

## Πανελλήνιο Συνέδριο Επιστημών Εκπαίδευσης

Τόμ. 2015, Αρ. 1 (2015)

Λειτουργίες νόησης και λόγου στη συμπεριφορά, στην εκπαίδευση και στην ειδική αγωγή: Πρακτικά 5ου Συνεδρίου



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ  
ΤΟΜΕΑΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΑΓΩΓΗΣ ΚΑΙ ΨΥΧΟΛΟΓΙΑΣ Π.Τ.Δ.Ε.  
ΚΕΝΤΡΟ ΜΕΛΕΤΗΣ ΨΥΧΟΦΥΣΙΟΛΟΓΙΑΣ ΚΑΙ  
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

### 5<sup>ο</sup> ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ 19-21 Ιουνίου 2015

Υπό την αιγίδα του Υπουργείου Πολιτισμού, Παιδείας και  
Θρησκευμάτων

« Λειτουργίες νόησης και λόγου στη συμπεριφορά,  
στην εκπαίδευση και στην ειδική αγωγή »

#### ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2016

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ:

Παπαδάτος Γιάννης  
Πολυχρονόπουλος Σταυρούλα  
Μπασιτέα Αγγελική

ISSN: 2529-1157

ΑΘΗΝΑ

Η ένταξη της προσχολικής αγωγής στην  
υποχρεωτική εκπαίδευση και η μεταφορά  
αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση

*Παναγιώτα Κωνσταντίνου, Αικατερίνη Παλέτα,  
Γεώργιος Σταθάκης*

doi: [10.12681/edusc.276](https://doi.org/10.12681/edusc.276)

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Κωνσταντίνου Π., Παλέτα Α., & Σταθάκης Γ. (2016). Η ένταξη της προσχολικής αγωγής στην υποχρεωτική εκπαίδευση και η μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. *Πανελλήνιο Συνέδριο Επιστημών Εκπαίδευσης*, 2015(1), 709–720. <https://doi.org/10.12681/edusc.276>

## **Η ένταξη της προσχολικής αγωγής στην υποχρεωτική εκπαίδευση και η μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση**

Κωνσταντίνου Παναγιώτα  
std092396@ac.aep.gr

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο  
(Διοίκηση Πολιτισμικών Μονάδων)

Παλέτα Αικατερίνη  
kpaleta@gmail.com

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια, Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας (Διοίκηση Υπηρεσιών  
Υγείας - Διοίκηση Μονάδων Κοινωνικής Προστασίας)

Σταθάκης Γεώργιος  
stathakis@tutors.eap.gr

Μέλος ΣΕΠ, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Συνεργαζόμενο εκπαιδευτικό  
προσωπικό

### **Περίληψη**

Πληθώρα μελετών στην Ελλάδα και το εξωτερικό καταδεικνύουν την σπουδαιότητα της προσχολικής αγωγής και της ευεργετικής της δράσης σε διάφορους τομείς. Στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια οι γονείς παιδιών προσχολικής ηλικίας και πιο συγκεκριμένα παιδιών που έχουν συμπληρώσει τα τέσσερα έτη καλούνται να επιλέξουν ή να επιλεγούν σε προγράμματα φύλαξης ή εκπαίδευσης ανάλογα με τον φορέα παροχής των παραπάνω υπηρεσιών: παιδικοί σταθμοί - νηπιαγωγεία. Τα παιδιά αυτής της ηλικίας μπορούν να φοιτήσουν στις παραπάνω δομές τις περισσότερες φορές με τυχαίο ή και κατ' ανάγκη τρόπο.

Στα πλαίσια του σχεδίου Καλλικράτης (Ν. 3852/2010) που τέθηκε σε ισχύ το 2011 και την περίοδο που η χώρα είχε μπει σε ρυθμό οικονομικής κρίσης δημιουργήθηκε μια αλυσιδωτή αντίδραση της οικονομικής επιβάρυνσης των νοικοκυριών από τη μία πλευρά και των φορέων του δημοσίου από την άλλη. Τα μεν νοικοκυριά στα πλαίσια του περιορισμού του οικογενειακού προϋπολογισμού απευθύνθηκαν σε φορείς το δημοσίου για την προσχολική αγωγή των παιδιών τους και οι δε φορείς επιβαρύνθηκαν με περισσότερες αιτήσεις, με μείωση της κρατικής επιχορήγησης και μείωση προσωπικού.

Η παραπάνω κατάσταση επιβαρύνει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και αποκλείει ομάδες παιδιών τουλάχιστον σε μία από τις δύο προσφερόμενες επιλογές, αλλά πολλές φορές και αποκλείοντας τους εντελώς.

### **Λέξεις Κλειδιά:**

Προσχολική αγωγή, Δημοτικοί Παιδικοί Σταθμοί, Νηπιαγωγεία

### **Abstract**

Numerous studies in Greece and internationally demonstrate the importance of preschool education and the beneficial action on various sectors. In recent Greece, parents of preschool children and particularly children who have completed four years should choose - or be chosen - in care or education programs according to the provider of these services: nurseries - kindergartens. Kids of this age can attend the above structures mostly random or due to necessities.

Both “Kallikrates” project (Greek law 3852/2010) that came into effect in 2011 and the country’s entrance in a rate of economic crisis created a chain reaction that inflated the financial burden of households on the one side and public sector entities on the other.

On one hand, households, due to budget cuts, reached out to the public sector for their children preschool education. On the other hand public sector had to process an increased number of applications along with a reduction of state subsidy and staff reductions.

All of the above bear a huge burden on local authorities and exclude groups of children in at least one of the two available options, but often excluding them altogether.

### **Key words:**

Preschool education, Municipal Nursery Schools, Kindergartners

## **1. Εισαγωγή**

Στην εργασία αυτή γίνεται μια προσπάθεια ανάλυσης της επιβάρυνσης των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον Ν. 3518/2006 καθιερώθηκε ως υποχρεωτική η φοίτηση νηπίων πέντε (5) ετών, γεγονός που οδήγησε στη μείωση φοίτησης των προνηπίων τεσσάρων (4) ετών στα δημόσια νηπιαγωγεία και ιδιαίτερα στα αστικά κέντρα. Έτσι, τα προνήπια οδηγήθηκαν σε άλλους φορείς προσχολικής αγωγής, με το μεγαλύτερο ποσοστό να προσδιορίζεται στους δημόσιους παιδικούς σταθμούς. Ταυτόχρονα, παραπάνω κατάσταση επιβαρύνθηκε εξαιτίας της δημοσιονομικής κρίσης.

Η παρούσα μελέτη εστιάζει στους Ο.Τ.Α. και τα νομικά πρόσωπα αυτών που απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος της παραπάνω προβληματικής, κυρίως λόγω του αυξημένου αριθμού των προσφερόμενων αλλά και ζητούμενων θέσεων.

## **2. Καθορισμός πλαισίου**

Η προσχολική διαπαιδαγώγηση αποτελεί μία από τις σημαντικότερες παραμέτρους για την αφομοίωση από τα νήπια των αξιών της συλλογικότητας, καθώς και την απεξάρτησή τους από την ατομικότητα και τον προστατευτικό κλοιό της οικογένειας. Κυρίαρχη επιδίωξή της είναι η γνωριμία και η επαφή του παιδιού με το φυσικό και κοινωνικό κόσμο. Τα πρώτα τέσσερα-πέντε (4-5) έτη της παιδικής ηλικίας είναι καθοριστικά για τη διαμόρφωση του χαρακτήρα και την ανάπτυξη της προσωπικότητας, κατά κοινή ομολογία όλων των ρευμάτων της παιδαγωγικής και ψυχολογίας.

Ο ρόλος της προσχολικής αγωγής είναι ιδιαίτερα σημαντικός και δεν μπορεί να είναι άλλος, από την ολόπλευρη και ισόρροπη ανάπτυξη του παιδιού (Benett, 2008).

Οι παρεχόμενες δομές ημερήσιας «φροντίδας» παιδιών προσχολικής ηλικίας δημιουργήθηκαν πριν από πολλά χρόνια προκειμένου να διευκολυνθεί κυρίως η εργατική τάξη και η ολοένα και πιο δυναμική είσοδος των γυναικών στην αγορά εργασίας. Με την πάροδο των ετών όμως, έγινε αντιληπτό ότι η καθημερινή φροντίδα των νηπίων έπρεπε να μετεξελιχθεί και να καλύψει τις συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες της οικογένειας, της κοινωνίας αλλά και των ίδιων των παιδιών (Πανταζής & Σακελλαρίου, 2008).

Στη χώρα μας από τις αρχές της δεκαετίας του 1920, που έγιναν οι πρώτες κρατικές προσπάθειες του τότε Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας στο χώρο της

προσχολικής αγωγής, υπήρξε σύγκυση τόσο σχετικά με τις εμπλεκόμενες δομές όσο και με τα αντίστοιχα προγράμματα που θα ακολουθούσαν (Καλλιγιά, 1990).

Στην Ελλάδα, σε καμία περίοδο της ιστορίας του νεοελληνικού κράτους, το θέμα της αγωγής και της φροντίδας του παιδιού δεν αντιμετωπίστηκε σοβαρά, εκτός από ορισμένες προσπάθειες και παρεμβάσεις σε νομοθετικό και δομικό επίπεδο που έλαβαν χώρα την περίοδο που ακολούθησε την πολιτική αλλαγή στις αρχές της δεκαετίας του '80. Η «έλλειψη» αυτή είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία τεράστιων κενών και προβλημάτων τα οποία σαφώς και έπληξαν και πλήττουν κυρίως τα παιδιά των χαμηλότερων λαϊκών στρωμάτων. Η προσχολική αγωγή ήταν μέχρι πρόσφατα προαιρετική υπόθεση, με την οποία ασχολούνταν ελάχιστοι και ατελείς -πολλές φορές- κρατικοί φορείς και το μεγαλύτερο μέρος της να έχει παραδοθεί σε ιδιωτικούς φορείς.

Η πολιτεία για χρόνια αμφιταλαντεύονταν ανάμεσα στην μέριμνα, την υγειονομική περιθαλψη και την προσχολική εκπαίδευση των νηπίων, ενώ ένας από τους πιο σημαντικούς σταθμούς στο χώρο αυτό συνέβη το 1994 όπου οι παιδικοί σταθμοί μεταφέρθηκαν με νομό στις κοινωνικές παροχές των Ο.Τ.Α.. Όμως μέχρι και το 2001 συνεχίζονταν η διεκυστίδα μεταξύ της κεντρικής κρατικής διοίκησης (Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας) και τοπικής (Ο.Τ.Α.) για το θέμα των παιδικών σταθμών έως το 2002 όπου τυπικά και ουσιαστικά πλέον έρχονται στην εποπτεία των δήμων (Χαρίτος, 1998, Παπαπροκοπίου, 2003).

Προκειμένου να καταστεί εφικτή η υποχρεωτική φοίτηση όλων των νηπίων της χώρας, το ΥΠ.Ε.Π.Θ. με ρύθμιση-τροπολογία που προωθήθηκε το καλοκαίρι του 2007 έδωσε τη δυνατότητα στους παιδικούς σταθμούς των δήμων και στους ιδιοκτήτες των ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων να συγκροτούν και να αναπτύσσουν τμήματα νηπίων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, με βάση τα στοιχεία της ομοσπονδίας των εκπαιδευτικών στα ιδιωτικά εκπαιδευτήρια, να εγγραφούν σε αυτά κατά το σχολικό έτος 2007-2008 περίπου 30.000 νήπια, δηλαδή 25.500 παραπάνω από αυτά που είχαν φοιτήσει την προηγούμενη χρονιά στην ιδιωτική εκπαίδευση. Στη συνέχεια, έγινε μια προσπάθεια διοχέτευσης των νηπίων στις ιδιωτικές και δημοτικές δομές. Η αντίληψη όμως, των βρεφικών και παιδικών σταθμών ως δομών πρόνοιας και όχι ως χώροι που παρέχουν αγωγή και φροντίδα σε παιδιά νηπιακής ηλικίας (ενισχύεται με τη μη ένταξή τους στις δομές του Υπουργείου Παιδείας), οι μειωμένες κρατικές επιχορηγήσεις και η ανατροπή των εργασιακών σχέσεων (ενίσχυση ελαστικών μορφών εργασίας) αποτελούν πηγή αρκετών προβλημάτων τα οποία συσσωρεύονται σε έναν ήδη ευαίσθητο χώρο.

Οι Ο.Τ.Α λοιπόν υποχρεώνονται να δημιουργήσουν Ν.Π.Δ.Δ. που να παρέχουν προσχολική αγωγή ή ακόμα και να προχωρήσουν σε συνένωση των υπαρχόντων νομικών προσώπων προκειμένου να ενσωματώσουν τους παιδικούς σταθμούς στις υπηρεσίες τους.

Πιο κοντά στο σήμερα, το 2011 στα πλαίσια του Ν.3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) οι Ο.Τ.Α. γίνονται αρχικά στόχοι συγχωνεύσεων μεγαλύτερων συνόλων (δημοτικών κοινοτήτων) και συνεχίζουν στην κατάργηση αλλά και τη συνένωση όλων των νομικών τους προσώπων. Ανάμεσα σε αυτά τα Ν.Π. βρίσκονται και αυτά που αφορούν την προσχολική αγωγή.

Στην ουσία, η ίδια ανάγκη που δημιούργησε τους παιδικούς σταθμούς πριν από σχεδόν ενενήντα (90) έτη η οποία έβρισκε την ρίζα της στην αλλαγή των μέσων παραγωγής και την αποδιοργάνωση των δομών της οικογένειας σε παραλλαγμένη μορφή εμφανίζεται και σήμερα, με πρωταγωνιστές είτε τους ανέργους γονείς που πασχίζουν να βιοπορίσουν την οικογένεια τους, είτε τους σκληρά εργαζόμενους που προσπαθούν να διατηρήσουν την εργασία τους. Και στις δυο παραπάνω περιπτώσεις,

η ένταξη των παιδιών τους σε προγράμματα προσχολικής αγωγής είναι ιδιαίτερα σημαντική και πολλές φορές επιβεβλημένη για το καλό των παιδιών.

Με τον τρόπο αυτό κατέστη λοιπόν στους Ο.Τ.Α ακόμα πιο έντονη η ανάγκη εκπαιδευτικής κάλυψης και φροντίδας των νηπίων, αλλά ταυτόχρονα οι δημοτικές αρχές αναγκάστηκαν με μειωμένους πόρους να πάρουν υπό την προστασία τους περισσότερα παιδιά προσχολικής ηλικίας.

Τα νηπιαγωγεία από την άλλη, δημιουργήθηκαν πιο πρώιμα από τους παιδικούς σταθμούς και πλαισιώθηκαν νομοθετικά στο τέλος της δεκαετίας του '20. Τα νηπιαγωγεία στη χώρα μας σχεδόν από την απαρχή τους δεν συνδέονταν με την φύλαξη και εμπεριέχουν παιδαγωγική δράση και εκπαίδευση. Από το 1929 τα νηπιαγωγεία ανήκουν διοικητικά στο υπουργείο παιδείας σύμφωνα με το Ν.4397/1929 «Περί στοιχειώδους εκπαίδευσης» και ενσωματώνονται στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Από το 1989 και έπειτα και σύμφωνα με το Π.Δ.486/1989-ΦΕΚ.208 Α', οι χώροι αυτοί διαθέτουν αναλυτικό πρόγραμμα μέσα με διαχωρισμένες αναπτυξιακές ενότητες μέσα στο σχολικό έτος καθώς και διδακτικούς στόχους.

Όπως είναι λογικό η πρώιμη παιδική ηλικία θα ήταν πιο δόκιμο να αναπτύσσεται συνολικά υπό την αιγίδα μιας δομικής υπηρεσίας, έτσι ώστε να μην δημιουργούνται κενά και πάνω από όλα να μην δημιουργούνται συγχύσεις όπως αυτές της ερμηνείας των όρων φροντίδα, μέριμνα, εκπαίδευση και αγωγή.

Όπως είδαμε, οι παραπάνω όροι αντιπροσωπεύουν και από έναν διαφορετικό θεσμό καθώς η φροντίδα δημιουργήθηκε ως προνοιακή προσφορά προκειμένου να φυλάσσονται τα τέκνα των εργαζομένων ενώ η αγωγή συγχέεται περισσότερο με παρασκευαστικό πρόγραμμα εκπαίδευσης.

Στην ήδη παραπάνω προβληματική προστίθεται και η ηλικιακή επικάλυψη των δυο παραπάνω θεσμών των παιδικών σταθμών και των νηπιαγωγείων καθώς και οι δυο δέχονται παιδιά που έχουν συμπληρώσει τα τέσσερα (4) έτη. Εύλογο είναι λοιπόν το ερώτημα εάν τα τετράχρονα νήπια που φοιτούν σε μια από τις παραπάνω δομές δέχονται τις ίδιες προσλαμβάνουσες, αλλά ακόμα περισσότερο το πως η πολιτεία αποδέχεται και μια τρίτη κατηγορία παιδιών που δεν έγινε δεκτή σε καμιά από τις δυο παραπάνω δομές και τα οποία μένουν στο σπίτι.

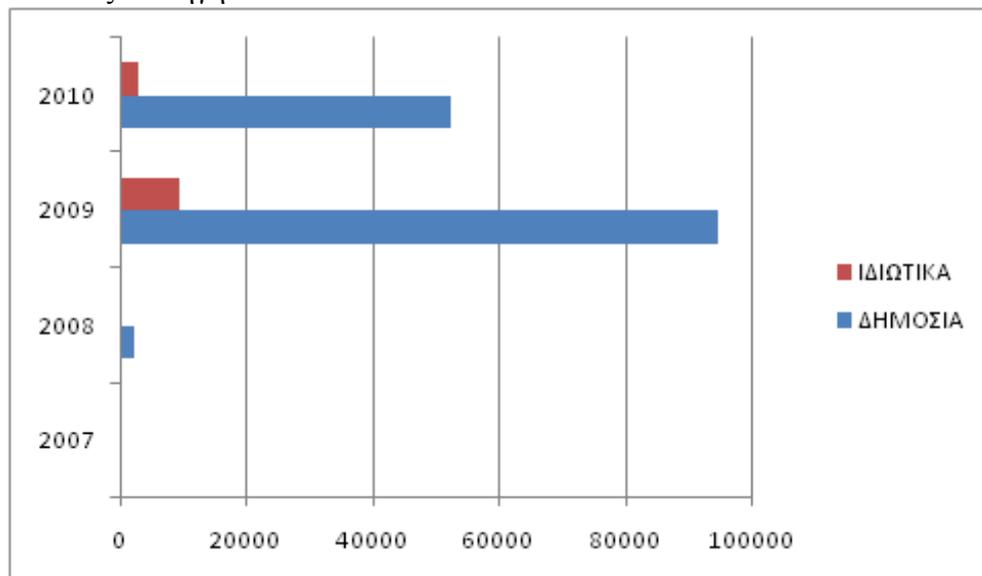
Έχοντας υπόψη όλα τα παραπάνω αλλά προσθέτοντας επιπλέον στα δεδομένα την δημοσιονομική κρίση και τα προβλήματα που δημιουργεί σε θεσμικό και κοινωνικό επίπεδο αντιλαμβανόμαστε ότι δημιουργείται μια ιδιαίτερη πίεση στους Ο.Τ.Α. και στα ανάλογα Ν.Π. καθώς κατακλύζονται από αιτήσεις φοίτησης παιδιών και μάλιστα με μεγάλο ηλικιακό εύρος (σε πολλές περιπτώσεις από 12 μηνών έως και 4 ετών) που έχουν εύλογες ανομοιογενείς ανάγκες και εξ' αιτίας αυτών δημιουργούνται στις υπηρεσίες αυξημένα έξοδα.

Επιπροσθέτως, στους παιδικούς σταθμούς τα παιδιά δέχονται καθημερινά πλήρη σίτιση και έτσι αντιλαμβανόμαστε ότι αυξάνεται ο αριθμός των εργαζομένων καθώς εκτός από το παιδαγωγικό, διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό απαιτούνται επίσης μάγειρες, βοηθοί μαγείρων, τραπεζοκόμοι κ.α.

Όλες οι παραπάνω δαπάνες επιβαρύνουν τους δήμους ενώ ταυτόχρονα η ιδιωτική πρωτοβουλία (ιδιωτικά νηπιαγωγεία και παιδικοί σταθμοί) που εκτόνωναν με θετικό τρόπο αυτήν την πίεση, καθώς η ζήτηση θέσεων μοιράζονταν τόσο μεταξύ νηπιαγωγείων και παιδικών σταθμών όσο και μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Η συρρίκνωση των εισοδημάτων όμως, επέφερε και ανάλογη συρρίκνωση των ιδιωτικών προσχολικών δομών δημιουργώντας μια συνεχώς αυξανόμενη ζήτηση θέσεων στα δημόσια ιδρύματα. Όπως βλέπουμε και στον Πίνακα 1, η ηλικιακή ομάδα αναφοράς, τα νήπια με έτος γέννησης 2009 (τα οποία φοίτησαν στα νηπιαγωγεία το 2014). Σε απόλυτα νούμερα, φοίτησαν 94.678 νήπια σε δημόσια νηπιαγωγεία και

9.608 σε ιδιωτικά νηπιαγωγεία στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας. Παράλληλα, τα προνήπια με έτος γέννησης 2010 (τα οποία φοίτησαν στα νηπιαγωγεία το 2014) αντιστοιχούν σε 52.284 προνήπια σε δημόσια νηπιαγωγεία και 2.998 σε ιδιωτικά νηπιαγωγεία.

Πίνακας 1. Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ 2014



Όπως ήδη αναφέραμε το 2011 στα πλαίσια του σχεδίου Καλλικράτης (Ν. 3852/2010) που τέθηκε σε ισχύ, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης κλήθηκαν να συγχωνεύσουν τα Νομικά τους Πρόσωπα και να δημιουργήσουν μόνο δυο. Το ένα εκ των οποίων μπορούσε να αφορά τον Πολιτισμό, τον Αθλητισμό και το Περιβάλλον και το έτερο να παρέχει Κοινωνική Πρόνοια και Προσχολική Αγωγή.

Όπως είναι λοιπόν λογικό οι πόροι που μέχρι τότε διοχετεύονταν για τη λειτουργία των δημοτικών παιδικών σταθμών μειώθηκαν, όχι μόνο ως αποτέλεσμα της νέας δημοσιονομικής πολιτικής αλλά γιατί τα νέα Νομικά Πρόσωπα (μετά τη συνένωση) αντιμετωπίζονταν σαν μια νέα οντότητα οι ανάγκες της οποίας καλύπτονταν συνολικά (Κωνσταντίνου, Σταθάκης, 2015).

Τα συνενωμένα Ν.Π.Δ.Δ. συγκεντρώνουν πλέον διευρυμένες δραστηριότητες (παιδικοί σταθμοί, ΚΑΠΗ, δημοτικά πολυιατρεία, κοινωνικό παντοπωλείο κ.α.) και ο κοινός προϋπολογισμός δρα αρνητικά καθώς μερικοί τομείς, οι οποίοι είναι και λιγότερο προσοδοφόροι (λ.χ. υποστήριξη δημοτικών πολυιατρείων), τείνουν να λειτουργούν εις βάρος των υπολοίπων.

Η συγκυρία λοιπόν της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης των καιρών μας δυστυχώς βρίσκει τους δήμους σε μια δίνη περιορισμένων χρηματικών αποθεμάτων αλλά κυρίως με την απειλή της έμψυχης αλλά και δομικής υποστελέχωσης των υπηρεσιών τους. Οι Ο.Τ.Α. δέχονται μεγάλη οικονομική επιβάρυνση και για έναν επιπλέον λόγο. Τα νομικά τους πρόσωπα τα οποία αφορούν την προσχολική αγωγή (δημοτικοί παιδικοί σταθμοί) επιφορτίζονται με πληθώρα παιδιών από δώδεκα (12) μηνών (στην περίπτωση που δέχονται και βρέφη) έως και παιδιά που έχουν κλείσει τα τέσσερα (4) έτη (προνήπια). Συνεπώς, αυτό το μεγάλο ηλικιακό εύρος καθιστά πολύπλοκη και πολυδάπανη την δομή αυτή.

Η επόμενη κρατική δομή που ασχολείται με την προσχολική αγωγή είναι τα νηπιαγωγεία τα οποία μπορούν να δεχτούν παιδιά από τεσσάρων (4) έως και πέντε (5) ετών πάντα με την προϋπόθεση ότι έχουν πρωτίστως καλυφθεί οι θέσεις των νηπίων

(πέντε ετών) και εν συνεχεία οι υπολειπόμενες θέσεις καλύπτονται από προνήπια (τεσσάρων ετών). Όπως αντιλαμβανόμαστε, υπάρχει ηλικιακή επικάλυψη για τα παιδιά που έχουν κλείσει τα τέσσερα (4) έτη τα οποία δυνητικά τουλάχιστον μπορούν να συμμετάσχουν και στις δύο παραπάνω δομές.

Σημειωτέο είναι πως οι θέσεις για προνήπια στα νηπιαγωγεία είναι ούτως ή άλλως περιορισμένες καθώς στις περισσότερες των περιπτώσεων οι ζητούμενες θέσεις των νηπίων καλύπτονται. Επίσης υπήρξαν περιοχές κατά τις οποίες δεν παραχωρήθηκαν θέσεις προνηπίων σε νηπιαγωγεία

Στις περιπτώσεις όπου οι θέσεις για τα προνήπια καλύπτονται από τα δημόσια νηπιαγωγεία οι γονείς απευθύνονται στους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς προκειμένου να παρέχουν προσχολική αγωγή στα παιδιά τους.

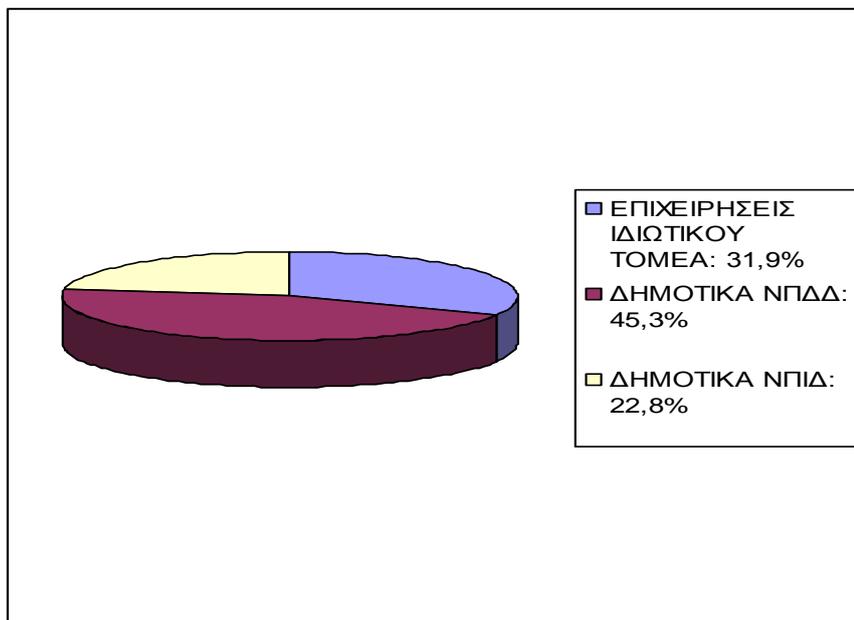
Σε όλα τα παραπάνω προστίθεται και η εξής προβληματική των ίσων ευκαιριών που διατίθενται στα τετράχρονα παιδιά καθώς εάν γίνουν δεκτά σαν προνήπια σε νηπιαγωγείο θα παρακολουθήσουν το αναλυτικό πρόγραμμα του υπουργείου παιδείας που διατίθεται στα νηπιαγωγεία, ενώ τα παιδιά που θα εισαχθούν στους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς η αγωγή που λαμβάνουν ονομάζεται απλά φύλαξη χωρίς εμείς να εξετάζουμε το κατά πόσο η παραπάνω θέση των εμπλεκόμενων φορέων ισχύει.

Οι Ο.Τ.Α. λοιπόν, προκειμένου να εξυπηρετήσουν τους δημότες και κατοίκους τους και να παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας προσπαθούν να καλύψουν την ούτως ή άλλως αυξημένη ζήτηση θέσεων των παιδικών σταθμών, η οποία δημιουργείται και από την ανάγκη φύλαξης τετράχρονων προνηπίων. Προσλαμβάνουν λοιπόν, εποχικό προσωπικό με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου. Όπως είναι λογικό ο ετήσιος προϋπολογισμός των Ν.Π. των δήμων που παρέχουν προσχολική αγωγή επιβαρύνεται αισθητά με τα έξοδα μισθοδοσίας των συμβασιούχων αλλά και με τα έξοδα που προκύπτουν από την αυξημένη φοίτηση των παιδιών στους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς (λ.χ. τρόφιμα, φάρμακα, επίβλεψη γιατρών κ.α.). Σύμφωνα με την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.) τα παιδιά που τοποθετήθηκαν στους παιδικούς σταθμούς στα πλαίσια της δράσης “Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής” το σχολικό έτος 2013-2014, συμμετείχαν κυρίως σε δημοτικούς παιδικούς σταθμούς (β. διάγραμμα 1), οι μητέρες που ωφελήθηκαν της δράσης αυτής ήταν στην πλειοψηφία τους εργαζόμενες με μισθωτή σχέση εργασίας και άνεργες (βλ. διάγραμμα 2) και σύμφωνα με τα στοιχεία της Ε.Ε.Τ.Α.Α. οι ωφελούμενες μητέρες είχαν ως επί το πλείστον μέσο οικογενειακό εισόδημα (12.000-26.000€) (βλ. διάγραμμα 3).

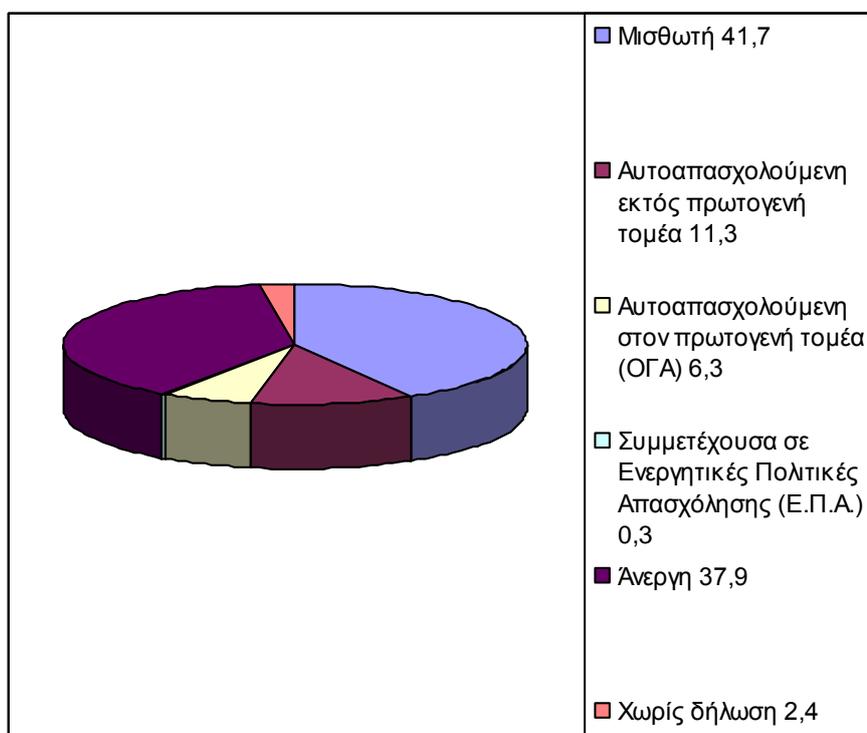
Σύμφωνα με το Διάγραμμα 1 που ακολουθεί για το σχολικό έτος 2013-2014 το σύνολο των παιδιών που τοποθετήθηκαν σε παιδικούς σταθμούς του δημοσίου τομέα αγγίζει το εξήντα οκτώ της εκατό (68.1%) επί του συνόλου της ελληνικής επικράτειας. Το υπόλοιπο τριάντα ένα τις εκατό (31.9%) τοποθετήθηκε σε ιδιωτικούς παιδικούς σταθμούς. Όπως αντιλαμβανόμαστε από την αποδελτίωση του πίνακα 1 και του διαγράμματος 1 δεν υπάρχει ισομερής κατανομή των προνηπίων σε νηπιαγωγεία και παιδικούς σταθμούς αλλά και μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Είναι προφανές ότι τα νομικά πρόσωπα των δήμων που ασχολούνται με την προσχολική αγωγή επιβαρύνονται με μεγαλύτερο αριθμό παιδιών.

Διάγραμμα 1. Παιδιά που τοποθετήθηκαν σε Π.Σ. ανά μορφή φορέα (%).

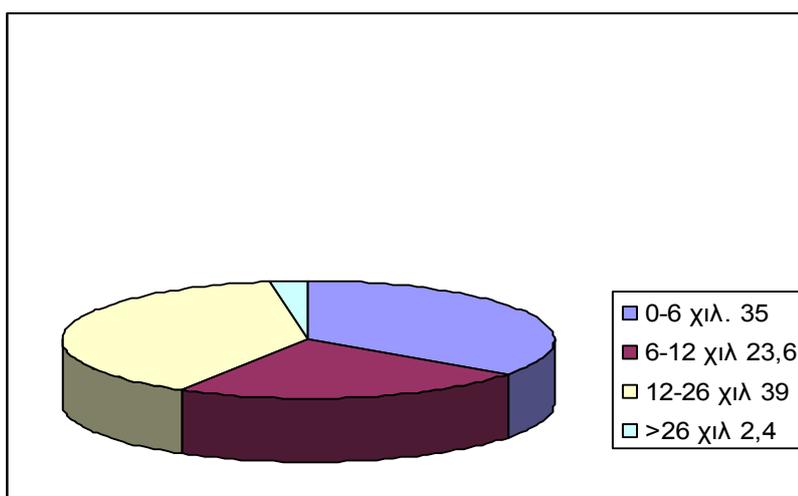
Πηγή: Ε.Ε.Τ.Α.Α. 2014



Διάγραμμα 2. Αριθμός ωφελουμένων μητέρων ανά φορέα απασχόλησης (%).  
 Πηγή: Ε.Ε.Τ.Α.Α. 2014

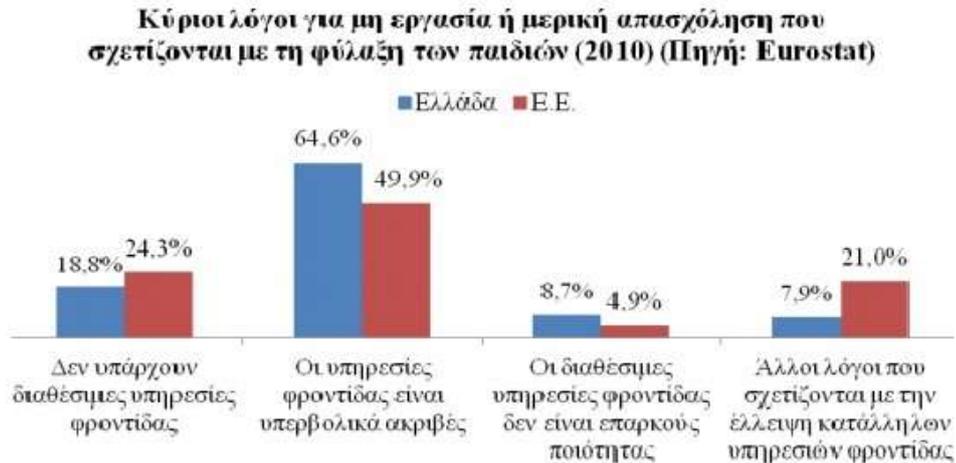


Διάγραμμα 3. Ωφελούμενοι με βάση τα εισοδήματα (%).  
 Πηγή: Ε.Ε.Τ.Α.Α. 2014



Σύμφωνα με την Eurostat και σε έρευνα που διεξήχθη το 2010, στην Ελλάδα οι κύριοι λόγοι για τους οποίους οι γονείς δεν εργάζονται ή εργάζονται με μερική απασχόληση έτσι ώστε να παρέχουν οι ίδιοι φύλαξη στα παιδιά τους, έχουν να κάνουν με το ότι οι παρεχόμενες υπηρεσίες φροντίδας είναι υπερβολικά ακριβές και με το ότι δεν υπάρχουν επαρκείς διαθέσιμες δομές φροντίδας (βλ. διάγραμμα 4).

Διάγραμμα 4: Πηγή Eurostat, 2010



### 3. Νομικά Πρόσωπα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Η οικονομική οπτική

Οι οργανισμοί των Δήμων που ασχολούνται με την προσχολική αγωγή είναι μη κερδοσκοπικοί. Τα κέρδη που αποκτώνται επανεπενδύονται σε υποδομές, προγράμματα και δραστηριότητες που σαν στόχο έχουν την οικονομική ανάπτυξη του Ν.Π. και την συνεχή εξασφάλιση των υπηρεσιών τους και με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον. Τα έσοδα τους προέρχονται από αντίτιμα για την παροχή υπηρεσιών (π.χ. τροφεία για παιδικούς σταθμούς) και από την συνεισφορά του προϋπολογισμού των οικείων δήμων. Θα πρέπει να σημειωθεί πως ένα μέρος των υπηρεσιών παρέχονται δωρεάν στους πολίτες (Κωνσταντίνου, Σταθάκης, 2015).

Παράλληλα, οι πολιτικές αποκέντρωσης του διοικητικού συστήματος έχουν μεταβιβάσει στην τοπική αυτοδιοίκηση ρόλους επιχειρηματικής δραστηριότητας. Η διαχείριση αυτών των Ν.Π. γίνεται με ξεχωριστό προϋπολογισμό, ο οποίος εγκρίνεται από το εκάστοτε Δημοτικό Συμβούλιο και έπειτα από την αρμόδια Περιφέρεια. Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης, έγινε μεταφορά και συγχώνευση των ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων προς το σύνολο των αρμοδιοτήτων και σύμφωνα με τις Διατάξεις του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Ταυτόχρονα, επιχειρήθηκε η αναδιάταξη της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης σε μεγαλύτερη κλίμακα, προκειμένου να επιτευχθεί η αποσυμφόρησή της από αρμοδιότητες που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα σε τοπικό επίπεδο στην κατεύθυνση προσαρμογής στις ευρωπαϊκές προδιαγραφές μιας σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. (Αιτιολογική έκθεση για τη νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης).

Ένα άλλο σημαντικό χαρακτηριστικό, σε τέτοιου είδους οργανισμούς, είναι ότι δεν ασχολούνται αμιγώς με την προσχολική αγωγή αλλά προέρχονται από την συνένωση διαφόρων Ν.Π.. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι υπάρχει κοινή οικονομική διαχείριση για όλους τους τομείς (παιδικοί σταθμοί, ΚΑΠΗ, δημοτικά πολιαιτρεία κ.α.). Ως συνέπεια αυτού του γεγονότος είναι ό,τι τα οικονομικά οφέλη από τη μια

δεν χρησιμοποιούνται απαραίτητα για την βελτίωση συγκεκριμένα των παιδικών σταθμών αλλά και για άλλες υπηρεσίες. Οι ενοποιημένες αυτές δομές, δίνουν στους Δήμους κάποια ευελιξία καθώς μπορούν να «διακινήσουν» τα κέρδη ή τις ζημιές μεταξύ των διαφόρων τομέων που καλύπτει ο κάθε οργανισμός αλλά από την άλλη προκαλεί προβλήματα δυσκαμψίας (Κωνσταντίνου, Σταθάκης, 2015).

Επομένως, ο τομέας της προσχολικής αγωγής δεν δύναται να καταρτίσει αυτοτελή οικονομικό προγραμματισμό με στόχο την ανάπτυξη των προσφερόμενων αγαθών, εφόσον όλες οι ενέργειες τελούν υπό την έγκριση του κοινού διοικητικού συμβουλίου που πρέπει να διαμοιράσουν τον προϋπολογισμό μεταξύ των δραστηριοτήτων. Αυτή η δομή είναι περισσότερο συμφέρουσα για τομείς που προκαλούν λιγότερα έσοδα. Ακόμα όμως και για αυτούς τους τομείς δεν δημιουργούνται κίνητρα ανάπτυξης καθώς καταφέρνουν να επιβιώνουν από την αφαίμαξη των υγιέστερων τομέων.

Οι τροποποιήσεις των δομών, των οργανισμών που παρέχουν προσχολική αγωγή, έτσι ώστε να προσδώσουν οικονομική αυτοτέλεια σε κάθε έναν από τους τομείς του Ν.Π. θα ήταν μια λύση στο πρόβλημα της ευελιξίας. Στις περιπτώσεις αυτές οι δημοτικοί παιδικοί σταθμοί, θα μπορούσαν με την χρήση των κατάλληλων οικονομικών εργαλείων (λογιστικές καταστάσεις, αριθμοδείκτες) να αξιολογήσουν τις θέσεις τους, την εξέλιξή τους και την στρατηγική τους ώστε να αξιοποιήσουν τις δυνατότητές τους στο σύγχρονο οικονομικό περιβάλλον.

#### **4. Πρώιμη παιδική εκπαίδευση και φροντίδα στην Ευρώπη**

Στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης η Πρώιμη Εκπαίδευση και Φροντίδα χωρίζεται σε δύο διαφορετικές φάσεις, ανάλογα με την ηλικία των παιδιών (ο διαχωρισμός γίνεται περίπου στα 3 έτη). Η ευθύνη, η διοίκηση, η ρύθμιση και η χρηματοδότηση των μονάδων Π.Ε.Φ. κατανέμονται μεταξύ διαφόρων αρχών (λ.χ. δήμοι, υπουργείο παιδείας). Υπάρχουν όμως και ενιαία συστήματα, παροχής Π.Ε.Φ. στην Ευρώπη για παιδιά προσχολικής ηλικίας, τα οποία είναι οργανωμένα σε ρυθμίσεις και φροντίζουν για όλο το ηλικιακό φάσμα, μέχρι την εισαγωγή τους στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση (δημοτικό). Συγκεκριμένα, στις δομές αυτές, δεν υπάρχουν διαλείμματα ή μετακίνηση μεταξύ οργανισμών, μέχρι τα παιδιά να αρχίσουν το δημοτικό σχολείο (Eurydice and Eurostat Report, 2014).

Σε πολλές χώρες, το Υπουργείο Παιδείας είναι αρμόδιο για τη διακυβέρνηση της Π.Ε.Φ., τη ρύθμιση και τη χρηματοδότησή της. Μόνο οκτώ (8) ευρωπαϊκές χώρες προσφέρουν εξασφαλισμένη θέση σε μονάδες Π.Ε.Φ. και οι οποίες είναι οι: Δανία, Γερμανία, (από Αύγουστο 2013), Εσθονία, Μάλτα (από Απρίλιο 2014), Σλοβενία, Φιλανδία, Ελβετία και Νορβηγία (Eurydice and Eurostat Report, 2014).

Στις περισσότερες χώρες γίνεται τακτική αξιολόγηση σχετικά με την πρόοδο των παιδιών και δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στη μετάβαση από την Π.Ε.Φ. στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Επιπρόσθετα, οι οικονομικές εισφορές για την Π.Ε.Φ. ποικίλλουν σημαντικά μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών, αλλά περίπου οι μισές παρέχουν δωρεάν εκπαίδευση από την ηλικία των τριών (3) ετών (Eurydice and Eurostat Report, 2014).

Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες τίθενται στόχοι μάθησης σε όλες τις βαθμίδες προσχολικής αγωγής και εκπαίδευσης, οι οποίες σχετίζονται με την πρόοδο και την ανάπτυξη των παιδιών (Eurydice and Eurostat Report, 2014).

Σύμφωνα με μελέτη της ευρωπαϊκής επιτροπής για το 2014 η συμμετοχή στην Π.Ε.Φ. είναι χαμηλή για τα παιδιά κάτω των τριών (3) ετών, αλλά υψηλή κατά

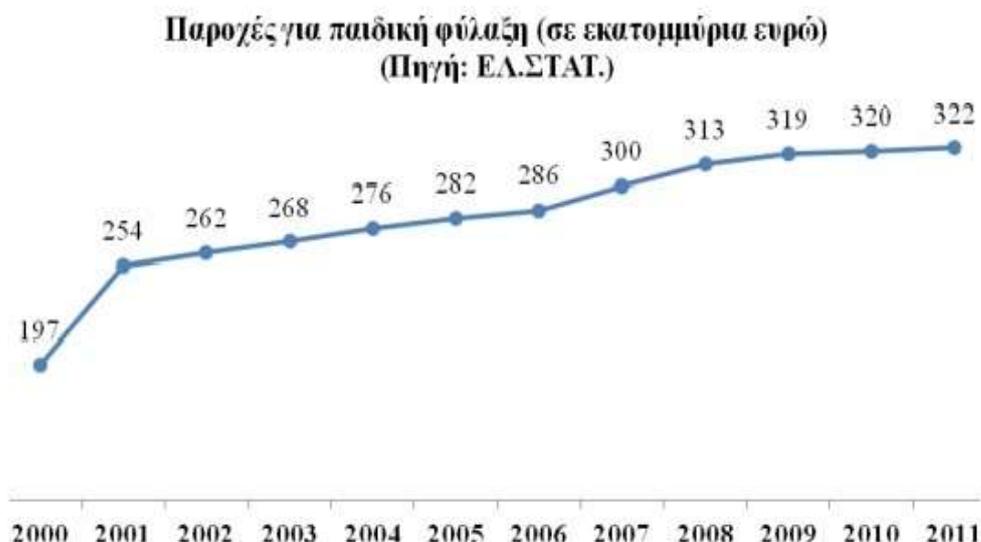
τη διάρκεια ενός έτους ή δύο έτη πριν από την έναρξη της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Από την άλλη, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, υπάρχει οργανωμένη φύλαξη με έδρα το σπίτι (Childminders), κάτι το οποίο στην χώρα μας δεν υφίσταται και το κομμάτι αυτό το αναλαμβάνουν είτε οι μητέρες, είτε άτομα χωρίς την προαπαιτούμενη εκπαιδευτική κατάρτιση για αυτόν τον σκοπό. (Eurydice and Eurostat Report, 2014).

Επίσης, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, οι τοπικές αρχές (δήμοι) χρηματοδοτούν την Π.Ε.Φ. για τα μικρότερα παιδιά, ενώ μοιράζονται το κόστος με το κεντρικό επίπεδο για τα παιδιά πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (Eurydice and Eurostat Report, 2014).

Στην Ελλάδα, σύμφωνα με στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Υπηρεσίας, τα ποσά που δαπανώνται από τα νοικοκυριά για παιδική φύλαξη σημειώνουν αυξητική τάση, λόγω του ότι δεν υπάρχει αντίστοιχη οικονομική κρατική συνεισφορά, μέχρι και το 2011 (όπου και έχουμε στην διάθεσή μας στοιχεία) (βλ. διάγραμμα 5).

Διάγραμμα 5: Πηγή ΕΛΣΤΑΤ.



## 5. Συμπεράσματα - Προτάσεις

Στην ουσία, η εισαγωγή των τετράχρονων νηπίων στους παιδικούς σταθμούς δεν είναι η μοναδική και η κυρία αιτία επιβάρυνσης των Ν.Π.Δ.Δ. προσχολικής αγωγής των Ο.Τ.Α. Παρόλα αυτά, επιδεινώνεται η ήδη επιβαρημένη κατάσταση των παιδικών σταθμών, καθώς όπως εξετάσαμε ο ιδιωτικός τομέας συνεχώς συρρικνώνεται, λόγω της παρατεταμένης και όλο και πιο βαθιάς οικονομικής κρίσης που βιώνουμε και κατά συνέπεια δεν έχει τη δυνατότητα να αποσυμφορήσει ικανοποιητικά τους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς.

Σκόπιμο είναι να διευκρινίσουμε ότι οι δήμοι είναι διοικητικά υπεύθυνοι για την επίλυση των τοπικών τους υποθέσεων και σε περίπτωση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτών και της κεντρικής διοίκησης, συντρέχει υπέρ των πρώτων το τεκμήριο της αρμοδιότητας.

Ως αποτέλεσμα το παραπάνω πρόβλημα τοποθετείται και πάλι στην βασική του πηγή, δηλαδή το κράτος, με τη διάφορα ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση αγγίζει τους Ο.Τ.Α. Α βαθμού που αποτελούν μια οικονομικά και διοικητικά ανεξάρτητη υποδιαίρεση της κρατικής μηχανής. Σε αυτό ήρθε να προστεθεί και η συνένωση των Ο.Τ.Α. και ο περιορισμός και η συγχώνευση των νομικών τους προσώπων (Πρόγραμμα Καλλικράτης).

Καθώς λοιπόν, δεν υπάρχει κεντρική μέριμνα για το παραπάνω ζήτημα οι Ο.Τ.Α. βρίσκονται σε δυσμενή θέση, διότι στην ουσία η επίλυση του θέματος δεν δύναται να δοθεί από την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς παράλληλα αφορά και το εθνικό σύστημα παιδείας.

Ως εκ τούτου, αυτό το βαθιά ριζωμένο πρόβλημα τόσο χρονικά (από τη δημιουργία των παιδικών σταθμών), όσο και διοικητικά, υποσκάλπτει την εύρυθμη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και δυσχεραίνει την παροχή κοινωνικής μέριμνας στις κατά τόπους κοινωνίες και μάλιστα την συγκεκριμένη οικονομικά και κοινωνικά δύσκολη περίοδο που διανύουμε. Αυτήν την περίοδο λοιπόν, οι αιτήσεις που δέχονται τα Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. των Ο.Τ.Α είναι ιδιαίτερα αυξημένες, καθώς η επιλογή των δομών που θα φιλοξενήσουν τελικώς τα νήπια γίνεται με βάση την οικονομική κατάσταση των γονέων και δευτερευόντως λόγω των παροχών ή των εγκαταστάσεων. Επιπλέον, η διαχείριση των δομών αυτών είναι απαιτητική και διαφοροποιημένη τόσο διοικητικά όσο και οικονομικά, καθώς εξυπηρετούν υπηρεσίες με ανομοιογενείς ανάγκες και ιδιαιτερότητες.

Τέλος, είναι γεγονός ότι υπάρχει διαφοροποίηση στις προσλαμβανουσες των εκείνων των προνηπίων που φοιτούν σε νηπιαγωγεία σε σχέση με αυτά που φοιτούν σε παιδικούς σταθμούς.

Στην Ελλάδα, θα ήταν ωφέλιμο καταρχήν να γίνει τροποποίηση των δομών και να δημιουργηθεί ένα ενιαίο σύστημα παροχής πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και φροντίδας όπου θα δύναται να καθοριστεί μηχανισμός ελέγχου της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας αυτών.

Αρα είναι ορθό να δημιουργηθεί ένα σαφές στρατηγικό πλάνο, βασισμένο σε ορθές πολιτικές και κατευθύνσεις στα πλαίσια του σχεδιασμού και εφαρμογής των δομών που αναλύουμε. Θα πρέπει παράλληλα να διαχωριστεί σαφώς ο ρόλος μέσω των κανονισμών λειτουργίας των νομικών προσώπων των Ο.Τ.Α. και να δημιουργηθεί ένας υπεύθυνος φορέας παροχής διοικητικής υποστήριξης, ρυθμιστικών αποφάσεων και χρηματοδότησης σύμφωνα με τα πρότυπα των προαναφερόμενων ευρωπαϊκών χωρών.

Επόμενος στόχος και συνέχεια της παρούσας μελέτης είναι η αποτίμηση των σχολικών επιδόσεων που ενδεχομένως να προκύψουν από την προαναφερόμενη ανισότητα. Συγκεκριμένα, αναφερόμαστε σε παιδιά προσχολικής ηλικίας, που κατά την ηλικία των τεσσάρων (4) ετών και βάση διαφορετικών κριτηρίων φοίτησαν είτε σε παιδικούς σταθμούς, είτε σε νηπιαγωγεία αλλά επίσης και σε εκείνα τα παιδιά που δεν συμμετείχαν σε καμία από τις δυο παραπάνω δομές και είτε έλαβαν γονική-οικογενειακή μέριμνα και εκπαίδευση, ή από κάποιον επαγγελματία, με έδρα το σπίτι.

## **Βιβλιογραφικές Αναφορές**

### Ελληνόγλωσσες

Καλλιγά, Ε. (1990). *Η Πρόνοια για το παιδί στην Ελλάδα του 19<sup>ου</sup> αιώνα*. Αθήνα: Δωδώνη

Κωνσταντίνου Π., Σταθάκης Γ. (2015). *Οι επιπτώσεις στους πολιτιστικούς οργανισμούς των Δήμων μετά την εφαρμογή του σχεδίου «Καλλικράτης»*. Μελέτη περίπτωσης: Δήμος Παπάγου-Χολαργού, Πρακτικά συνεδρίου: Hellenic Open Business Administration

Πανταζής, Σ. Σακελαρίου, Μ. (2008). *Η εκπαίδευση των εκπαιδευτικών- Θεωρία και πράξη*. Παιδαγωγική - Θεωρία και πράξη.

Παπαπροκοπίου, Ν. (2003) *Δημόσιοι Παιδικοί Σταθμοί: Χθες, Σήμερα, Αύριο*. Στο ΕΑΔΑΠ (επιμ.) προς μία συνεργατική και συμμετοχική επιμόρφωση στην προσχολική αγωγή. Αθήνα: Τυπωθήτω.

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Διοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (2010), Ανακτήθηκε την 5<sup>η</sup> Ιουνίου 2015 από [www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/aitiologiki\\_ekthesi\\_kallikratis\\_2.doc](http://www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/aitiologiki_ekthesi_kallikratis_2.doc)

Χαρίτος, Χ. (1998). *Το Ελληνικό νηπιαγωγείο και οι ρίζες του: συμβολή στην Ιστορία της προσχολικής αγωγής*. Αθήνα: Gutenberg

#### Ξενόγλωσσες

Bennett, J. (2008). *Early Childhood Services in the OECD countries: Review of the Literature and Current Policy in the Early Childhood Field*. Paris: OECD

European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, (2014). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.