιδιά και οι νέοι έχουν το δικαίωμα σε κατάλληλη νομική, κοινωνική και οικονομική προστασία, ενώ το άρθρο 17 περιέχει συγκεκριμένα μέτρα για την εξασφάλιση αυτής της προστασίας.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, η οποία υιοθετήθηκε ομόφωνα από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών το 1989, έχει κυρωθεί από 193 χώρες και ρυθμίζει τις υποχρεώσεις των κρατών για την προστασία και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού⁴³. Σ'αυτή στοιχειοθετούνται οι τέσσερις μεγάλες κατηγορίες των δικαιωμάτων των παιδιών: της επιβίωσης, της ανάπτυξης, της προστασίας και της συμμετοχής.

5.2. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της οικογένειας στην Ελλάδα. Η παροχή άτυπης φροντίδας

Έχει ήδη αναλυθεί το γεγονός ότι η Ελλάδα, βάσει των τυπολογιών του κράτους πρόνοιας, ανήκει στο νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο⁴⁴. Ένα από τα κοινά στοιχεία των χωρών του Ευρωπαϊκού Νότου είναι η κυρίαρχη θέση της οικογένειας στην οργάνωση του κράτους. Οι οικογένειες φροντίζουν τα μέλη τους μέσω ενός δικτύου άτυπης φροντίδας με κεντρικό πρόσωπο τη γυναίκα και επομένως δεν δίνεται έμφαση στην ανάπτυξη της οικογενειακής πολιτικής εκ μέρους του κράτους. Η παρέμβαση του κράτους έχει επικουρικό, υπολειμματικό και παιδοκεντρικό χαρακτήρα και λαμβάνει χώρα μόνο όταν η οικογένεια αδυνατεί να ανταποκριθεί στις ανάγκες της (Flaquer, 2002:76-78, Χαβαλεδάκη, 2017).

⁴³ Η Ελλάδα κύρωσε τη Σύμβαση με το ν.2101/1992.

⁴⁴ Βλέπε Μέρος Α', Ενότητα 1.2. της παρούσας εργασίας.

Η Ελλάδα ανήκει στα πιο παραδοσιακά κράτη (προσανατολισμένα στην οικογένεια) μεταξύ των οποίων είναι η Βουλγαρία, η Εσθονία, η Ισπανία, η Κροατία, η Ιταλία και η Λιθουανία, που χαρακτηρίζονται από μικρό αριθμό παιδιών, τη φροντίδα των οποίων αναλαμβάνουν οι συγγενείς, και χαμηλά ποσοστά εργασίας των γυναικών (Hlepas, 2016:278-279).

Είναι γεγονός πως η οικογένεια στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια βρίσκεται σε φάση αλλαγής. Σε γενικές γραμμές παρατηρείται απομάκρυνση από το μοντέλο της πυρηνικής οικογένειας, η οποία οφείλεται κυρίως στη δυναμική είσοδο της γυναίκας στην αγορά εργασίας και στον επαναπροσδιορισμό του πατρικού μοντέλου. Επιπλέον στη χώρα παρατηρούνται αλλαγές στην οικογένεια, οι οποίες σχετίζονται - όπως ήδη αναφέρθηκε - και με την οικονομική κρίση. Συγκεκριμένα καταγράφονται οι κάτωθι αλλαγές:

1. μείωση των γάμων
2. αύξηση των διαζυγίων
3. αύξηση των μονογεϊκών οικογενειών
4. μείωση των γεννήσεων
5. αύξηση του αριθμού των συζύγων που ακολουθούν και οι δύο καριέρα
6. αύξηση του αριθμού των πολιτικών γάμων
7. αύξηση των ζευγαριών που επιλέγουν το σύμφωνο συμβίωσης.

Οι παραπάνω αλλαγές στον οικογενειακό ιστό οδήγησαν σε νέες μορφές οικογενειακών σχέσεων⁴⁵, με διαφορετική δομή, κώδικα αξιών, πολιτισμικό χαρακτήρα και χαρακτήρα σχέσεων, που αποτελούν μέρος μιας νέας ρευστής και πολυπολιτισμικής πραγματικότητας, οι οποίες μπορούν να περιγραφούν ως εξής:

1. *Μονογονεϊκές οικογένειες*: οι οποίες δημιουργούνται είτε από επιλογή είτε από ανάγκη και αποτελούνται από έναν γονιό με ένα ανήλικο παιδί.
2. *Οικογένειες με παιδιά από περισσότερους γάμους*. Στις οικογένειες υπάρχουν παιδιά από διαφορετικούς γάμους διαζευγμένων γονέων.
3. *Η ελεύθερη ένωση με το σύμφωνο συμβίωσης*. Το σύμφωνο συμβίωσης επιχειρεί να ρυθμίσει νομοθετικά με κατοχύρωση δικαιωμάτων τη γέννηση παιδιών εκτός γάμου και

⁴⁵Με τον όρο «νέες μορφές οικογένειας» εννοούμε την αποδόμηση της οικογενειακής ζωής, δηλαδή την μετάβαση από τον οικογενειακό πυρήνα των δύο γονέων σε πιο εξατομικευμένες μορφές καθώς και σε αλλαγές στους ρόλους των δύο φύλων και στις οικογενειακές αξίες (Κάρλος και Αλιπράντη-Μαράτου 2002:131).

την προστασία γυναικών από μακροχρόνια ελεύθερη συμβίωση. Με το ν. 4356/2015 (ΦΕΚ Α 181) απέκτησαν στη χώρα μας δικαιώματα και υποχρεώσεις αντίστοιχες του συμφώνου ελεύθερης συμβίωσης και τα ομόφυλα ζευγάρια (Σταθόπουλος, 2015: 378-378, Alipranti-Maratou κ.ά., 2017:39-41).

Στην Ελλάδα οι ανάγκες των νέων μορφών οικογενειών δεν ικανοποιούνται με άμεσα και σαφή μέτρα αλλά με γενικότερες ρυθμίσεις όπως φοροελαφρύνσεις, άδειες (άδειες λοχείας και μητρότητας, γονική άδεια, άδεια για φροντίδα άρρωστων ή ανάπηρων τέκνων, μειωμένο ωράριο), χορήγηση επιδομάτων (πολυτεκνικό επίδομα, επίδομα εξαρτημένων τέκνων⁴⁶, πρόγραμμα επιδότησης απροστάτευτων τέκνων) αλλά και με προγράμματα ανοικτής παιδικής προστασίας που περιλαμβάνουν τους βρεφονηπιακούς και παιδικούς σταθμούς (Σταθόπουλος, 2015:385-397).

5.3. Ιστορική αναφορά στην ίδρυση, εξέλιξη και διαμόρφωση του θεσμού των παιδικών σταθμών στην Ελλάδα

Στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος με μέριμνα του Ιωάννη Καποδίστρια ιδρύθηκε το πρώτο ίδρυμα παιδικής προστασίας, το ορφανοτροφείο της Αίγινας το 1829, το οποίο λειτούργησε αρχικά ως αναμορφωτήριο παρά ως ορφανοτροφείο ή σχολείο. Το εν λόγω ίδρυμα λειτούργησε παράλληλα και ως επαγγελματικό σχολείο στο οποίο εφαρμόστηκε η αλληλοδιδασκτική μέθοδος. Αργότερα, ο Όθων με το Βασιλικό Διάταγμα 16/18 Σεπτεμβρίου 1833 θεσπίζει την κοινωνική μέριμνα και με το ίδιο Διάταγμα ιδρύει το Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών για τα απροστάτευτα βρέφη, που λειτούργησε ως νηπιοτροφείο αλλά και ως σχολή βρεφοκόμων, στους σκοπούς του, ήταν δε και η προστασία της άγαμης και έγγαμης μητέρας. Για επτά χρόνια από την ίδρυσή του ήταν μοναδικό στη χώρα και γι' αυτό είχε εξαιρετική απήχηση στους προύχοντες της αθηναϊκής κοινωνίας, που έσπευσαν να το ενισχύσουν οικονομικά. Τέλος, αποτέλεσε τον αρχικό πυρήνα της παιδιατρικής περίθαλψης στη χώρα καθώς και το πρώτο κέντρο για την εκπαίδευση γιατρών και φοιτητών για την ειδικότητα της παιδιατρικής (Παπαθανασίου, 2000:25-28, Ζέρβα κ.ά., 2007:2-4, Βαλσαμάκη, 2009:90).

Η Πολιτεία με τον νόμο ΒΤΜΘ' (1896) θέλησε να επισημοποιήσει τα ήδη υπάρχοντα ιδιωτικά νηπιαγωγεία και να καθιερώσει ένα κοινό πρόγραμμα λειτουργίας.

⁴⁶ Το επίδομα χορηγείται σύμφωνα με το ν.4170/2013(ΦΕΚ Α 163).

Με αυτό τον τρόπο προσπάθησε να αποκτήσει τον έλεγχο λειτουργίας τους χωρίς όμως να ιδρύει προσχολικά ιδρύματα. Κατά την περίοδο 1896-1922 παρατηρείται μία αύξηση του ενδιαφέροντος της Πολιτείας για τη σημασία της προσχολικής εκπαίδευσης, όχι μόνο για φιλανθρωπικούς αλλά και για εκπαιδευτικούς σκοπούς. Παρουσιάζεται το πρώτο ωρολόγιο αναλυτικό πρόγραμμα σύμφωνα με το γερμανικό παιδαγωγικό σύστημα του Frobel, ιδρύονται Νηπιαγωγεία (Λαϊκό Νηπιαγωγείο Αθηνών, Νηπιακοί Κήποι) και γίνεται αναφορά στο ΠΙΚΠΑ το οποίο ιδρύεται το 1914. Τα νηπιαγωγεία παύουν να έχουν αποκλειστικά φιλανθρωπικό χαρακτήρα, καθώς δίνεται παιδαγωγική έμφαση στο ευχάριστο περιβάλλον, με βασικό στόχο την ευτυχία και το παιχνίδι των παιδιών (Παπαθανασίου, 2000:28-30, Ζέρβα κ.ά., 2007:2-4).

Κατά τα έτη 1922-1940 γίνεται προσπάθεια για δημιουργία κρατικού θεσμού της προσχολικής αγωγής. Ιδρύονται οι πρώτοι⁴⁷ παιδικοί σταθμοί και τα νηπιαγωγεία, τα οποία έχουν καθαρά εκπαιδευτικό χαρακτήρα. Επίσης, για πρώτη φορά με το ν.2882/1922 συστήνεται τμήμα με αντικείμενο την προσχολική ηλικία στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, γεγονός που δείχνει την πρόθεση της εποπτείας των παιδικών σταθμών από το κράτος. Βασικός στόχος παρέμενε η περίθαλψη και όχι η προσχολική εκπαίδευση, η οποία είχε συμπληρωματικό ρόλο στην περίθαλψη. Έτσι αιτιολογείται το γεγονός ότι συμπίπτουν τόσο οι στόχοι των ορφανοτροφείων όσο και των παιδικών σταθμών. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το στοιχείο ότι το 1936 λειτουργούσαν 8 κρατικοί παιδικοί σταθμοί ενώ το 1938 υπήρχαν 450 νηπιαγωγεία (Παπαθανασίου, 2000:30-35, Παπαπροκοπίου, 2003: 42-45, Ζέρβα κ.ά., 2007:2-4).

Την περίοδο της Κατοχής ιδρύθηκαν τα Εθνικά Αγροτικά Νηπιοτροφεία (ΕΑΝ), ιδιαίτερα σε παραμεθόριες περιοχές και κυρίως στα σύνορα με το τότε γιουγκοσλαβικό κράτος. Κύριος στόχος τους ήταν «η ανάπτυξη εθνικού φρονήματος των ξενόγλωσσων κατοίκων των παραμεθόριων περιοχών». Η δομή τους ήταν κάτι ανάμεσα σε οικοτροφεία και εθνικούς παιδικούς σταθμούς επειδή φιλοξενούσαν εσωτερικά κάποια νήπια μέχρι την είσοδό τους στο δημοτικό σχολείο (Παπαθανασίου, 2000:36-39, Ζέρβα κ.ά., 2007:2-4).

Την περίοδο 1965-1987 σημειώνεται εντυπωσιακή αύξηση των ιδρυμάτων προσχολικής αγωγής και οι παιδικοί σταθμοί υπάγονται στη Διεύθυνση Παιδικής

⁴⁷ Κατά την περίοδο από το 1926 έως το 1940 ιδρύονται 46 παιδικοί σταθμοί.

Προστασίας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας. Με το πέρασμα των ετών, μάλιστα, γίνεται προσπάθεια για ενοποίηση και συντονισμό των διαφόρων κοινωνικών δομών στις οποίες λειτουργούν παιδικοί σταθμοί. Το 1973 τα ΕΑΝ μετατρέπονται σε Εθνικούς Αγροτικούς Παιδικούς Σταθμούς (ΕΑΠΣ). Με το ν.1431/1984 οι ΕΑΠΣ μετονομάζονται σε κρατικούς παιδικούς σταθμούς (ΚΠΣ) και επιπλέον ιδρύονται κρατικοί βρεφονηπιακοί σταθμοί (ΚΒΣ) ενώ σκοπός τους ορίζεται «η ημερήσια διατροφή, διαπαιδαγώγηση και ψυχαγωγία βρεφών και νηπίων, τα οποία δεν μπορούν να έχουν στο οικογενειακό τους περιβάλλον την απαραίτητη φροντίδα, λόγω απασχόλησης των εργαζομένων γονέων τους ή λόγω άλλων κοινωνικών αιτιών». Για πρώτη φορά από το 1988, παρατηρούνται σημεία «παιδοκεντρισμού» στην οργάνωση και λειτουργία των κρατικών παιδικών σταθμών. Τέλος, το 1994 πραγματοποιείται η πρώτη φάση της μεταβίβασης της αρμοδιότητας της λειτουργίας των κρατικών παιδικών σταθμών στους δήμους η οποία ολοκληρώθηκε το 2003 όπως θα αναλυθεί παρακάτω (Παπαθανασίου, 2000:39-48, Παπαπροκοπίου,2003: 46-47, Ζέρβα κ.ά., 2007:2-4).

Από τη σύντομη αυτή ιστορική αναδρομή προκύπτει ότι οι κρατικοί παιδικοί σταθμοί αποτελούν ένα αμάγαλμα οργανισμών της κοινωνικής πρόνοιας –ένα φιλανθρωπικό-προνοιακό πρότυπο φύλαξης- με κυρίαρχο στόχο την φροντίδα και όχι την εκπαίδευση, καθώς το δικαίωμα του παιδιού για προσχολική εκπαίδευση δεν αποτελεί ακόμα υποχρέωση της πολιτείας.

5.4. Η μεταβίβαση των κρατικών παιδικών σταθμών στους δήμους

Το 1994 μεταβιβάζονται οι δημόσιοι παιδικοί σταθμοί που ιδρύθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις του από 2.11.1935 αναγκαστικού νόμου (ΦΕΚ Α 527), από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας στην τοπική αυτοδιοίκηση, με γενικότερη εποπτεία από το Υπουργείο Εσωτερικών. Στο άρθρο 42 του ν. 2218/1994 (όπως κωδικοποιήθηκε στο άρθρο 26 του π.δ.410/1995) προβλέπεται ότι οι ως άνω σταθμοί μεταβιβάζονται⁴⁸ με απόφαση του Υπουργού Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων μετά από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και λειτουργούν εφεξής ως δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Υπάρχει πρόβλεψη για την κινητή και

⁴⁸Στους δήμους, εφόσον έχουν πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων, ή στα Συμβούλια περιοχής στη διοικητική περιφέρεια των οποίων λειτουργούν.

ακίνητη περιουσία και το προσωπικό τους⁴⁹, τα οποία περνούν αυτοδίκαια στο νέο δημοτικό νομικό πρόσωπο. Τέλος, για τη χρηματοδότησή τους (δαπάνες λειτουργίας, συντήρησης και αγοράς εξοπλισμού) οι πιστώσεις σύμφωνα με την παρ. 7 του ιδίου άρθρου προέρχονται από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Στη συνέχεια με το άρθρο 9 του ν. 2503/1997 και το άρθρο του ν. 2880/2001 οι παραπάνω διατάξεις τροποποιούνται. Αρχικά με το ν.2503/1997 το πληθυσμιακό όριο των 5.000 κατοίκων που προβλεπόταν στο ν.2218/1994 για την ανάληψη της αρμοδιότητας από τον οικείο δήμο μειώνεται στους 4.000, ενώ δίνεται η δυνατότητα για μεταφορά της αρμοδιότητας και σε μικρότερους δήμους με Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, και Υγείας και Πρόνοιας, μετά από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Τέλος, ο ν. 2503/1997 έχει αρκετές προβλέψεις για την αυτοδίκαιη μετάταξη του προσωπικού στα νέα νομικά πρόσωπα ενώ προβλέπει ότι αυτά τα νομικά πρόσωπα επιχορηγούνται υποχρεωτικά για τις δαπάνες λειτουργίας, συντήρησης καθώς και μισθοδοσίας από την περιφερειακή διοίκηση μέσω των ΝΑ.

Με τις διατάξεις του ν.2880/2001 οι σταθμοί υπάγονται πλέον **υποχρεωτικά** στην εποπτεία των δήμων στη διοικητική περιφέρεια, στην οποία ανήκουν χωρίς πληθυσμιακό όριο. Δίνεται επίσης η δυνατότητα να συγχωνεύονται σε ένα δημοτικό ή κοινοτικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, περισσότερα από τα ανωτέρω νομικά πρόσωπα. Περαιτέω προβλέπεται και η σύνταξη εσωτερικών κανονισμών λειτουργίας που θα λάμβαναν υπόψη τον Πρότυπο Κανονισμό Λειτουργίας Δημοτικών και Κοινοτικών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών⁵⁰. Υπάρχουν επίσης αρκετές προβλέψεις για το προσωπικό, το οποίο πλέον τοποθετείται βάσει των ΟΕΥ των νομικών προσώπων, που υποχρεούνται να εκδώσουν. Τέλος, όσον αφορά στη χρηματοδότησή τους προβλέπεται η κάλυψη των δαπανών λειτουργίας, συντήρησης και μισθοδοσίας των παιδικών σταθμών να γίνεται κατά βάση από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης

⁴⁹ Το προσωπικό εξακολουθεί να παρέχει υπηρεσίες στα νέα νομικά πρόσωπα χωρίς να αλλάζει το καθεστώς της υπηρεσιακής και ασφαλιστικής του κατάστασης

⁵⁰ Υπήρχε πρόβλεψη για πρότυπο κανονισμό λειτουργίας, που θα εκδιδόταν με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υγείας και Πρόνοιας, ύστερα από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και θα δημοσιευόταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

και Αποκέντρωσης. Με αυτόν τον τρόπο ολοκληρώθηκε η μεγαλύτερη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ τα τελευταία χρόνια. Οι Δήμοι μετατράπηκαν στον κυριότερο φορέα παροχής υπηρεσιών βρεφικής νηπιακής φροντίδας σε πανελλαδικό επίπεδο. Το χρονικό δε διάστημα από το 1994 έως το 2003 μεταβιβάστηκαν τους ΟΤΑ συνολικά 1.400 Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί.

Πίνακας 4: Η μεταβίβαση των κρατικών παιδικών σταθμών στους δήμους

ΝΟΜΟΙ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗΣ	ΣΤΑΘΜΟΙ ΠΟΥ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΘΗΚΑΝ	
	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ %
Ν. 2218/1994 (προαιρετικά)	530	37,86%
Ν. 2880/2001 (υποχρεωτικά)	715	51,07%
Ν. 3106/2003 (υποχρεωτικά)	155	11,07%
ΣΥΝΟΛΟ	1.400	100%

Πηγή: ΕΕΤΑΑ 2008

Στη συνέχεια με την παρ. 7 του άρθρου 8 του ν.3106/2003 (ΦΕΚ Α 30) οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται και για τους βρεφικούς παιδικούς σταθμούς, βρεφονηπιοκομεία και νηπιαγωγεία του ΠΙΚΠΑ, ΚΒ "ΜΗΤΕΡΑ" και των Ιδρυμάτων Βρεφονηπιακών Σταθμών Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Λάρισας, καθώς και για τα προγράμματα παιδικών σταθμών του ΕΟΠ. Με αυτή την πρόβλεψη ολοκληρώνεται η μεταφορά του συνόλου των κρατικών παιδικών σταθμών στην τοπική αυτοδιοίκηση. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι για μεγάλο χρονικό διάστημα η εποπτεία των παιδικών σταθμών ασκείτο τόσο από το ΥΠΕΣΔΔΑ όσο και από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, γεγονός που δημιούργησε σοβαρές δυσλειτουργίες και προβλήματα στην ορθή και απρόσκοπτη λειτουργία των παιδικών σταθμών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Ο θεσμός του βρεφονηπιακού σταθμού και η σύγχρονη λειτουργία του στους δήμους

6.1. Η αναγκαιότητα συνεκτικής προνοιακής και εκπαιδευτικής προσχολικής αγωγής

Ο βρεφονηπιακός σταθμός αποτελεί έναν ζωντανό οργανισμό σε κάθε οργανωμένη κοινωνία που ιδρύεται για να καλύψει συγκεκριμένες ιστορικές και κοινωνικές συνθήκες. Αποτελεί τον θεσμό που στοχεύει στην εξάλειψη των διαφορών που τυχόν προκύπτουν από το πολιτιστικό, οικονομικό και μορφωτικό επίπεδο των γονέων των παιδιών, στην ομαλή μετάβαση των μικρών παιδιών από το οικογενειακό στο σχολικό περιβάλλον και στην παροχή υπηρεσιών όπως ημερήσια φροντίδα και διατροφή στα παιδιά προσχολικής ηλικίας που φιλοξενεί, τηρώντας τους κανόνες υγιεινής και ασφάλειας (Ζέρβα κ.ά.,2007:2).

Συνάγεται λοιπόν ότι οι υπηρεσίες φροντίδας και εκπαίδευσης για τα παιδιά προσχολικής ηλικίας, καλύπτουν τόσο την εξυπηρέτηση των αναγκών των εργαζόμενων γονέων όσο και τις σωματικές, κοινωνικο-συναισθηματικές και εκπαιδευτικές ανάγκες του παιδιού. Οι αιτίες λοιπόν για την αναγκαιότητα ανάπτυξης μιας συνολικής προσχολικής αγωγής μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

1. Η καθολική αναγνώριση του γεγονότος ότι τα πρώτα 5-6 χρόνια της ζωής έχουν καθοριστική σημασία για τη γνωστική, σωματική, κοινωνική και συναισθηματική ανάπτυξη του ανθρώπου καθώς ενισχύουν τη συλλογικότητα φέρνοντας το παιδί σε επαφή με τον φυσικό και κοινωνικό κόσμο.

2. Τα προσχολικά πλαίσια προσφέρονται για την επίτευξη κοινωνικών και μαθησιακών στόχων: προαγωγή της ανάπτυξης, προετοιμασία για το σχολείο, πρώιμη παρέμβαση για τα παιδιά που έχουν ανάγκη. Επίσης, συμβάλλουν στην ολόπλευρη και ισόρροπη ανάπτυξη του παιδιού.

3. Η ανάπτυξη και αποδοχή από τη δεκαετία του 1960 αναπτυξιακών θεωριών, που εκτείνονται από το επίπεδο του ατόμου ή της δυάδας(μητέρας-παιδιού)⁵¹σε αυτό του ευρύτερου *κοινωνικο-πολιτισμικού περιβάλλοντος*, και η αναγνώριση της σημασίας του οικογενειακού και εξωοικογενειακού πλαισίου, με μετατόπιση του ενδιαφέροντος στη διερεύνηση των πιθανών συνεπιδράσεων τους στην ανάπτυξη των παιδιών⁵².

Η προσχολική φροντίδα και εκπαίδευση εξελίσσεται σε ένα γεγονός-σταθμό του σημερινού τρόπου ζωής μιας οικογένειας και μια μόνιμη και σταθερή κατάσταση των σύγχρονων κοινωνιών, όπου η κυρίαρχη οικονομική ιδεολογία, η γυναικεία απασχόληση καθώς και οι στάσεις της κοινωνίας έναντι των εργαζόμενων μητέρων με μικρά παιδιά καθιστούν το βρεφονηπιακό σταθμό θεσμό απαραίτητο (Πετρογιάννης, 2009:78-79).

Βάσει των αποτελεσμάτων πολλών ερευνών που έγιναν διεθνώς αποδείχθηκε ότι η εξωοικογενειακή φροντίδα για να είναι ευεργετική για το παιδί είναι απαραίτητο να είναι ποιοτική. Η ποιότητα εξαρτάται από πολλούς παράγοντες που αφορούν τόσο στη δομή όσο και στη διαδικασία του περιβάλλοντος της προσχολικής εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα:

1. ως προς τη δομή (πρόκειται για τις πτυχές του περιβάλλοντος που μπορούν να ρυθμιστούν μέσω των κανονισμών λειτουργίας):

- το μέγεθος της ομάδας των παιδιών στην τάξη
- την αναλογία παιδαγωγών-παιδιών
- την επαγγελματική κατάρτιση των παιδαγωγών σε θέματα ανάπτυξης του παιδιού
- τη σταθερότητα της θέσης των παιδαγωγών και την αποφυγή των μετακινήσεων/μετατάξεων του προσωπικού
- το πρόγραμμα δραστηριοτήτων
- τον εξοπλισμό και τις συνθήκες στέγασης

⁵¹ Μέχρι τότε οι ψυχολόγοι επηρεασμένοι από τη θεωρία του δεσμού (attachment) προσπαθούσαν να απαντήσουν εάν ο αποχωρισμός από τη μητέρα σε καθημερινή βάση μπορεί να λειτουργήσει ανασταλτικά στην αναπτυξιακή του πορεία.

⁵² Πρόκειται για τη θεωρία των οικολογικών συστημάτων, σύμφωνα με την οποία στο πλαίσιο της προσχολικής φροντίδας απαιτείται η μελέτη τριών μονάδων: α) των ψυχοκοινωνικών και δομολειτουργικών χαρακτηριστικών των υπηρεσιών παροχής εξωοικογενειακής φροντίδας και αγωγής β) των χαρακτηριστικών της οικογένειας και γ) των ατομικών χαρακτηριστικών των παιδιών (Πετρογιάννης, 2009:80).

-τις συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας

2. ως προς τη διαδικασία(αφορά τις ποιοτικές διαστάσεις του περιβάλλοντος παροχής φροντίδας):

-τη συναισθηματική σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ παιδιού-ενήλικα

-την επικοινωνία που αναπτύσσεται μεταξύ τους

-τη διαθεσιμότητα και ετοιμότητα ανταπόκρισης του παιδαγωγού στα μηνύματα του παιδιού

-τις μαθησιακές ευκαιρίες και εκπαιδευτικές διαστάσεις του προσχολικού προγράμματος (Πετρογιάννης, 2009:81-82).

Όλες αυτές οι παράμετροι που προαναφέρθηκαν συνεκτιμώνται προκειμένου να προσδιοριστεί η ποιότητα στην παροχή της προσχολικής φροντίδας. Ενώ η διαμόρφωση της πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο στηρίζεται εν πολλοίς στον προσδιορισμό και στην αξιολόγηση των εν λόγω παραμέτρων.

6.2. Η ευρωπαϊκή πολιτική για τις υπηρεσίες προσχολικής φροντίδας και εκπαίδευσης

Η ανάγκη για τη διαμόρφωση λειτουργικού, ασφαλούς και εκπαιδευτικού περιβάλλοντος για τις δομές προσχολικής ηλικίας αποτελεί ένα βασικό δημόσιο ζήτημα γι'αυτό έχουν γίνει μια σειρά από προσπάθειες από φορείς και οργανισμούς σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον ορισμό κατευθυντήριων γραμμών προς μια αποτελεσματική πολιτική σε σχέση με την εκπαίδευση και φροντίδα στην πρώτη παιδική ηλικία. Οι σημαντικότεροι σταθμοί αναφέρονται παρακάτω⁵³:

1. Το**1995** η Ευρωπαϊκή Ένωση ανακοίνωσε **40 στόχους** για τη βελτίωση της ποιότητας στις υπηρεσίες για τα παιδιά προσχολικής ηλικίας, οι οποίοι αφορούσαν το περιβάλλον,

⁵³ Ερευνητικό πρόγραμμα «Καταγραφή, αξιολόγηση και προτάσεις αντιμετώπισης των δυσλειτουργιών του δικτύου βρεφικών σταθμών στο Δήμο Αθηναίων, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (Σχολή Αρχιτεκτόνων-Μηχανικών, Εργαστήριο Αστικού Περιβάλλοντος)-Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών-Κοινωνικός Ιδρυμα Ιωάννη Σ.Λάτση, Ιούλιος 2013.

την υγεία, την ασφάλεια, τη διατροφή των παιδιών και τις συνθήκες εργασίας του προσωπικού. Οι στόχοι είχαν περίοδο επίτευξης μια δεκαετία.

2. Το **2002** τα κράτη μέλη της ΕΕ υπογράφουν το **Σύμφωνο της Βαρκελώνης**, το οποίο ορίζει επιθυμητούς στόχους για τις δομές πρώτης παιδικής ηλικίας στα κράτη μέλη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2013 σε κείμενό της παρουσίασε την κατάσταση προσαρμογής σε σχέση με τους στόχους του 2002 και οι περισσότερες χώρες ήταν μακριά από τους προσδοκώμενους στόχους.

Οι στόχοι του Συμφώνου της Βαρκελώνης ήταν η απορρόφηση 90% του συνόλου των νηπίων (3-6 ετών) και 33% του συνόλου των βρεφών (0-3 ετών) σε βρεφονηπιακές δομές. Οι στόχοι αυτοί συνδέονταν με το αίτημα για μεγαλύτερη συμμετοχή των γυναικών στον εργασιακό χώρο και μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων μέσω της ισότιμης συμμετοχής των παιδιών στο εκπαιδευτικό σύστημα καθώς είναι αποδεδειγμένο ότι η ύπαρξη προσχολικών δομών συμβάλλει στην αύξηση του ποσοστού απασχόλησης του ενεργού πληθυσμού και αμβλύνει τα ποσοστά φτώχειας. Επίσης, η επένδυση στις δομές θεωρείται καρποφόρα για την αύξηση του ανθρώπινου κεφαλαίου, ενώ έχει παρατηρηθεί ότι η αύξηση των γεννήσεων είναι άμεσα συνδεδεμένη με ένα καλά ανεπτυγμένο σύστημα προσχολικών δομών. Συνοπτικά δε, τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι γονείς σε σχέση με τις δομές είναι: το κόστος, η μη διαθεσιμότητα των θέσεων, η δυσκολία στην πρόσβαση, τα περιορισμένα ωράρια λειτουργίας και η ποιότητα των δομών.

3. Το **2010** η διακυβερνητική οργάνωση **Ευρώπη της Παιδικής Ηλικίας** συμφώνησε σε 11 συστάσεις για το ζήτημα της εκπαίδευσης στην πρώτη παιδική ηλικία. Μεταξύ αυτών:

A. Να προωθούνται μέτρα για να διασφαλίζεται ότι όλα τα παιδιά έχουν πρόσβαση σε υψηλής ποιότητας, διαφοροποιημένες και ολοκληρωμένες υπηρεσίες, οι οποίες εναρμονίζονται με τις εμπειρίες των παιδιών και των οικογενειών τους.

B. Τα κράτη μέλη να μπορούν εγγυώνται την πρόσβαση των παιδιών με ειδικές ανάγκες και των οικονομικά ασθενέστερων ή μη προνομιούχων παιδιών και να διασφαλίζουν τη στήριξη αυτών των παιδιών και των οικογενειών τους.

Γ. Να αναπτυχθούν μηχανισμοί ώστε να διασφαλίζονται οι απαραίτητες προϋποθέσεις για την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων του δείκτη αναλογίας παιδιών/ενήλικα, των τυπικών προσόντων του προσωπικού και του μεγέθους

των ομάδων, λαμβάνοντας υπόψη τη διαθεσιμότητα των πόρων ανάμεσα στα κράτη μέλη.

Δ. Να συνεχιστεί σε επίπεδο κρατών μελών και σε ευρωπαϊκό επίπεδο η διαμόρφωση απαραίτητων συνθηκών για την επίτευξη υψηλής ποιότητας υπηρεσιών εκπαίδευσης και φροντίδας για την πρώτη παιδική ηλικία, καθώς και διαδικασιών συλλογής και επεξεργασίας δεδομένων για τις δράσεις που αναπτύσσονται στις υπηρεσίες αυτές.

Ε. Να εφαρμοστεί τακτική αξιολόγηση της προόδου που επιτυγχάνεται κατά την εφαρμογή πολιτικών για τις υπηρεσίες εκπαίδευσης και φροντίδας για την πρώτη παιδική ηλικία από κάθε κράτος μέλος και να υποστηριχθεί η συμμετοχική, δημοκρατική και πλήρους διαφάνειας αξιολόγηση που θα συνδέεται με την ποιότητα και την προσβασιμότητα των υπηρεσιών.

4. Το Φεβρουάριο του **2011** η ΕΕ εκδίδει ανακοίνωση **«Μια ευρωπαϊκή ατζέντα για τα δικαιώματα των παιδιών»** σε σχέση με τις υπηρεσίες φροντίδας και εκπαίδευσης για την πρώτη παιδική ηλικία. Μέσω αυτής της ανακοίνωσης η Ένωση για πρώτη φορά επικεντρώνεται στις υπηρεσίες για την πρώτη παιδική ηλικία από τη γέννηση έως την ηλικία της υποχρεωτικής εκπαίδευσης, δίνοντας έμφαση στην «προσωπική ανάπτυξη και ευημερία του παιδιού, την κοινωνική ενσωμάτωση και τη διά βίου μάθηση». Η ανακοίνωση συνηγορεί υπέρ της καθολικής πρόσβασης σε υπηρεσίες υψηλής ποιότητας ενώ προωθεί μια ολιστική προσέγγιση για την πρώτη παιδική ηλικία. Η νέα προσέγγιση κάνει τομή στο παραδοσιακό μοντέλο σύμφωνα με το οποίο οι ηλικίες 0-3 ετών εμπίπτουν στη δικαιοδοσία των υπουργείων Πρόνοιας, ενώ τα παιδιά ηλικίας 3-6 υπάγονται στο σύστημα του υπουργείου Παιδείας. Η νέα προσέγγιση αναγνωρίζει τη σημασία της ουσιαστικής και παιδοκεντρικής εκπαίδευσης για τα παιδιά από την πρώτη παιδική ηλικία. Η εφαρμογή ενός τέτοιου ολιστικού συστήματος απαιτεί τη συνεργασία ανάμεσα σε διαφορετικά θεσμικά όργανα και διαφορετικούς φορείς και υπουργεία των κρατών μελών.

5. Το **2014** η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁵⁴ παρέχει **ένα πλαίσιο ποιότητας** των παιδικών σταθμών για την πρόσβαση, την εκπαίδευση του προσωπικού, την αναλογία παιδιών-προσωπικού.

⁵⁴http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

6. Τον **Αύγουστο του 2015** η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει έναν **οδικό χάρτη** με κύριο στόχο την προσαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ώστε να υπάρξει πιο αποτελεσματική ισορροπία μεταξύ των επαγγελματικών και των οικογενειακών υποχρεώσεων, με μεγαλύτερη ισορροπία στις πολιτικές μεταξύ ανδρών και γυναικών ώστε να ισχυροποιηθεί η ισότητα των φύλων στην αγορά εργασίας.

6.3. Η καθυστέρηση θέσπισης διαδικασίας αδειοδότησης των δημοτικών παιδικών σταθμών

Στη χώρα μας η έννοια της ποιότητας στην προσχολική φροντίδα αλλά και η εφαρμογή των οδηγιών και παροτρύνσεων των κειμένων της ΕΕ για τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής καθυστέρησε σημαντικά. Τόσο οι διαδικασίες αδειοδότησης των δημοτικών παιδικών σταθμών, που στηρίζονται σε αυστηρές τεχνικές προδιαγραφές όσο και η λειτουργία τους βάσει πρότυπου κανονισμού, πραγματοποιήθηκαν μόλις το 2017.

Συγκεκριμένα, στη χώρα μας λειτουργούν οι κάτωθι δομές παροχής προσχολικής εκπαίδευσης, οι οποίες μετά την ολοκλήρωση της μεταβίβασης το 2001 από το κράτος είναι σε επίπεδο δήμου:

1. Οι πρώην κρατικοί παιδικοί σταθμοί μεταξύ των οποίων και οι παιδικοί σταθμοί δημοσίων οργανισμών κοινωνικής πρόνοιας όπως ιδρύματα Βρεφονηπιακών Σταθμών Αθήνας, Θεσσαλονίκης, Λάρισας, ΠΙΚΠΑ, Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας, Κέντρο βρεφών «Μητέρα», οι οποίοι λειτουργούν με τη μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου.
2. Σταθμοί βρεφικοί, βρεφονηπιακοί, παιδικοί και βρεφονηπιακοί ολοκληρωμένης φροντίδας (με τμήμα νηπίων Αμεα), οι οποίοι συστάθηκαν από τις επιχειρήσεις των δήμων, μέσω της χρηματοδότησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Β΄ και Γ΄ Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (περιφερειακών και τομεακών) (Σαπουνάκης ,2018:1-2).
3. Σταθμοί που έχουν συστήσει οι ίδιοι οι δήμοι.

Το σύνολο των δημοτικών παιδικών σταθμών έχει ενταχθεί σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε δημοτικές επιχειρήσεις και σε δημοτικές υπηρεσίες, εντός του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του δήμου.

Για τη λειτουργία των παιδικών σταθμών από το 2000 απαιτείτο χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας. Για τους μεν σταθμούς, που χρηματοδοτήθηκαν από το Β΄ και Γ΄ΚΠΣ το θεσμικό πλαίσιο αδειοδότησής τους οριζόταν στις κάτωθι υπουργικές αποφάσεις:

- Στην υ.α. Π2β/οικ.2808/97 (ΦΕΚ Β 645) «Προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας μονάδων φροντίδας, προσχολικής αγωγής και διαπαιδαγώγησης (βρεφικών, παιδικών, βρεφονηπιακών σταθμών, μονάδων φύλαξης βρεφών και νηπίων) από φορείς ιδιωτικού δικαίου, κερδοσκοπικού και μη χαρακτήρα». Βάσει αυτής της υπουργικής απόφασης αδειοδοτήθηκαν οι σταθμοί που χρηματοδοτήθηκαν από το Β΄ ΚΠΣ,
- Στην υ.α. Π1β/ΓΠ/οικ.116847/02 (ΦΕΚ Β 1519) «Προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας βρεφονηπιακών σταθμών ολοκληρωμένης φροντίδας από δημοτικές επιχειρήσεις του άρθρου 277 και επόμενα του ΚΔΚ, διαδημοτικές επιχειρήσεις, ενώσεις δημοτικών επιχειρήσεων και φορείς ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα». Βάσει αυτής της υπουργικής απόφασης, αδειοδοτήθηκαν οι παιδικοί σταθμοί των επιχειρήσεων των ΟΤΑ που χρηματοδοτήθηκαν από το Γ΄ ΚΠΣ(Σαπουνάκης, 2018:2).

Για τους δε δημοτικούς παιδικούς σταθμούς, που λειτουργούσαν στο πλαίσιο νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή υπηρεσίας δήμων, αντίστοιχες ρυθμίσεις για την αδειοδότησή τους δεν υπήρχαν, γεγονός που δημιουργούσε μεγάλα προβλήματα στη λειτουργία τους. Ο κύριος λόγος αυτού του ελλείμματος ήταν ότι οι περισσότεροι κρατικοί παιδικοί σταθμοί ήταν εκτός των τεχνικών προδιαγραφών των ανωτέρω ΚΥΑ που ίσχυαν για τους λοιπούς παιδικούς σταθμούς (που ανήκαν στις δημοτικές επιχειρήσεις και τους ιδιωτικούς παιδικούς σταθμούς). Αυτοί οι σταθμοί με σειρά νομοθετικών διατάξεων που έδιναν χρονικές παρατάσεις, λειτουργούσαν με την πρόβλεψη ότι ως την έκδοση της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας τους θέση άδειας και λειτουργίας υπέχει η συστατική τους πράξη⁵⁵(Σαπουνάκης ,2018:6).

Πρόσφατα δόθηκε λύση στο πρόβλημα καθώς στην παρ. 1 του άρθρου 43 του ν.4369/2016 προβλέφθηκε ότι με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, κατόπιν γνώμης της ΚΕΔΕ, καθορίζονται οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας των

⁵⁵Άρθρο 41 παρ. 6^α του ν .3801/2009 (ΦΕΚ Α 163), άρθρο 9 του ν. 4018/2011 (ΦΕΚ Α 215), άρθρο 19 του ν. 4071/2012 (ΦΕΚ Α 65), άρθρο 44 ν. 4315/2014 (ΦΕΚ Α 269).

παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών που λειτουργούν εντός νομικών προσώπων των δήμων ή υπηρεσίας των δήμων, οι τεχνικές προδιαγραφές και ειδικοί όροι καταλληλότητάς τους, η διαδικασία ελέγχου τους καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια.

Κατ' εξουσιοδότηση της ανωτέρω διάταξης εκδόθηκε το π.δ.99/2017 στο οποίο καθορίζονται οι προϋποθέσεις αδειοδότησης και λειτουργίας των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών που λειτουργούν εντός νομικών προσώπων των δήμων ή υπηρεσίας των δήμων.

6.4. Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο αδειοδότησης των δημοτικών παιδικών σταθμών

Το π.δ. 99/2017 ορίζει το σύγχρονο πλαίσιο λειτουργίας των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, το οποίο έχει σαφώς λάβει υπόψη του τις διεθνείς προδιαγραφές για την εξασφάλιση του κατάλληλου χώρου, της υγιεινής και της ασφάλειας των παιδιών. Στο άρθρο 1 οι παιδικοί σταθμοί ορίζονται ως μονάδες αγωγής και διαπαιδαγώγησης για παιδιά βρεφικής και προσχολικής αγωγής και ανάλογα με την ηλικία των παιδιών που θα φιλοξενήσουν διακρίνονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

α. Βρεφικός Σταθμός για βρέφη από 2 μηνών μέχρι 2,5 ετών.

β. Παιδικός Σταθμός για νήπια από 2,5 ετών μέχρι την ηλικία εγγραφής τους στην υποχρεωτική εκπαίδευση (νηπιαγωγείο).

γ. Βρεφονηπιακός Σταθμός (βρέφη και νήπια μαζί).

Σύμφωνα δε με την εγκύκλιο 26/11-10-2017 του Υπουργείου Εσωτερικών, στο πεδίο εφαρμογής του ως άνω π.δ. υπάγονται οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί που θα ιδρυθούν και θα λειτουργήσουν από τους δήμους και τα νομικά τους πρόσωπα, καθώς και οι ήδη λειτουργούντες παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί, ανεξάρτητα από τη νομική τους μορφή είτε λειτουργούν εντός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, είτε ως υπηρεσία δήμων, είτε πρόκειται για δομές που λειτουργούσαν στο πλαίσιο επιχείρησης και η λειτουργία τους έχει μεταφερθεί σε υπηρεσία του δήμου, είτε λειτουργούν στο πλαίσιο κοινωφελούς επιχείρησης ΟΤΑ.

Οι σκοποί τους, ακολουθώντας τα σύγχρονα επιστημονικά δεδομένα για τον ρόλο του βρεφονηπιακού σταθμού και συνδυάζοντας εκπαίδευση και φροντίδα, είναι οι εξής:

- Να παρέχουν προσχολική αγωγή και εκπαίδευση σύμφωνα με τα πλέον σύγχρονα επιστημονικά δεδομένα.

- Να βοηθούν τα παιδιά να αναπτυχθούν σωματικά, νοητικά, συναισθηματικά και κοινωνικά.

-Να ευαισθητοποιούν τους γονείς πάνω σε θέματα σύγχρονης παιδαγωγικής και ψυχολογίας, προσφέροντάς τους πληροφόρηση και καθοδήγηση.

-Να βοηθούν τα παιδιά προσχολικής ηλικίας στην ομαλή μετάβασή τους από το οικογενειακό στο σχολικό περιβάλλον, αλλά και στο ευρύτερο κοινωνικό και εκπαιδευτικό πλαίσιο.

- Να παρέχουν ημερήσια διατροφή και φροντίδα στα παιδιά που φιλοξενούν τηρώντας τους κανόνες υγιεινής και ασφάλειας.

- Να διευκολύνουν τους εργαζόμενους και τους άνεργους γονείς. .

Η άδεια ίδρυσης και λειτουργίας χορηγείται από την αρμόδια υπηρεσία του οικείου δήμου εφόσον υποβληθούν τα δικαιολογητικά που προβλέπονται. Στο π.δ. υπάρχουν τεχνικές προδιαγραφές για όλους τους χώρους (εσωτερικούς και εξωτερικούς) που πρέπει να διαθέτουν οι σταθμοί αλλά και η ελάχιστη επιφάνεια που απαιτείται για κάθε βρέφος και παιδί που φιλοξενείται στο σταθμό σύμφωνα με τη δυναμικότητα κάθε σταθμού.

Σε όλους ανεξαιρέτως τους χώρους, των δημοτικών βρεφικών, βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, πραγματοποιούνται έλεγχοι σε τακτά ή έκτακτα χρονικά διαστήματα από τους αρμόδιους φορείς⁵⁶. Οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται είναι:

1. **Τεχνικός έλεγχος:** διενεργείται από τις αρμόδιες τεχνικές υπηρεσίες του οικείου ΟΤΑ ανά έτος και σε έκτακτες περιπτώσεις μετά από εντολή του Δημάρχου. Μετά την ολοκλήρωση των επιτόπιων ελέγχων, τα τεχνικά κλιμάκια που επιθεωρούν τους χώρους (συμπεριλαμβανομένων αυλών, χώρων πρασίνου) και τις κτιριακές υποδομές των ως άνω Μονάδων υποβάλλουν εκθέσεις στον Προϊστάμενο της Τεχνικής Υπηρεσίας, προκειμένου να γίνουν οι απαιτούμενες εργασίες συντήρησης.

2. **Υγειονομικός έλεγχος:** διενεργείται σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 16 της αριθμ. Υ1γ/Γ.Π./οικ.96967/8-10-2012 Υγειονομικής Διάταξης (ΦΕΚ Β 2718), όπως

⁵⁶Παρ.1 άρθρο 7 της Υ.Δ. Υ1α/Γ.Π.ΟΙΚ.76785/12.10.2017 (ΦΕΚ Β).

ισχύει⁵⁷, όπου είναι η λεπτομερής εξέταση από τις αρμόδιες υγειονομικές υπηρεσίες, των τροφίμων ζωικής ή φυτικής προελεύσεως και των ποτών, καθώς και των αντικειμένων, των χώρων και των εγκαταστάσεων, που παρουσιάζουν υγειονομικό ενδιαφέρον, προκειμένου να περιοριστεί η μετάδοση λοιμογόνων παραγόντων και να διαπιστωθούν τυχόν δυσμενείς επιδράσεις στη Δημόσια Υγεία.

3. **Ιατρικός έλεγχος προσωπικού:** οι εργαζόμενοι στους βρεφικούς, βρεφονηπιακούς και παιδικούς σταθμούς οφείλουν να διαθέτουν πιστοποιητικό υγείας, το οποίο ανανεώνεται κάθε δύο (2) έτη. Σε αυτό πιστοποιείται ότι ο εργαζόμενος δεν πάσχει από λοιμώδες μεταδοτικό νόσημα ενώ πιστοποιείται και η ψυχική υγεία και καταλληλότητά του, προκειμένου να εργαστεί σε βρεφικό, βρεφονηπιακό και παιδικό σταθμό, έπειτα από ψυχιατρική εξέταση.

4. **Έλεγχος παιδικών χαρών:** η «Επιτροπή Ελέγχου Παιδικών Χαρών» του άρθρου 9 της αριθμ. 28492/2009 απόφασης Υπουργού Εσωτερικών (ΦΕΚ Β' 931), όπως ισχύει, διενεργεί αυτεπάγγελα περιοδικούς ελέγχους στις παιδικές χαρές (όργανα-κατασκευές) των προαυλίων χώρων σταθμών.

5. **Έλεγχος ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών:** ο έλεγχος ως προς την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών διενεργείται από τον Κοινωνικό Σύμβουλο⁵⁸. Ο Κοινωνικός Σύμβουλος συντάσσει ανά εξάμηνο εκθέσεις αξιολόγησης για την οργάνωση και λειτουργία κάθε σταθμού και για την εν γένει ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, υποδεικνύοντας συγκεκριμένες λύσεις, ενέργειες και βελτιώσεις. Οι εκθέσεις αυτές υποβάλλονται στην αρμόδια για την αδειοδότηση υπηρεσία του δήμου και στην υπηρεσία που ασκεί την εποπτεία στους ΟΤΑ.

Τέλος, στο άρθρο 6 του π.δ/τος προβλέπεται ότι όλοι οι παιδικοί σταθμοί, βρεφικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί των δήμων και των νομικών προσώπων αυτών που ήδη λειτουργούν, οφείλουν να προσαρμοστούν πλήρως στις διατάξεις του π.δ/τος εντός προθεσμίας πέντε ετών Η μη συμμόρφωση με τις διατάξεις αυτού μετά το πέρας της πενταετίας συνεπάγεται στην ανάκληση της άδειας. Ωστόσο και προκειμένου να διασφαλιστεί η ασφαλής λειτουργία όλων των δημοτικών παιδικών σταθμών καθ'όλο το διάστημα λειτουργίας τους μέχρι την καταληκτική ημερομηνία της πλήρους

⁵⁷ Άρθρα 3 και 15 της Υ.Δ. Υ1γ/Γ.Π/οικ.47829/21.06.2017 (ΦΕΚΒ 2161).

⁵⁸ Σύμφωνα με την αριθμ. Π3β/Φ.32/ΓΕΝ.31542/02 υ.α. (ΦΕΚ Β' 577), όπως ισχύει.

προσαρμογής, προβλέπεται σταδιακή συμμόρφωση των εν λόγω παιδικών σταθμών εντός αποκλειστικών προθεσμιών.

6.5. Ο Πρότυπος Κανονισμός Λειτουργίας των δημοτικών παιδικών σταθμών

Σε συνέχεια της εξουσιοδότησης της παρ. 2 του άρθρου 13 του ν.4147/2013 εκδόθηκε και δημοσιεύτηκε η αριθμ. κ.υ.α. 41087/29.11.2017 του Υπουργού Εσωτερικών και της Αν. Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης «Πρότυπος Κανονισμός Λειτουργίας Δημοτικών Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών». Σύμφωνα με την εγκύκλιο 38/42412/11-12-2017 του Υπουργείου Εσωτερικών η έκδοση του νέου Πρότυπου Κανονισμού κρίθηκε επιβεβλημένη για να υλοποιείται η υπηρεσία αυτή απ' όλους τους φορείς (ΝΠΔΔ, κοινωφελείς υπηρεσίες και δημοτικές υπηρεσίες) ομοιόμορφα και με βάση ένα εκσυγχρονισμένο και απολύτως στοχευμένο θεσμικό πλαίσιο.

Ο νέος Κανονισμός έχει ως γνώμονα το αναφαίρετο δικαίωμα κάθε παιδιού για πρόσβαση στην προσχολική αγωγή και ρυθμίζει τη λειτουργία των δημοτικών βρεφικών, παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, ούτως ώστε να ανταποκρίνονται πλήρως στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες και απαιτήσεις. Ειδικότερα, οι βασικές ρυθμίσεις που προβλέπονται στο νέο Κανονισμό είναι οι ακόλουθες:

1.Οι δημοτικοί παιδικοί, βρεφικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί έχουν ως στόχο να διευκολύνουν τόσο τους εργαζόμενους όσο και τους άνεργους γονείς (άρθρο 2).

2.Δικαίωμα εγγραφής (άρθρο 3) έχουν και παιδιά που πάσχουν από σωματικές, πνευματικές, ψυχικές παθήσεις ή αναπηρίες, εφόσον βεβαιώνεται με γνωμάτευση ιατρού κατάλληλης ειδικότητας ότι αυτό μπορεί να είναι ωφέλιμο για το παιδί και ότι έχει τη δυνατότητα ένταξης στο πλαίσιο λειτουργίας του σταθμού.

3.Αναπροσαρμόζονται τα όρια ηλικίας εγγραφής των παιδιών στους σταθμούς, από 6 μηνών έως την ηλικία εγγραφής τους στην υποχρεωτική εκπαίδευση,

και παράλληλα προβλέπεται η δυνατότητα φιλοξενίας βρεφών από 2 μηνών, μετά από απόφαση του αρμόδιου οργάνου διοίκησης. Προτάσσεται το δικαίωμα εγγραφής παιδιών που έχουν ανάγκη ιδιαίτερης φροντίδας για κοινωνικούς λόγους (όπως παιδιά ορφανά από δύο ή έναν γονέα, μονογονεϊκών οικογενειών, διαζευγμένων ή σε διάσταση γονέων, παιδιά γυναικών που φιλοξενούνται στο δίκτυο δομών κατά της βίας των γυναικών, παιδιά που προέρχονται από οικογένειες με μέλη με σωματική ή πνευματική αναπηρία, πολυτέκνων οικογενειών κ.λπ.).

4. Οικονομική Συμμετοχή (άρθρο 5)

Επιτρέπεται η επιβολή μηνιαίας, εύλογης και συμβολικής οικονομικής εισφοράς (τροφεία) στις οικογένειες των φιλοξενουμένων παιδιών, σύμφωνα με την οικονομική τους δυνατότητα και ανεξάρτητα από την ιδιότητα των γονέων ως κατοίκων, δημοτών ή ετεροδημοτών. Το αρμόδιο δε όργανο διοίκησης δύναται να ορίσει περιπτώσεις απαλλαγής καταβολής τροφείων ή μειωμένων τροφείων. Οι αιτήσεις απαλλαγής ή επαναπροσδιορισμού των τροφείων εξετάζονται από ειδική Επιτροπή Επαναξιολόγησης και η απόφαση πρέπει να αιτιολογείται πλήρως.

5. Λειτουργία Σταθμών (άρθρο 7)

Αναπροσαρμόζεται το διάστημα κατά το οποίο ο σταθμός δύναται να διακόπτει τη λειτουργία του, ήτοι για ένα μήνα κατά τη διάρκεια των μηνών Μαΐου-Σεπτεμβρίου, στην περίπτωση που ο σταθμός λειτουργεί το μήνα Αύγουστο λόγω κορύφωσης των επαγγελματικών υποχρεώσεων των γονέων κατά τη θερινή περίοδο. Επιπλέον, το ωράριο λειτουργίας των σταθμών ορίζεται καθ' όλη τη διάρκεια του έτους από τις 7.00 έως τις 16.00 με δυνατότητα παράτασης δύο (2) ωρών, κατόπιν απόφασης του αρμόδιου οργάνου διοίκησης.

6. Ημερήσια Απασχόληση Παιδιών (άρθρο 10)

Το ημερήσιο πρόγραμμα αποτυπώνεται πιο ευέλικτο, τηρουμένων, ωστόσο, ορισμένων βασικών χρονικών σημείων, και σχεδιάζεται λαμβάνοντας υπόψη τη μοναδικότητα, τις ανάγκες, τα ενδιαφέροντα κάθε παιδιού, αλλά και τα χαρακτηριστικά κάθε ηλικίας. Εισάγεται περίοδος προσαρμογής των παιδιών στους σταθμούς για την ομαλή μετάβασή τους από το στενό οικογενειακό περιβάλλον στο νέο κοινωνικό

περιβάλλον του σταθμού, η οποία χαρακτηρίζεται από μεγάλη ευελιξία και προάγεται μέσω της συνεργασίας του παιδαγωγικού προσωπικού και της οικογένειας του παιδιού.

7.Διατροφή παιδιών (άρθρο 11)

Το διαιτολόγιο συντάσσεται από Επιτροπή, στην οποία μετέχουν υποχρεωτικά παιδίατρος και ο/η προϊστάμενος/προϊσταμένη του σταθμού. Γνώμη διατυπώνει συμπληρωματικά και διατροφολόγος, εφόσον υπηρετεί στο σταθμό. Ως βάση για το ποσοτολόγιο τροφίμων και για το διαιτολόγιο λαμβάνονται υπόψη τα προτεινόμενα στην αριθμ.Υ1α/76785/12-10-2017 υγειονομική διάταξη (ΦΕΚ Β 3758), όπως αυτή κάθε φορά ισχύει.

8. Ειδικά καθήκοντα και αρμοδιότητες προσωπικού (άρθρο 13)

Στο άρθρο 13 αναφέρονται ενδεικτικά τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες του προσωπικού του σταθμού, το οποίο σε καμιά περίπτωση και για οποιονδήποτε λόγο δεν επιτρέπεται να προβαίνει σε πράξεις λεκτικής, ψυχολογικής και σωματικής βίας, προσβολής της προσωπικότητας των παιδιών ή σωματικής τιμωρίας τους.

Ο Πρότυπος Κανονισμός εφαρμόζεται μέχρι την έκδοση κανονισμού από τα οικεία δημοτικά συμβούλια. Όλες οι διατάξεις της ΚΥΑ χρησιμοποιούνται ως πρότυπο για τη σύνταξη Κανονισμών από τα οικεία δημοτικά συμβούλια, των οποίων οι ρυθμίσεις δεν αντίκεινται σε καμιά περίπτωση στις ρυθμίσεις του Πρότυπου Κανονισμού που αποτελούν τις ελάχιστες προϋποθέσεις λειτουργίας των δημοτικών παιδικών, βρεφικών και βρεφονηπιακών σταθμών⁵⁹. Με όλες αυτές τις προβλέψεις οριοθετείται ένα ενιαίο πλαίσιο λειτουργίας των δημοτικών παιδικών σταθμών και δίνεται η δυνατότητα για παροχή ισότιμων υπηρεσιών στους πολίτες στο σύνολο της επικράτειας.

⁵⁹ Εγκύκλιος αριθμ. 38/11-12-2017 του Υπουργείου Εσωτερικών.

6.6. Το συγχρηματοδοτούμενο πρόγραμμα «Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής»

Ο όρος ισορροπία εργασίας-ζωής, ο οποίος χρησιμοποιείται διεθνώς και έχει μεταφραστεί στην ελληνική γλώσσα ως «εναρμόνιση» οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, συνδέεται με την εργασία, τη γονιμότητα, τις σχέσεις των οικογενειών και την ποιότητα ζωής. Αποτυπώνει την ευελιξία που απαιτείται για να υπάρξει ισορροπία μεταξύ της εργασίας και των οικογενειακών και προσωπικών απαιτήσεων (Alipranti-Maratou κ.ά.2017:23). Οι πολιτικές για την συμφιλίωση εργασίας και οικογένειας ανήκουν σε τρεις κατηγορίες:

1. Αυτές που διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας
2. Αυτές που διευκολύνουν τον συνδυασμό εργασίας-οικογένειας
3. Αυτές που προωθούν την ανακατανομή των γονεϊκών ευθυνών.

Ο όρος αυτός επιλέχτηκε για τη δράση «Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής», η οποία αφορά το πεδίο της φροντίδας των παιδιών και αποτελεί τον κύριο χρηματοδότη των παιδικών σταθμών, με συνολικό προϋπολογισμό 657.426.871 ευρώ, για τα έτη 2010 έως 2015 (Σκαμνάκης και Χάρδας, 2017: 13).

Η δράση στοχεύει στην: α) αύξηση της απασχόλησης και διατήρηση των ωφελούμενων γυναικών από οικογένειες με χαμηλά εισοδήματα, σε θέσεις εργασίας με ισότιμους όρους, ώστε μέσα από την ουσιαστική διευκόλυνσή τους να ανταποκριθούν στους απαιτητικούς και αντικρουόμενους ρόλους τους, όπως αυτός της οικογενειακής μέριμνας και της παιδικής προστασίας β) ουσιαστική στήριξη των ωφελούμενων, προκειμένου να διασφαλιστεί η ισότιμη πρόσβασή τους στην εργασία, μέσω της παροχής ποιοτικών υπηρεσιών φροντίδας και φιλοξενίας βρεφών, νηπίων, παιδιών και ατόμων με αναπηρία γ) ισότιμη πρόσβαση των ευπαθών ομάδων (παιδιά και άτομα με αναπηρία) σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες.

Οι ωφελούμενες, που εντάσσονται στην εν λόγω δράση, πληρούν τις παρακάτω βασικές προϋποθέσεις: **α)** να εργάζονται στην Ελλάδα ως μισθωτές ή να είναι αυτοαπασχολούμενες ή **β)** να είναι άνεργες. Εξαιρούνται οι τακτικοί και αορίστου χρόνου υπάλληλοι του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, καθώς και οι μόνιμοι και αορίστου χρόνου υπάλληλοι

των ΟΤΑ (α' και β' βαθμού) και των ΝΠΔΔ των ΟΤΑ, γεγονός που έχει προκαλέσει ποικίλες αντιδράσεις. Στην εν λόγω δράση μπορούν να ενταχθούν φορείς του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα.

Μετά την παρουσίαση του υφιστάμενου πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των δημοτικών παιδικών σταθμών έχει ενδιαφέρον να μελετηθεί κατά πόσο επαρκούν τελικώς οι σταθμοί για την κάλυψη των σύγχρονων αναγκών, πράγμα που θα εξεταστεί στο επόμενο κεφάλαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

Η παρουσίαση των δημοτικών παιδικών σταθμών με αριθμούς

7.1. Παρουσίαση καταγραφής δημοτικών παιδικών σταθμών έτους 2008

Το 2008 στο πλαίσιο Προγραμματικής Σύμβασης μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας και της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, για την εφαρμογή «Προγράμματος επιστημονικής και τεχνικής στήριξης της Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού», εκπονήθηκε μελέτη για την καταγραφή και την αποτίμηση της κατάστασης σχετικά με την ίδρυση και τη λειτουργία Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών από την ΤΑ.

Σύμφωνα λοιπόν με την καταγραφή που πραγματοποιήθηκε διαπιστώθηκε ότι σε σύνολο 653 ΟΤΑ, είχαν συσταθεί μέχρι τον Ιούνιο του 2006: 1.792 παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί από τους οποίους λειτουργούσαν οι 1.751. Η γεωγραφική κατανομή των σταθμών αυτών, σε επίπεδο Περιφέρειας, παρουσιάζεται στον ακόλουθο πίνακα:

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΣΤΑΘΜΟΙ	
	ΑΡΙΘΜΟΣ	%
ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ & ΘΡΑΚΗΣ	137	7,89 %
ΑΤΤΙΚΗΣ	476	27,42%
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	34	1,96%
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	101	5,82%
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	119	6,85%
ΗΠΕΙΡΟΥ	92	5,30%

ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	118	6,80%
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	38	2,19%
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	354	20,39%
ΚΡΗΤΗΣ	105	6,05%
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	56	3,23%
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	82	4,72%
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	80	4,61%
ΣΥΝΟΛΟ	1.792	100%

Πίνακας 1: Γεωγραφική κατανομή σταθμών

Από τις 1.792 καταγεγραμμένες δομές Παιδικών & Βρεφονηπιακών Σταθμών:

- οι 1.531 ήταν ΝΠΔΔ
- οι 33 ήταν Δημοτικές Υπηρεσίες, ενταγμένες στον ΟΕΥ του Δήμου
- οι 218 ήταν Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί που λειτουργούσαν στα πλαίσια αμιγών, διαδημοτικών ή αναπτυξιακών ανώνυμων επιχειρήσεων των ΟΤΑ, και
- οι 10 ήταν Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί που είχαν άλλη νομική μορφή* (δημοτικά ιδρύματα ή σωματεία γονέων & Δήμων ή από δωρεές).

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΜΟΡΦΗΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	%
ΝΠΔΔ / παράρτημα ΝΠΔΔ	1.531	85,4%
Επιχείρηση ΟΤΑ	218	12,1%
Δημοτική Υπηρεσία	33	1,9%
Άλλη μορφή *	10	0,6%
ΣΥΝΟΛΟ	1.792	100%

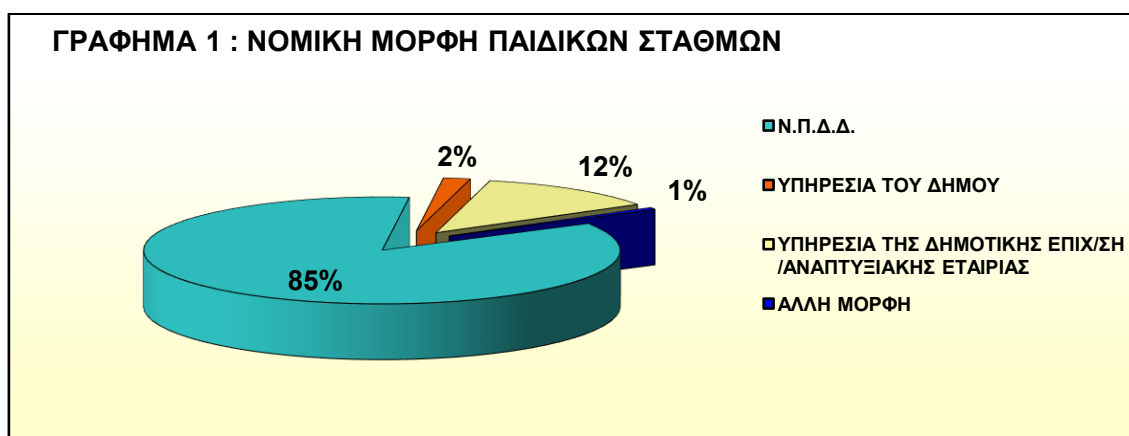
Πίνακας 2: Αριθμός παιδικών & βρεφονηπιακών σταθμών ανά κατηγορία νομικής μορφής

Από τους 1.792 Σταθμούς λειτουργούσαν οι 1.751 (δηλ. το 97,3%). Το 2,7% δεν λειτουργούσε σύμφωνα με δήλωση των ίδιων των Ο.Τ.Α..

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΜΟΡΦΗΣ	ΣΤΑΘΜΟΙ	
	ΑΡΙΘΜΟΣ	%
ΝΠΔΔ/ παράρτημα ΝΠΔΔ	1.491	85,2%
Επιχείρηση ΟΤΑ	218	12,4%
Δημοτική Υπηρεσία	32	1,8%
Άλλη μορφή *	10	0,6%
ΣΥΝΟΛΟ	1.751	100%

Πίνακας 3 : αριθμός λειτουργούντων παιδικών & βρεφονηπιακών σταθμών ανά νομική μορφή

Όλοι οι κρατικοί Σταθμοί, που μεταβιβάστηκαν στους ΟΤΑ, λειτουργούσαν ως ΝΠΔΔ. Από τους 1.751 λειτουργούντες Σταθμούς οι 1.491 (το 85,2%) είχαν τη μορφή του **ΝΠΔΔ**, οι 218 (το 12,4%) διέπονταν από το θεσμικό πλαίσιο των Επιχειρήσεων ΟΤΑ και οι 32 (το 1,8%) λειτουργούσαν ως υπηρεσία του ΟΤΑ.



Από την καταγραφή έγινε φανερή η ανάγκη για δημιουργία νέων Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών. Στο σύνολο των ήδη υπαρχόντων 1.736 Σταθμών είχε καταγραφεί η ανάγκη δημιουργίας άλλων 977 νέων Σταθμών, που κατ' εκτίμηση θα εξυπηρετούσαν 45.186 περισσότερα παιδιά.

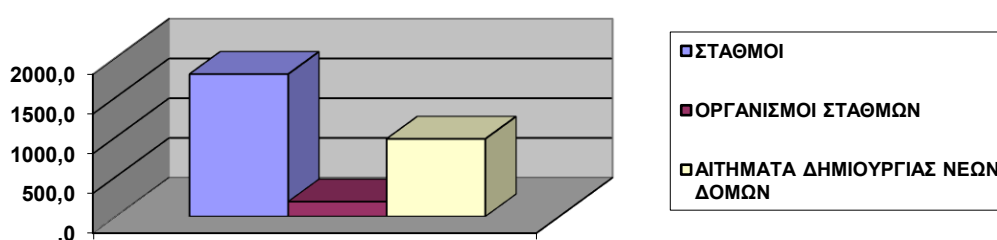
Ειδικότερα:

- 455 ΟΤΑ διατύπωσαν την ανάγκη δημιουργίας 977 νέων Παιδικών ή Βρεφονηπιακών Σταθμών.

- 170 ΟΤΑ δήλωσαν ότι δεν διαθέτουν καμία δομή Σταθμού και ζητούν τη δημιουργία 315 νέων δομών.

- 285 ΟΤΑ (από τους 653 ΟΤΑ που διαθέτουν ήδη Σταθμό / Σταθμούς), διατύπωσαν την ανάγκη δημιουργίας 662 νέων Σταθμών.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2: ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΙΔΙΚΩΝ ΣΤΑΘΜΩΝ-ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΟΜΩΝ

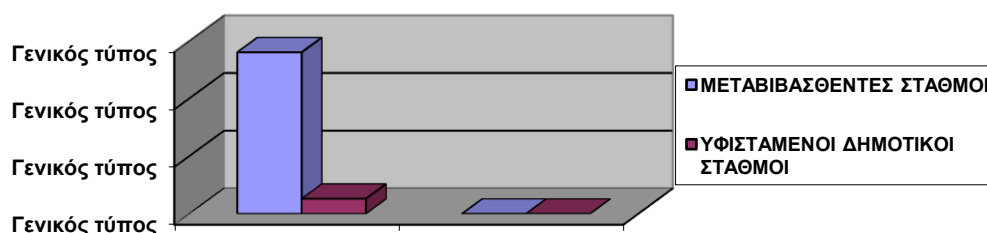


Από τους 1.531 Σταθμούς που λειτουργούσαν με τη μορφή του ΝΠΔΔ ή ως παράρτημά τους, οι 1.400 (91,44%) είχαν ιδρυθεί από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας ή από άλλα νομικά πρόσωπα υπό την εποπτεία του (ΠΙΚΠΑ, ΜΗΤΕΡΑ) και μεταβιβάστηκαν στους ΟΤΑ.

ΣΤΑΘΜΟΙ - ΝΠΔΔ ΠΟΥ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΘΗΚΑΝ Ή ΟΧΙ	ΣΤΑΘΜΟΙ	
	ΑΡΙΘΜΟΣ	%
Μεταβιβασθέντες Σταθμοί	1.400	91,44%
Υφιστάμενοι Δημοτικοί Σταθμοί	131	8,56%
ΣΥΝΟΛΟ	1.531	100%

Πίνακας 4: Αριθμός μεταβιβασθέντων και υφιστάμενων δημοτικών σταθμών

ΓΡΑΦΗΜΑ 3: ΣΥΝΟΛΟ ΣΤΑΘΜΩΝ ΠΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΥΝ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ



Στη συνέχεια τα αποτελέσματα της απογραφής σχετικά με την ηλικιακή σύνθεση των παιδιών ήταν τα εξής:

Ο συνολικός αριθμός των παιδιών που εξυπηρετείτο στους Παιδικούς και Βρεφονηπιακούς Σταθμούς ανερχόταν σε 78.272.

ΗΛΙΚΙΑΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ	ΠΑΙΔΙΑ	
	ΑΡΙΘΜΟΣ	(%)
ΒΡΕΦΗ(6 μηνών-2,5 ετών)	6 .641	8,5%
ΝΗΠΙΑ (2,5 - 6,5 ετών)	71.631	91,5%
ΣΥΝΟΛΟ	78.272	100%

Πίνακας 5: Αριθμός εξυπηρετούμενων παιδιών ανά ηλικιακή ομάδα

Στον ακόλουθο πίνακα φαίνεται ότι το 90,80% του συνολικού αριθμού των παιδιών (βρέφη & νήπια) φιλοξενούνταν σε Παιδικούς και Βρεφονηπιακούς Σταθμούς που είχαν τη μορφή ΝΠΔΔ.

ΝΟΜΙΚΗ ΜΟΡΦΗ ΣΤΑΘΜΩΝ	ΕΞΥΠΗΡΕΤΟΥΜΕΝΑ ΠΑΙΔΙΑ	
	ΑΡΙΘΜΟΣ	(%)
Ν.Π.Δ.Δ.	71.060	90,8%
Επιχείρηση Ο.Τ.Α.	5.270	6,7%
Δημοτική Υπηρεσία	1.440	1,8%
Άλλο	502	0,7%
Σύνολο	78.272	100%

Πίνακας 6: Αριθμός και ποσοστά εξυπηρετούμενων παιδιών ανά νομική μορφή σταθμού

Κατηγοριοποιώντας τους Σταθμούς ανάλογα με την ηλικιακή ομάδα την οποία εξυπηρετούσαν, προέκυψε ότι **από τους 1.690 Σταθμούς που απάντησαν στην καταγραφή (σε σύνολο λειτουργούντων 1.751):**

- **Οι 47 Σταθμοί (2,8%)** εξυπηρετούσαν μόνο βρέφη, δηλαδή ήταν **ΒΡΕΦΙΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ**.
- **Οι 1.414 Σταθμοί (83,7%)** εξυπηρετούσαν μόνο νήπια, δηλαδή ήταν **ΠΑΙΔΙΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ**.
- **Οι 229 Σταθμοί (13,5%)** εξυπηρετούσαν βρέφη και νήπια, δηλαδή ήταν **ΒΡΕΦΟΝΗΠΙΑΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ**. Οι δέκα (10) απ' αυτούς ήταν Βρεφονηπιακοί Ολοκληρωμένης Φροντίδας (ΒΣΟΦ) και εξυπηρετούσαν και Παιδιά με Αναπηρίες.

Ηλικιακές Ομάδες Εξυπηρετούμενων παιδιών	ΝΟΜΙΚΗ ΜΟΡΦΗ ΣΤΑΘΜΩΝ								Σύνολο σταθμών
	ΝΠΔΔ		Επιχ/ση ΟΤΑ		Δημοτική Υπηρεσία		Άλλο		
	ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΑΘΜΩΝ	%	ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΑΘΜΩΝ	%	ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΑΘΜΩΝ	%	ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΑΘΜΩΝ	%	
Βρέφη	28	1,9%	17	10,83%	1	3,12%	1	10%	47
Νήπια	1.287	86,3%	98	62,42%	23	71,87%	6	60%	1.414
Βρέφη & νήπια	176	11,8%	42	26,75%	8	25%	3	30%	229
ΣΥΝΟΛΟ	1.491	100%	157	100%	32	100%	10	100%	1.690

Πίνακας 7: Αριθμός σταθμών ανά ηλικιακή ομάδα και νομική μορφή

Όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα , σε σύνολο 78.272 παιδιών, **τα βρέφη αποτελούν μόλις το 8,5%** (6.641) των εξυπηρετούμενων παιδιών στους Σταθμούς και **τα νήπια το 91,5%** (71.631).

Ηλικιακές ομάδες εξυπηρετούμενων παιδιών	ΝΟΜΙΚΗ ΜΟΡΦΗ ΣΤΑΘΜΩΝ								Σύνολο παιδιών	
	ΝΠΔΔ		Επιχ/ση ΟΤΑ		Δημοτική Υπηρεσία		Άλλο			
	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΑΙΔΙΩΝ	%	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΑΙΔΙΩΝ	%	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΑΙΔΙΩΝ	%	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΑΙΔΙΩΝ	%	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΑΙΔΙΩΝ	%
Βρέφη	5.263	7,4%	939	17,8%	299	20,8%	140	27,9%	6.641	8,5%
Νήπια	65.797	92,6%	4.331	82,2%	1.141	79,2%	362	73,1%	71.631	91,5%
ΣΥΝΟΛΟ	71.060	100%	5.270	100%	1.440	100%	502	100%	78.272	100%

Πίνακας 8: Αριθμός παιδιών ανά ηλικιακή ομάδα και νομική μορφή

Συγκρίνοντας τα στοιχεία για τον αριθμό των εξυπηρετούμενων παιδιών πριν και μετά τη μεταβίβαση των (1.400) Σταθμών στους ΟΤΑ, προκύπτει ότι μετά τη μεταβίβαση ο αριθμός των εξυπηρετούμενων παιδιών αυξήθηκε κατά 13,12% (κατά 7.232 παιδιά) και ο συνολικός αριθμός ανήλθε στις 62.313.

Αντίστοιχα παρατηρείται αύξηση του αριθμού των εξυπηρετούμενων βρεφών κατά 42,25% (1.051) και των νηπίων κατά 11,75% (6.181).

Ηλικιακές ομάδες εξυπηρετούμενων παιδιών	ΠΑΙΔΙΑ				ΑΥΞΗΣΗ ΠΑΙΔΙΩΝ	
	Πριν τη μεταβίβαση		Μετά τη μεταβίβαση			
	ΑΡΙΘΜΟΣ	%	ΑΡΙΘΜΟΣ	%	ΑΡΙΘΜΟΣ	%
ΒΡΕΦΗ	2.487	4,5%	3.538	5,7%	1.051	42,25%
ΝΗΠΙΑ	52.594	95,5%	58.775	94,3%	6.181	11,75%
ΣΥΝΟΛΑ	55.081	100%	62.313	100%	7.232	13,12%

Πίνακας 9: Αριθμός εξυπηρετούμενων παιδιών πριν και μετά τη μεταβίβαση ανά ηλικιακή ομάδα

Σύμφωνα με τη μελέτη καταγραφής τα σημαντικότερα αποτελέσματα είναι τα κάτωθι:

- Στους 1.690 Σταθμούς που συμμετείχαν στην καταγραφή, από τους 1.751 που λειτουργούσαν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, εξυπηρετούνταν συνολικά 78.272 παιδιά. Από τα παιδιά αυτά, τα 6.641 είναι βρέφη. Το ποσοστό αυτό (8,5%) θεωρείται πολύ μικρό.
- Ο αριθμός των εξυπηρετούμενων βρεφών αυξήθηκε μετά τη μεταβίβαση των Σταθμών στους ΟΤΑ σε ποσοστό 42,26% και των νηπίων κατά 11,75%.
- Το 90,8% του συνολικού αριθμού των παιδιών (βρέφη & νήπια) φιλοξενείται σε Παιδικούς και Βρεφονηπιακούς Σταθμούς που έχουν τη μορφή ΝΠΔΔ.

7.2. Η σημερινή κατάσταση στους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς

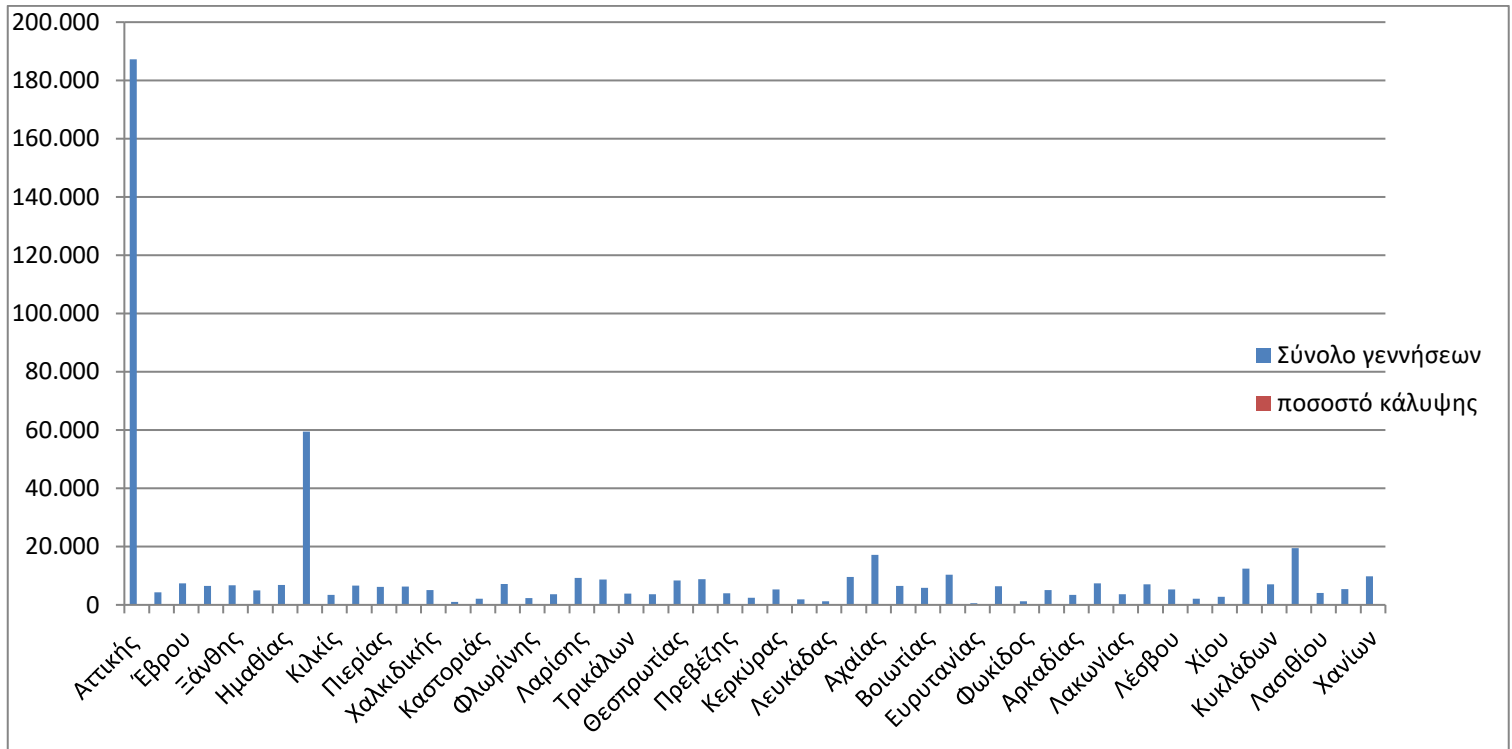
Σύμφωνα με τα στοιχεία της έκθεσης Ευρυδίκη του 2014 η προβολή του αριθμού των παιδιών κάτω των έξι στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα είναι ως το 2030 μειωμένος ως 7,6%. Αυτό σε απόλυτους όρους σημαίνει 2,5εκ. λιγότερα παιδιά στην ΕΕ το 2030 συγκριτικά με το 2012. Αυτό συνεπάγεται ότι μελλοντικά οι ανάγκες για δομές προσχολικής ηλικίας θα μειωθούν. Αυτή τη στιγμή όμως στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες υπάρχει έλλειψη δομών. Μόνο οκτώ ευρωπαϊκές χώρες προσφέρουν εξασφαλισμένη θέση σε μονάδες προσχολικής φροντίδας και οι οποίες είναι η Δανία, η Γερμανία, η Εσθονία, η Μάλτα, η Φινλανδία, η Ελβετία και η Νορβηγία.

Στην Ελλάδα η ζήτηση για μια θέση στους παιδικούς σταθμούς των δήμων είναι διαρκώς αυξανόμενη. Σ' αυτό συνέβαλε η αλλαγή της δομής της οικογένειας, η οικονομική κρίση που μαστιάζει τη χώρα από το 2010 αλλά και η ανεργία. Η συγκυρία της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης οδηγεί τους δήμους υπό καθεστώς τόσο δομικής όσο και έμψυχης υποστελέχωσης να ικανοποιήσουν την αυξημένη ζήτηση για θέσεις στους παιδικούς σταθμούς.

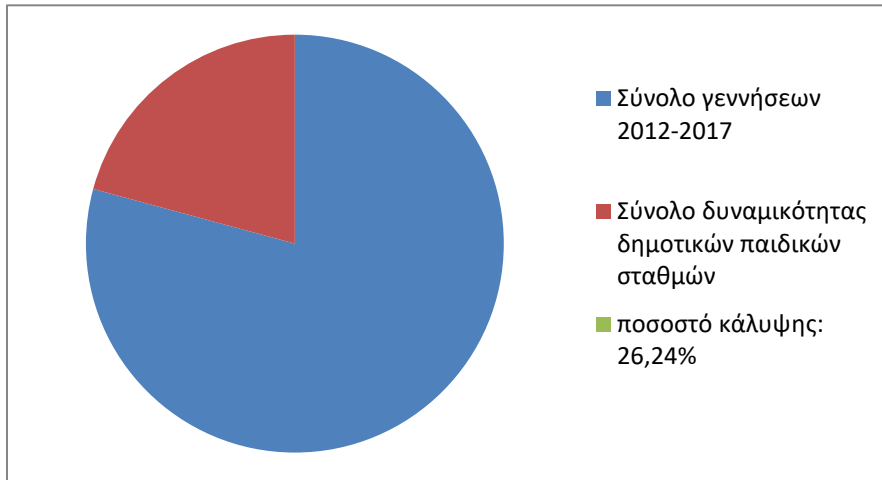
Από στοιχεία που τηρεί⁶⁰ το Υπουργείο Εσωτερικών προκύπτει πως το Μάρτιο του 2017 οι

⁶⁰ Τα στοιχεία του ΥΠΕΣ αφορούν μία καταγραφή που έγινε τον Μάρτιο του 2017. Επειδή η καταγραφή δεν είναι ολοκληρωμένη οι ανωτέρω πίνακες αποδίδουν τη δυναμική.

βρεφικοί, παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί ήταν κατά προσέγγιση 1710 σε όλη την επικράτεια ενώ οι γεννήσεις το χρονικό διάστημα από το 2012 έως το 2017 σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ ήταν 350.082(ο υπολογισμός αφορά το άθροισμα των γεννήσεων το επίμαχο χρονικό διάστημα από το 2012 έως το 2017).



Με έναν κατά προσέγγιση υπολογισμό το ποσοστό κάλυψης των αναγκών των παιδιών προσχολικής ηλικίας από τους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς είναι μόλις 26,24%.



Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι απαιτείται η δημιουργία νέων δομών προκειμένου να ικανοποιηθούν οι ανάγκες των οικογενειών στη χώρας μας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

A. Ο δήμος ως κεντρικός πυρήνας στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής

Το συγκριτικό πλεονέκτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι των άλλων πολιτικο-διοικητικών επιπέδων, σε θέματα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, είναι η χωρική εγγύτητα. Αυτό συμβαίνει γιατί η τοπικότητα διευκολύνει τον εξατομικευμένο χειρισμό, ενισχύει την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας και διευκολύνει τον έλεγχο και τη διαφάνεια. Το μειονέκτημα είναι ότι δυσχεραίνεται η διασφάλιση της γεωγραφικής ομοιογένειας στην παροχή των ίδιων υπηρεσιών (Κοντιάδης και Τσέκος, 2008:199-233).

Τα τελευταία χρόνια με διάφορα νομοθετικά εγχειρήματα κυρίως με τα Προγράμματα Καποδίστριας, Καλλικράτης και πρόσφατα Κλεισθένης, έχει σημειωθεί πρόοδος ως προς την ισχυροποίηση των δήμων με την εσωτερική αναδιάρθρωσή τους, την εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και στελέχωσης, την επεξεργασία και διάχυση καλών πρακτικών, την ισχυροποίησή τους με πλήθος αρμοδιοτήτων ώστε οι δήμοι να καταστούν βασικοί φορείς εξυπηρέτησης του πολίτη. Όσον αφορά στα θέματα κοινωνικής πολιτικής, ιδίως δε με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, αυτοί έχουν αναλάβει κυρίαρχο ρόλο.

Για να υπάρξουν όμως ουσιαστικά και μακροπρόθεσμα αποτελέσματα από την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής από τους δήμους, πρωτίστως πρέπει να δημιουργηθεί ένα συνεκτικό όραμα κοινωνικής πολιτικής από το ενωσιακό έως το τοπικό επίπεδο, όπου όλα τα προγράμματα και οι δράσεις θα εντάσσονται σε ένα πλαίσιο ενιαίου σχεδιασμού (Κοντιάδης και Τσέκος, 2008:199-233). Μέσα σ' αυτό δε το πλαίσιο είναι σκόπιμο να ενταχθούν:

1. η διασφάλιση **ελάχιστων κοινών προδιαγραφών** και μηχανισμών εξομάλυνσης και σύγκλισης ώστε να υπάρχει **ομοιομορφία** στην παροχή των υπηρεσιών.
2. η δημιουργία **υπερτοπικών δικτύων** όχι μόνο μεταξύ φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά μεταξύ δημόσιων φορέων, εθελοντικών φορέων και ΜΚΟ με στόχο

τη μεγιστοποίηση του συνολικού οφέλους μέσω της συμπληρωματικότητας των δράσεων και των συνεργειών των ειδικοτήτων.

3. η δημιουργία μηχανισμών και διαδικασιών για δικαιότερη **αναδιανομή των πόρων και των υπηρεσιών.**

4. η **εξατομικευμένη παροχή υπηρεσιών** και η συγκρότηση ολιστικής παρέμβασης, καθώς ο χρήστης μιας κοινωνικής υπηρεσίας ενδεχομένως να είναι φορέας πολλαπλών προβλημάτων

5. η αποτύπωση **ξεκάθαρων αρμοδιοτήτων** σ' όλα τα επίπεδα διοίκησης.

6. η **οριζόντια διασύνδεση** όλων των κοινωνικών υπηρεσιών του δήμου.

7. η πλήρης **χαρτογράφηση** των αναγκών των πολιτών σε επίπεδο δήμου.

8. η υιοθέτηση **κοινωνικού προγραμματισμού** συνδεδεμένου με τον προϋπολογισμό του δήμου (Κοντιάδης και Τσέκος, 2008:199-233).

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι για την ανάδειξη του νέου κοινωνικού ρόλου των δήμων είναι απαραίτητη η απομάκρυνση από το παραδοσιακό, ιεραρχικό διαρθρωμένο μοντέλο οργάνωσης της κοινωνίας ενόψει των νέων κοινωνικών κινδύνων, των χρηματοδοτικών ελλειμμάτων και της μειωμένης αποτελεσματικότητας των κατακερματισμένων κοινωνικών υπηρεσιών. Η ανακατανομή των μορφών και των πεδίων παρέμβασης μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας των πολιτών οδηγεί πλέον τους δήμους να αναλάβουν κυρίαρχο ρόλο στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Μέσω δε της νέας οπτικής των αρμοδιοτήτων με τις προβλέψεις του Κλεισθένη είναι καίριας σημασίας να γίνει η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης και ο δήμος να αναλάβει ενεργό και ξεκάθαρο ρόλο στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η διαχείριση του θεσμού του βρεφονηπιακού σταθμού, την οποία οι δήμοι οφείλουν να δουν πλέον ως κοινωνική επένδυση καθώς η παιδική ηλικία αναδεικνύεται σε κύριο παράγοντα για τη διαμόρφωση ολοκληρωμένων ατόμων και άρα άρτιων κοινωνιών, και να υιοθετήσουν σύγχρονη μεθοδολογία και προσέγγιση στην οργάνωση και λειτουργία της εν λόγω υπηρεσίας.

B. Παρουσίαση υφιστάμενης κατάστασης και προτάσεις για την καλύτερη οργάνωση και λειτουργία των δημοτικών παιδικών σταθμών

Ιστορικά η προσχολική αγωγή στη χώρα μας αναπτύχθηκε αρχικά ως φροντίδα και φύλαξη των βρεφών και των νηπίων. Σταδιακά όμως αναδείχθηκε όχι μόνον η πρωταρχικής σημασίας κοινωνική αποστολή των υπηρεσιών προσχολικής αγωγής αλλά και η συμβολή τους πέραν της φύλαξης στην ολόπλευρη ανάπτυξη των παιδιών και στην προετοιμασία τους για ομαλότερη ένταξη στο σχολικό περιβάλλον⁶¹.

Η προσχολική αγωγή στοχεύει στην ανάπτυξη δεξιοτήτων που θα διευκολύνουν τα παιδιά να διαχειρίζονται τις καταστάσεις που συναντούν στο περιβάλλον τους, να αλληλεπιδρούν με ενήλικες και συνομήλικους, να είναι αυτόνομα και να λαμβάνουν πρωτοβουλίες. Παράλληλα η προσχολική αγωγή προσφέρει στα παιδιά έναν επιπλέον χώρο ανάπτυξης εκτός από αυτόν της οικογένειας, δηλαδή αυτόν της ομάδας παιδιών, επιτρέποντάς τους να επαναπροσδιορίζουν έννοιες και ρόλους, να συνεργάζονται και να ανταλλάσσουν σκέψεις μέσα στην ομάδα των ομηλικών τους.

Επιπλέον έχει αποδειχθεί ότι όσο νωρίτερα τα εκπαιδευτικά συστήματα υποστηρίζονται από δημόσιες επενδύσεις τόσο υψηλότερα αποτελέσματα παρατηρούνται. Έχει διαπιστωθεί ότι τα χρήματα που επενδύονται στις μικρές ηλικίες είναι περισσότερο αποδοτικά από την επένδυση σε μεγαλύτερες ηλικίες, διότι οι δεξιότητες και ικανότητες οι οποίες κατακτούνται στο πρώτο στάδιο του κύκλου της ζωής επηρεάζουν την παραγωγικότητα και το επίπεδο μάθησης στα επόμενα στάδια (Χριστοδούλου-Γκλιάου, 2011:40).

Ήδη σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχει αναγνωρισθεί η σπουδαιότητα της προσχολικής αγωγής και έχουν τεθεί στόχοι για την:

1^{ον} γενίκευση της προσχολικής εκπαίδευσης

2^{ον} καθιέρωση ευέλικτων και παιδοκεντρικών αναλυτικών προγραμμάτων

3^{ον} καθιέρωση προγραμμάτων για παιδιά από μη προνομιούχα κοινωνικο-οικονομικά περιβάλλοντα

⁶¹ Το εν λόγω κεφάλαιο έχει στηριχθεί εν μέρει στις προτάσεις που συμπεριελήφθησαν στην Έκθεση καταγραφής και αξιολόγησης των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών των ΟΤΑ, ΕΕΤΑΑ 2008.

4^{ον} καθιέρωση ολοήμερων προγραμμάτων (Χριστοδούλου-Γκλιάου, 2011:40).

Εκτός όμως από την επιστημονικά τεκμηριωμένη ανάγκη ενίσχυσης της προσχολικής εκπαίδευσης οι αλλαγές στην δομή της οικογένειας, οι νέες μορφές οικογένειας που έχουν προκύψει καθώς και οι ανάγκες που δημιούργησε η οικονομική κρίση συνέβαλαν αποφασιστικά στην επέκταση του θεσμού του βρεφονηπιακού σταθμού.

Καθώς η αρμοδιότητα της ίδρυσης και λειτουργίας των σταθμών μεταβιβάστηκε από το κράτος στους δήμους, εκτιμάται ότι παρουσιάζονται σοβαρότατες αποκλίσεις τόσο στον αριθμό σταθμών ανά περιοχή όσο και στην ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών αλλά και στο κόστος που επωμίζονται οι χρήστες.

Τα σημαντικότερα θέματα που αντιμετωπίστηκαν με νομοθετικές ρυθμίσεις και τα οποία είχαν εντοπιστεί σε παλαιότερες μελέτες ως σημαντικότερες ελλείψεις στην οργάνωση και λειτουργία των παιδικών σταθμών είναι τα εξής:

1^{ον}) Η θέσπιση ενιαίου θεσμικού πλαισίου για το σύνολο των σταθμών των δήμων

Από το γεγονός ότι παιδικοί σταθμοί με ποικίλες νομικές μορφές και πλαίσιο συνυπάρχουν στους δήμους αναδείχθηκε η ανάγκη για την ύπαρξη ενιαίου πλαισίου λειτουργίας, το οποίο πραγματοποιήθηκε με την κατάρτιση του πρότυπου κανονισμού λειτουργίας σταθμών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο Πρότυπος Κανονισμός Λειτουργίας έχει υποχρεωτική εφαρμογή σε όλες τις δομές σταθμών που λειτουργούν ή θα λειτουργήσουν στο πλαίσιο των δήμων, προσαρμοσμένους στις σύγχρονες παιδαγωγικές και λειτουργικές απαιτήσεις, με κυριότερες προβλέψεις για:

✓ **τη δυνατότητα επέκτασης του ωραρίου λειτουργίας** των σταθμών, με απογευματινές βάρδιες, ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες όλων των εργαζόμενων γονέων και κυρίως αυτών με άτυπο ωράριο εργασίας.

✓ **τη δυνατότητα διακοπής της λειτουργίας των σταθμών κατά τη διάρκεια των μηνών Μαΐου-Σεπτεμβρίου** ώστε να εξυπηρετούνται οι εργαζόμενοι γονείς λόγω κορύφωσης των επαγγελματικών υποχρεώσεων των γονέων κατά τη θερινή περίοδο.

✓ τη λειτουργία των σταθμών σε τμήματα ανάλογα με τις ηλικίες των παιδιών που φιλοξενούνται στο σταθμό.

✓ τον ορισμό κατώτατου και ανώτατου ορίου παιδιών ανά τμήμα και ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε ηλικιακής ομάδας.

✓ ένα καθορισμένο πλαίσιο για την επιβολή και το ύψος των τροφείων. Στον πρότυπο κανονισμό προβλέπεται η επιβολή μηνιαίας, εύλογης και συμβολικής οικονομικής εισφοράς.

Ο πρότυπος κανονισμός διασφαλίζει όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ομοιομορφία στις παρεχόμενες υπηρεσίες ενώ στοχεύει στην εξασφάλιση ποιοτικής και ολοκληρωτικής φροντίδας των παιδιών που φιλοξενούνται στους σταθμούς και στην εξυπηρέτηση τόσο των άνεργων όσο και των εργαζόμενων γονέων.

2^{ον}) Η κατάρτιση πρότυπου κτιριολογικού κανονισμού των σταθμών της ΤΑ

Η καταλληλότητα του χώρου ενός σταθμού και η σωστή οργάνωσή του έχει μεγάλη σημασία, γιατί όπως έχει αποδειχθεί επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τη συνολική διαδικασία ανάπτυξης της προσωπικότητας του παιδιού. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να καταβάλλεται συνεχής προσπάθεια αναβάθμισης και εκσυγχρονισμού των υπαρχουσών υποδομών. Το π.δ. 99/2017 για τον καθορισμό των προϋποθέσεων αδειοδότησης και λειτουργίας των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών και την προσαρμογή των υφιστάμενων έθεσε το νομικό πλαίσιο για σύγχρονες και ασφαλείς κτιριολογικές υποδομές.

3^{ον}) Η ενοποίηση συγχώνευση όλων των υφιστάμενων νομικών προσώπων των σταθμών κάθε δήμου

Με το ν. 3852/2010 οι δήμοι υποχρεώθηκαν στη συνένωση των νομικών τους προσώπων, μεταξύ αυτών δε περιλαμβάνονται και τα νομικά πρόσωπα που αφορούν στην προσχολική αγωγή. Αυτό διασφάλισε σημαντικές οικονομίες κλίμακας με εξοικονόμηση πόρων και σωστή διαχείριση του προσωπικού.

Η ανωτέρω συνένωση δημιούργησε πρόβλημα με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης καθώς οι πόροι μειώθηκαν και οι ανάγκες αυξήθηκαν, επομένως τα συνενωμένα ΝΠΔΔ με διευρυμένες δραστηριότητες πρέπει να στηρίξουν δραστηριότητες που είναι λιγότερο προσοδοφόρες εις βάρος άλλων. Οι δε δημοτικοί σταθμοί στηρίζονται σχεδόν

εξολοκλήρου από το συγχρηματοδοτούμενο πρόγραμμα «Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής».

4^{ον}) Ο ορισμός του πλαισίου για τον έλεγχο των δημοτικών παιδικών σταθμών

Με το άρθρο 5 του π.δ. 99/2017 καθορίστηκε ένα σαφές πλαίσιο ελέγχου της τήρησης των σχετικών καθιερωμένων προδιαγραφών όσον αφορά το εκπαιδευτικό πρόγραμμα που ακολουθεί η δομή, τους κανόνες υγιεινής και ιατρικής (ψυχικής και σωματικής) παρακολούθησης των παιδιών αλλά και του προσωπικού, το επίπεδο και την επάρκεια του διδακτικού προσωπικού, τη συνεισφορά του διοικητικού – βοηθητικού προσωπικού, την καταλληλότητα των χώρων και του εξοπλισμού κάθε δομής.

5^{ον}) Η καθιέρωση της υποχρεωτικής φοίτησης των νηπίων ηλικίας 4 έως 6 ετών

Πρόσφατα, με το άρθρο 33 του ν.521/2018 καθιερώθηκε διετής⁶² υποχρεωτική προσχολική εκπαίδευση, η οποία εφαρμόστηκε πιλοτικά σε 184 δήμους το σχολικό έτος 2018-2019. Αυτή η πρόβλεψη, μολονότι υπήρχε αντίδραση από την πλευρά της αυτοδιοίκησης, μπορεί να:

1. συμβάλει θετικά τόσο στην κατεύθυνση της εξασφάλισης ίσων ευκαιριών και όρων πρόσβασης όλων των μαθητών στο εκπαιδευτικό σύστημα (ισότητα ευκαιριών των παιδιών και των οικογενειών τους), όσο και στη βελτίωση του επιπέδου της παρεχόμενης εκπαίδευσης (περιεχομένου της παιδείας) στη χώρα μας.
2. διαμορφώσει τις προϋποθέσεις για συνεκτική και ενιαία υποχρεωτική εκπαίδευση σε όλα τα παιδιά που διαμένουν στην Ελλάδα και είναι ηλικίας 4-15 ετών, διαδραματίζοντας έτσι καθοριστικό ρόλο στην ανταπόκριση των νέων απέναντι στις προκλήσεις της κοινωνίας της γνώσης.
3. απελευθερώσει θέσεις στους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς προκειμένου να καλυφθούν από βρέφη και παιδιά ηλικίας 2 μηνών έως 4 ετών.

Παρά το γεγονός ότι έχουν γίνει σημαντικά βήματα για τη βελτίωση της παρεχόμενης προσχολικής αγωγής από τους δήμους είναι σημαντικό να υπάρξουν νέες δυναμικές προσεγγίσεις ως προς τα κάτωθι ζητήματα:

⁶²Από το 2006 με το άρθρο 73 παρ.1 του ν.3518/2006 είχε καθιερωθεί η υποχρεωτικότητα της φοίτησης στα νηπιαγωγεία από το 5^ο έτος της ηλικίας των παιδιών.

✓ **Έλλειψη δομών:** Από την έρευνα που είχε πραγματοποιήσει η ΕΕΤΑΑ το 2008 όσο και από την προσέγγιση που ακολουθήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας διαπιστώθηκε έλλειψη δομών προκειμένου να είναι δυνατή η καθολική κάλυψη των παιδιών, σύμφωνα άλλωστε με τις επιταγές των διεθνών και ευρωπαϊκών κειμένων. Η ικανοποίηση των αιτημάτων δημιουργίας νέων δομών προσχολικής αγωγής και φροντίδας σε επίπεδο Δήμων πρέπει να αποτελέσει κομμάτι ενός ευρύτερου σχεδιασμού προνομιακού προσανατολισμού, με έμφαση στις ενεργές πολιτικές στήριξης της οικογένειας. Επίσης, ενώ παρατηρείται έλλειψη δομών, η χώρα μας κινείται στα παραδοσιακά πλαίσια. Σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης παράλληλα με τις κλασσικές δομές παροχής υπηρεσιών φύλαξης εφαρμόζονται και άλλες πρακτικές στον τομέα αυτό, που θα μπορούσαν να εφαρμοσθούν και στη χώρα μας, όπως:

- ❖ **το σύστημα της φύλαξης στο σπίτι**, με τους λεγόμενους «γονείς ημέρας» ή «γονείς φύλαξης», ή τους «φροντιστές», όπου κυρίως γυναίκες αμείβονται από το κράτος ή την Τοπική Αυτοδιοίκηση (οικονομική μηνιαία επιδότηση) για να φυλάνε τα δικά τους αλλά και άλλα παιδιά στο ίδιο τους το σπίτι. Οι γονείς αυτοί λαμβάνουν ειδική εκπαίδευση.
- ❖ **η δημιουργία δομών φύλαξης παιδιών** από ιδιωτικές επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται από το Δημόσιο γι' αυτό το σκοπό. Τα παιδιά των εργαζομένων στην επιχείρηση έχουν προτεραιότητα στις δομές αυτές, στην περίπτωση όμως που η χρηματοδότηση προέρχεται από την αυτοδιοίκηση έχουν πρόσβαση σε αυτές και παιδιά μη εργαζομένων στην επιχείρηση.
- ❖ **η χρηματοδότηση ειδικών δομών παροχής υπηρεσιών φύλαξης παιδιών που ανήκουν σε ομάδες πρώτης προτεραιότητας** (παιδιά με σωματικά, ψυχολογικά και κοινωνικά προβλήματα) που προσφέρουν υπηρεσίες σε συνεργασία με τις κοινωνικές υπηρεσίες.
- ❖ **η δυνατότητα αξιοποίησης της σύστασης ΚοινΣΕΠ** για την παροχή υπηρεσιών φύλαξης και ένταξής σε ένα συντονισμένο δίκτυο υπηρεσιών φύλαξης παιδιών, που θα καλύπτει όλα τα παιδιά που χρειάζονται τις υπηρεσίες αυτές.
- ❖ **Η έλλειψη κατάρτισης παιδαγωγικού προγράμματος των σταθμών:** Οι δομές προσχολικής αγωγής και φροντίδας στη χώρα μας, έχουν την ανάγκη ενός μελετημένου

παιδαγωγικού προγράμματος, που να βοηθά τα παιδιά να κάνουν με ασφάλεια τα πρώτα τους βήματα από τη μικρή κοινωνία της οικογένειας στην ευρύτερη κοινωνία και να μπορέσουν να αναπτύξουν την προσωπικότητα και τα ταλέντα τους, με τον πιο ευχάριστο και δημιουργικό τρόπο. Το πρόγραμμα πρέπει να είναι βασισμένο στις νοητικές και γλωσσικές ικανότητες των παιδιών, στις ψυχολογικές και συναισθηματικές του ανάγκες.

❖ **Η επιμόρφωση του προσωπικού των σταθμών:** Πρωταρχικός και απαραίτητος όρος για την αναβάθμιση των υπηρεσιών πρόνοιας στη χώρα μας είναι η επιμόρφωση των παιδαγωγών των δημοτικών βρεφονηπιακών σταθμών σε θέματα προσχολικής αγωγής, ψυχικής και συναισθηματικής υγείας των βρεφών και των νηπίων, και η υποστήριξή τους στο δύσκολο έργο της διαπαιδαγώγησης των παιδιών.

Εξίσου σημαντική είναι και η συμμετοχή των γονέων που έχουν παιδιά προσχολικής ηλικίας σε ανοιχτές συναντήσεις - συζητήσεις που θα τις διοργανώνουν έμπειροι παιδαγωγοί με θέματα σχετικά με τα συναισθήματα και τις ανάγκες των παιδιών αυτών των ηλικιών.

Με στόχο να αποκτήσουν οι σταθμοί στην Ελλάδα καλύτερο εκπαιδευτικό προσωπικό, σωστά ενημερωμένους γονείς, με τελικό ζητούμενο την υγιή σωματική και ψυχική ανάπτυξη των παιδιών που φιλοξενούνται στους σταθμούς, κρίνεται απαραίτητη η συνεργασία των ΟΤΑ με εξειδικευμένους φορείς (ΜΚΟ, ιδιωτικούς σταθμούς, Πανεπιστημιακά ή άλλα Ιδρύματα κ.ά.) για τη διαρκή επιμόρφωση των παιδαγωγών.

Στόχος είναι η ανανέωση των θεσμών προσχολικής αγωγής στη χώρα μας μέσα από μια πρωτότυπη συνεχή επιμορφωτική διαδικασία όλων όσοι εμπλέκονται σε αυτούς.

Συμπερασματικά, για να μπορέσει να υπάρξει ουσιαστική και εις βάθος πρόοδος της κοινωνίας είναι κορυφαίας σπουδαιότητας η επένδυση να ξεκινά από τα πρώτα χρόνια της ζωής του ατόμου και να γίνεται προσεκτικά και ποιοτικά ώστε να μπορούμε να μιλάμε για προσχολική αγωγή που κτίζει την προσωπικότητα, τη σκέψη και τις προοπτικές του μικρού παιδιού. Αυτό λοιπόν μπορεί να γίνει σε παιδικούς σταθμούς ασφαλείς και όμορφους με εξειδικευμένο προσωπικό, με οριοθετημένο παιδαγωγικό πρόγραμμα, όπου τα παιδιά θα μπορούν πραγματικά να αναπτύξουν τις προσωπικές και

κοινωνικές δεξιότητές τους. Αυτό θα πρέπει να είναι το μέλημα κάθε σύγχρονης κοινωνίας: ποιοτική προσχολική αγωγή για όλα τα παιδιά, χωρίς καμία εξαίρεση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ελληνική Βιβλιογραφία

1. Αγγελάκη Μ.(2011), «Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού ως εργαλείο αμοιβαίας μάθησης και μεταφοράς καλών πρακτικών στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στο Θ.Σακελλαρόπουλος,(επιμ.), *Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*,(Αθήνα: Διόνικος).
2. Βαλσαμάκη Ειρ. (2009), «Η οργάνωση και λειτουργία των παιδικών σταθμών αρμοδιότητας του Δήμου Αθηναίων» στο Κ.Πετρογιάννης,(επιμ.), *Η προσχολική Αγωγή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη του 21^{ου} αιώνα*, Αθήνα.
3. Βουγιούκα Α. (2008), *Νέες προσεγγίσεις κοινωνικής πολιτικής. Συμμετοχή και ενδυνάμωση των κοινωνικών και προνοιακών υποκειμένων*, ΚΠ Equal-ΑΣ Συγκλίσεις.
4. Βρεττός Α. (2015), Μεταπτυχιακή Εργασία, «Σχεδιασμός κοινωνικής πολιτικής ΟΤΑ: Η περίπτωση του Δήμου Καβάλας», Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Τμήμα Νομικής Σχολής, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Σπουδές Νοτιοανατολικής Ευρώπης».
5. Γετίμης Π. και Γράβαρης Δ. (1993),*Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική- Η σύγχρονη προβληματική*, (Αθήνα: Θεμέλιο).
6. Δημουλάς Κ. και Οικονόμου Χ. (2012), *Εκπαιδευτικό υλικό: Βασικές αντιλήψεις μοντέλα και μετασχηματισμοί του κράτους πρόνοιας με έμφαση στα συστήματα υγείας*, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.
7. ΕΕΤΑΑ (1995), *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα.
8. ΕΕΤΑΑ (2011), *Η Ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση, συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*, Αθήνα.
9. ΕΕΤΑΑ(2017), *Οι Δήμοι σε αριθμούς*.
10. Ερευνητικό πρόγραμμα «Καταγραφή, αξιολόγηση και προτάσεις αντιμετώπισης των δυσλειτουργιών του δικτύου βρεφικών σταθμών στο Δήμο Αθηναίων», Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο,(Σχολή Αρχιτεκτόνων-Μηχανικών, Εργαστήριο Αστικού Περιβάλλοντος) Δημοτικό Βρεφοκομείο Αθηνών-Κοινωφελές Ίδρυμα Ιωάννη Σ.Λάτση, Ιούλιος 2013.

11. Ζέρβα Μ., Ζέρβας Κ., Σιδηροπούλου Τρ. και Σαλωνίδης Β.(2007), «Η προέκταση του ρόλου του Βρεφονηπιακού σταθμού ως θεσμού του Κράτους Πρόνοιας: Το παράδειγμα της αγωγής υγείας», ΤΕΙ Αθήνας, Τμήμα Προσχολικής Αγωγής.
12. ΙΤΑ (2016),*Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*.
13. Κάρλος Μ. και Μαράτου-Αλιπράντη Λ.(2002), «Νέες μορφές οικογένειας και κοινωνική πολιτική: Η περίπτωση της Ελλάδας και της Πορτογαλίας» στο Μαράτου-Αλιπράντη Λ., (επιμ.),*Οικογένειες και Κράτος Πρόνοιας στην Ευρώπη*, (Αθήνα:Gutenberg).
- 14.ΚΕΔΕ(2006), Μελέτη κατανομής επιχορήγησης κρατικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών ΟΤΑ (ν.2880/2001).
15. Κοβάνη Ευτ. (2014), Πτυχιακή Εργασία, «Η πολιτική κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης των Δήμων. Μελέτη περίπτωσης: Δήμος Αθηναίων», ΕΣΔΔ, ΚΒ' Εκπαιδευτική Σειρά.
16. Κοινωνικό Πολύκεντρο (2014), Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά, ΜΕΛΕΤΗ – ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΗΜΕΡΙΔΑΣ 6-5-2014.
17. Κοντιάδης Ξ. και Απίστουλας Δ.(2006), *Μεταρρύθμιση το κοινωνικού κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, (Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης).
18. Κοντιάδης Ξ. και Τσέκος Θ.(2008) *Η αναδιάρθρωση της κοινωνικής διοίκησης σε τοπικό επίπεδο*, (Αθήνα: Παπαζήσης).
19. Κοντοχρήστου Μ.(2018), «Αλληλεγγύη, Ευρωπαϊκή Ταυτότητα και κρίση στην Ευρωζώνη. Quo Vadis Europa;» στο Ε.Μπιτσάνη, Κ.Μαυρέας, Δ.Π.Σωτηρόπουλος και Θ.Ν.Τσέκος, (επιμ.),*Θεσμοί και πολιτικές τον καιρό της κρίσης: Διοίκηση, κοινωνία, υγεία και οι επιπτώσεις της κρίσης*, (Αθήνα: Παπαζήσης).
20. Κοφινά Στ. (2016), «Το δικαίωμα στην πόλη: η Χωρική Προσέγγιση Ζητημάτων Κοινωνικής Πολιτικής μέσα από το παράδειγμα του Δήμου Αγίας Βαρβάρας», e-journal *Κοινωνική Πολιτική*, τεύχος 5 Ιανουάριος.
- 21.Μακροδημήτρης Αντ. και Πραβίτα Μ-Ηλ.(2010), *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης (Δ' έκδοση)*, (Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας).

- 23.Ματσαγγάνης Μ.(2002), «Κοινωνική πολιτική και οικογένεια στην Ελλάδα» στο Λ. Μαράτου-Αλιπράντη, (επιμ.), *Οικογένειες και Κράτος Πρόνοιας στην Ευρώπη* (Αθήνα:Gutenberg).
24. Μητρόπουλος Α.(2018), *Εργασιακές σχέσεις και κοινωνική ασφάλιση στη σύγχρονη Ελλάδα*,(Β΄ έκδοση εμπλουτισμένη), (Αθήνα: Λιβάνης).
25. Μπιτσάνη Ε. και Τσέκος Θ.(2008), «Ο διευρυνόμενος ρόλος των δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής» στο Ξ. Κοντιάδης και Θ. Τσέκος, *Η αναδιάρθρωση της κοινωνικής διοίκησης σε τοπικό επίπεδο* (Αθήνα: Παπαζήσης).
26. Νταλάκα Ελ. (2015), «Συμφιλίωση επαγγελματικής-οικογενειακής/προσωπικής ζωής. Νομοθετικές παρεμβάσεις για τους φροντιστές/στριες (carers) στην Ελλάδα», e-journal *Κοινωνική Πολιτική*, τεύχος Ιανουαρίου.
27. Παπαθανασίου Α.(2000), *Προγράμματα και Δραστηριότητες στους Κρατικούς Παιδικούς Σταθμούς*, (Αθήνα: ΤΥΠΩΘΗΤΩ).
- 28.Παπαπροκοπίου Ν.(2003), «Δημόσιοι παιδικοί σταθμοί: χθες, σήμερα, αύριο» στο *Προς μια συνεργατική και συμμετοχική επιμόρφωση στην προσχολική αγωγή*, ΕΑΔΑΠ, (Αθήνα: ΤΥΠΟΘΗΤΩ).
29. Πετμεζίδου Μ.(2006), «Αξιακές επιλογές, διλήμματα και προοπτικές του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Κράτους», εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο-Η κοινωνική πολιτική σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον(πρακτικά). Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.
30. Πετράκη Μ.(2017), *Προκλήσεις ανάπτυξης του Τοπικού Κοινωνικού Κράτους την περίοδο της κρίσης*, (Αθήνα: Παπαζήσης).
31. Πετρογιάννης Κ.(2009), «Η ψυχολογική αναπτυξιακή έρευνα στο πεδίο της προσχολικής αγωγής-Η ελληνική εμπειρία» στο Κ. Πετρογιάννης (επιμ.), *Η προσχολική αγωγή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη του 21^{ου} αιώνα, Πρακτικά του 1^{ου} Ευρωπαϊκού Συνεδρίου*, Αθήνα.
32. Ρέντζου Κ. (2011), «Το επίπεδο της ποιότητας της παρεχόμενης αγωγής και φροντίδας από Βρεφονηπιακούς σταθμούς», Επιστημονική επετηρίδα Παιδαγωγικού Τμήματος Νηπιαγωγών Πανεπιστημίου Ιωαννίνων, Τόμος Δ.

33. Σακελλαρόπουλος Θ. (2011), *Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής*, (Αθήνα: Διόνικος).
34. Σκαμνάκης Χ. και ΧάρδασΑ.(2017), «Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υποκλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας τα χρόνια της κρίσης», e-journal*Κοινωνική Πολιτική*, τεύχος 7, Ιανουάριος.
35. Σπηλιωτόπουλος Ε.Π. (2007), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου(12^η Έκδοση)*,(Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν.Σάκκουλας).
36. Σπυρόπουλος Φ.Κ. (2006), *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, (Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας).
37. Σταθόπουλος Π.(2015), *Κοινωνική Προστασία, Κοινωνική Πρόνοια: Πολιτικές και Προγράμματα*, (Αθήνα: Παπαζήσης).
38. Στασινοπούλου Ο.(1990), *Κράτος Πρόνοιας-Ιστορική εξέλιξη, Σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις*,(Αθήνα: Gutenberg).
39. Στεργίου Α. (2000), «Το κοινωνικό περιεχόμενο των Ευρωπαϊκών Συνθηκών και η παραδοσιακή κοινοτική μέθοδος στην παραγωγή ευρωπαϊκών κοινωνικών δικαιωμάτων» στο Θ.Σακελλαρόπουλος, (επιμ.), *Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, (Αθήνα: Διόνικος).
40. Σωτηρέλης Γ.(2013), Προτάσεις Συνταγματικών Διατάξεων για την Αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Γνωμοδότηση προς το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος.
41. Τράντας Ν. (2004), *Η τοπική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής: Ευρωπαϊκή Ένωση-Ελλάδα* (Αθήνα: ΙΣΤΑΜΕ).
42. Τράντας Ν. (2011), «Τοπική κοινωνική πολιτική, Αποκέντρωση και ΕΕ» στο Θ.Σακελλαρόπουλος,(επιμ.), *Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*,(Αθήνα: Διόνικος).
43. Τριανταφυλλοπούλου Α.(2018), «Κοινωνική Οικονομία. Ο νόμος 4030/2016 «Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία» στο Ε.Μπιτσάνη, Κ.Μαυρέας, Δ.Π.Σωτηρόπουλος και Θ.Ν.Τσέκος, (επιμ.),*Θεσμοί και πολιτικές τον καιρό της κρίσης*, (Αθήνα: Παπαζήσης).
44. ΥΠΕΣ-ΚΕΔΚΕ (2008), Έκθεση καταγραφής αποτίμησης και αξιολόγησης της ίδρυσης και λειτουργίας των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών των ΟΤΑ, ΕΕΤΑΑ.

45. Φερώνας Α.(2013), «Η κοινωνική διάσταση της «Ευρώπης 2020»:ρητορική και πραγματικότητα», e-journal *Κοινωνική Πολιτική*, τεύχος 1, Απρίλιος.
46. FerreraM. (1999), «Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη» στο Μ.Ματσαγγάνης ,(επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νότια Ευρώπη*, (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα).
47. FlaquerL.,(2002),«Υπάρχει ιδιαίτερο πρότυπο οικογενειακής πολιτικής στη Νότια Ευρώπη;»στο Λ. Μαράτου-Αλιπράντη, (επιμ.), *Οικογένειες και Κράτος Πρόνοιας στην Ευρώπη*,(Αθήνα:Gutenberg).
48. Χατζηαβραμίδου Ε. (2018), Μεταπτυχιακή Εργασία, «Η κοινωνική πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης: Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη και το υφιστάμενο Ευρωπαϊκό Πλαίσιο», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Σχολή Κοινωνικών, Ανθρωπιστικών Επιστημών και Τεχνών, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Διακυβέρνηση.
49. Χλέπας Ν.-Κ. (2014), «Η Δομή και Λειτουργία των Δήμων στην Ελλάδα», Ελληνογερμανική Συνέλευση.
50. Χλέπας Ν.- Κ.(2015),*Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*,(Β΄ έκδοση),(Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη).
51. Χριστοδούλου-Γκλιάου Ν.(2011), «Πολιτικές και μέτρα για την ένταξη των παιδιών προσχολικής αγωγής στο εκπαιδευτικό σύστημα», *Επιθεώρηση Εκπαιδευτικών Θεμάτων*, τεύχος 17, Νοέμβριος.
52. Χρυσανθάκης Χ.Γ.(2006),*Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης*, (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη).
53. Χρυσανθάκης Χ.Γ. (2015), *Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκεντρωμένη Διοίκηση*, (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη).
54. HabermasJ. (2012), *Για ένα Σύνταγμα της Ευρώπης*,(Αθήνα: Πατάκης).

2. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

1. Alipranti-MaratouL., KatsisA. and Papadimitriou P.,(2017), *Work-Life (Im)balance: a*

quantitative research in Greece during the crisis, ΚΜΟΡ.

2. European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat(2014), Key data on Early Childhood Education and Care in Europe, Paris: OECD.

3. Hlepas N.-K.(2016), “Is it the twilight of decentralization? Testing the limits of functional reforms in the era of austerity”, *International Review of Administrative Sciences*, 82(2).

3. Πρωτογενείς πηγές

- ν. 2218/1994 «*Ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*»(ΦΕΚ Α 90)
- ν.2503/ 1997 «*Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρυθμίσεις θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις*»(ΦΕΚ Α107)
- ν. 2880/2001 «*Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις*»(ΦΕΚ Α 9)
- ν.3106/2003 «*Οργάνωση και εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών δημόσιας υγείας*»(ΦΕΚ Α 197)
- ν.3463/2006 «*Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων*»(ΦΕΚΑ114)
- ν.3801/2009«*Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης*» (ΦΕΚ Α 163)
- ν.3852/2010 «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*»(ΦΕΚ Α87)
- ν.4018/2011, «*Αναδιάρθρωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας*» (ΦΕΚ Α 215)
- ν. 4038/2012 «*Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής προσαρμογής 2012-2015*» (ΦΕΚ Α 14)
- ν.4071/2012, «*Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση - Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ*» (ΦΕΚ Α 65)
- ν. 4147/2013 «*Κύρωση της από 31.12.2012 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών,*

Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικρατείας» και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 98)

• ν.4170/2013 «Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/16/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων της ΕΛΤΕ, αναμόρφωση Οργανισμού του ΝΣΚ και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 163)

• ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 143)

• ν. 4315/2014 «Πράξεις εισφοράς σε γη και σε χρήμα - Ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις και άλλες διατάξεις»(ΦΕΚ Α 269)

• ν. 4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 47)

• ν. 4356/2015 «Σύμφωνο συμβίωσης, άσκηση δικαιωμάτων, ποινικές και άλλες διατάξεις»(ΦΕΚ Α 181)

• ν.4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 21)

• ν.4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια-αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 33 - διορθ.σφαλμ. Α 34)

• ν.4430/2016 «Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις»(ΦΕΚ Α 205)

• Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Επιτροπή άρθρου 5 ν.4368/2016

• ν. 4520/2018 «Μετεξέλιξη του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων σε Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α 30)

• ν.4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την

απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση. Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»(ΦΕΚ Α 133)

- π.δ. 410/1995 Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» (ΦΕΚ Α 231)

- π.δ. 99/2017«Καθορισμός προϋποθέσεων αδειοδότησης και λειτουργίας των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών που λειτουργούν εντός νομικών προσώπων των δήμων ή υπηρεσίας των δήμων» (ΦΕΚ Α 141)

- υ.α. Π2β/οικ.2808/1997 «Προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας μονάδων φροντίδας, προσχολικής αγωγής και διαπαιδαγώγησης (βρεφικών, παιδικών, βρεφονηπιακών σταθμών, μονάδων φύλαξης βρεφών και νηπίων) από φορείς ιδιωτικού δικαίου, κερδοσκοπικού και μη χαρακτήρα» (ΦΕΚ Β645)

- υ.α. Π1β/ΓΠ/οικ.116847/2002 «Προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας βρεφονηπιακών σταθμών ολοκληρωμένης φροντίδας από δημοτικές επιχειρήσεις του άρθρου 277 και επόμενα του ΚΔΚ, διαδημοτικές επιχειρήσεις, ενώσεις δημοτικών επιχειρήσεων και φορείς ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα» (ΦΕΚ Β1519)

- υ.α.αριθμ. 28492/18-5-2009 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών «Καθορισμός των προϋποθέσεων και των τεχνικών προδιαγραφών για την κατασκευή και τη λειτουργία των παιδικών χαρών των Δήμων και των Κοινοτήτων, τα όργανα και η διαδικασία αδειοδότησης και ελέγχου τους, τη διαδικασία συντήρησης αυτών, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια(ΦΕΚ Β 931)

- υ.α.αριθμ. 19976/9-6-2016 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Συγκρότηση της Επιτροπής για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»(ΦΕΚ ΥΟΔΔ 318/17-6-2016) όπως τροποποιήθηκε με τις αριθμ. 24218/25-7-2016(ΦΕΚ ΥΟΔΔ 422/2-8-2016), 27720/8-9-2016 (ΦΕΚ ΥΟΔΔ 496/20-9-2016) και 41032/20-12-2016(ΦΕΚ ΥΟΔΔ 712/23-12-2016) αποφάσεις

- υ.1.α/Γ.Π.ΟΛΚ76785/12-10-2017 «Ιατρικός έλεγχος προσωπικού, διατροφή και κανόνες υγιεινής και ασφάλειας των τροφίμων στους δημόσιους και ιδιωτικούς βρεφικούς, βρεφονηπιακούς και παιδικούς σταθμούς» (ΦΕΚ Β 3758)

- υ.α. 41087/29-11-2017 «Πρότυπος Κανονισμός Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών» (ΦΕΚ Β 4249)

- υ.α. αριθμ. 58567/26-10-2018 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών για «*Σύσταση και συγκρότηση της Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης*»(ΦΕΚ Β 4801)
- κ.υ.α.αριθμ.59138/25-10-2018 «*Σύσταση και συγκρότηση μικτής Διυπουργικής Επιτροπής Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών της κεντρικής διοίκησης, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης ακαι ββαθμού, ανά δημόσια πολιτική του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης*» των Υπουργών Εσωτερικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΦΕΚ Β 5079).
- κ.υ.α.αριθμ. 60251/30-10-2018 «*Σύσταση και συγκρότηση μικτής Διυπουργικής Επιτροπής Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών της κεντρικής διοίκησης, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης α και β βαθμού, ανά δημόσια πολιτική του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων*» των Υπουργών Εσωτερικών και Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων (ΦΕΚ Β 4978)
- κ.υ.α.αριθμ. 62852/8-11-2018 «*Σύσταση και συγκρότηση μικτής Διυπουργικής Επιτροπής Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών της κεντρικής διοίκησης, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης α και β βαθμού, ανά δημόσια πολιτική του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας*» των Υπουργών Εσωτερικών και Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΦΕΚ Β 5255).
- Εγκύκλιος αριθμ. 38/11-12-2017 του Υπουργείου Εσωτερικών «*Ενημέρωση για τις ρυθμίσεις του νέου Πρότυπου Κανονισμού Λειτουργίας Δημοτικών Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών*»
- Εγκύκλιος αριθμ 12/24-12-2018 του Υπουργείου Εσωτερικών «*Διευκρινίσεις επί της διαδικασίας έκδοσης άδειας ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών μέχρι την 31^η Ιουλίου 2018*»
- Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «*Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών*»
- Πρόγραμμα Δράσης Κοινωνικής Πολιτικής Δήμου Αθηναίων(2015-2019)

4. Διαδικτυακές πηγές

1. Αγγελοπούλου Μ.Δ. (2004), «Ο θεσμός τα Κοινωνικής Ασφάλισης στο Ελληνικό Δίκαιο», διαθέσιμο: www.greeklaws.com/pubs/uploads/91.pdf
2. Αδάμ Σ.(2017), «Συνεργασία Φορέων ΚΑΛΟ και τοπικής αυτοδιοίκησης: προκλήσεις και προοπτικές», στο ηλεκτρονικό περιοδικό Πρόταση, τόμος 2, τεύχος 11, διαθέσιμο: www.diaplous-autodioikisi.gr/images/protasi/teyxos_11.pdf
3. Αλιπράντη-ΜαράτουΛ. (2016), «Διερευνώντας τις ανάγκες των γονέων με παιδιά σε παιδικούς σταθμούς στην Αθήνα. Μία πρώτη καταγραφή» στο Απασχόληση και κοινωνική πολιτική στο Δήμο της Αθήνας. Ερευνητικές σκιαγραφήσεις, διαθέσιμο:www.ekke.gr
4. Κατρούγκαλος Γ. (2014), «Κοινωνική Ευρώπη» μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: Πραγματικότητα, όραμα ή αντικατοπτρισμός;», διαθέσιμο :katrougalos.gr
5. Κωνσταντίνου Π., Παλέτα Αικ. και Σταθάκης Γ. «Η ένταξη της προσχολικής αγωγής στην υποχρεωτική εκπαίδευση και η μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση διαθέσιμο: eproceedings.epublishing.ekt.gr/index.php/edusc/article/download/276/241
6. Στασινοπούλου Ο. (2007), «Η κοινωνική πολιτική για το γάμο και την οικογένεια», διαθέσιμο: www.ecclesia.gr/Greek/holysnod/commitees/family/f6pdf
7. Σαπουνάκης Τ.(2018), «Οι αδειοδοτήσεις των δημοτικών παιδικών σταθμών», διαθέσιμο: www.aftodioikisi.gr/sunenteuxeis/t-sapounakis-adiodotisis-ton-dimotikon-pedikon-stathmon
8. Χαβαλεδάκη Ε.(2017), «Ο ρόλος της οικογενειακής πολιτικής και η δράση του κράτους πρόνοιας για την προστασία της οικογένειας στην Ελλάδα», διαθέσιμο: socialpolicy.gr/2017
- 9.Χρυσόγελος Ν.(2017), «Μια νέα εταιρική σχέση αυτοδιοίκησης και κοινωνικής οικονομίας για αλλαγή μοντέλου», στο ηλεκτρονικό περιοδικό Πρόταση, τόμος 2, τεύχος 11 διαθέσιμο:www.diaplous-autodioikisi.gr/images/protasi/teyxos_11.pdf

10. citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.522.1799&rep=rep1&type=pdf
11. www.constitutionalism.gr
12. ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_social_protection
13. ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:General_government_expenditure_on_social_protection_and_health
14. www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/eb012980
15. www.health.org.uk/sites/health/files/Approaches-social-care-funding_1.pdf
16. koinoniki--oikonomia.blogspot.com/p/blog-page_5901.html
17. www.minadmin.gov.gr
18. www.oecd.org/education/
19. www.oecd.org/greece
20. www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221256711501713X
21. www.social-inclusion-monitor.eu/uploads/tx_itao_download/BS_sim-europe_web_final.pdf
21. www.ydmed.gov.gr
22. www.ypes.gr
23. www.0-18.gr