

Anna Ciepiewska-Kowalik

*Instytut Studiów Politycznych
Polska Akademia Nauk¹*

***Usługi opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce.
Pytania o rolę organizacji non profit
w budowaniu spójności społecznej***

Streszczenie

W artykule podjęto próbę określenia roli organizacji non profit w budowaniu spójności społecznej w kontekście upowszechnienia usług przedszkolnych w Polsce. W związku z tym zaprezentowano najbardziej aktualne ustalenia literatury przedmiotu w odniesieniu do usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci najmłodszych, w tym m.in. paradygmat LEGO™, podejście holistyczne i efekty wyboru określonego typu prywatyzacji polityki opieki i edukacji przedszkolnej (popytowa *versus* podażowa) oraz skonfrontowano je z realizowanym w Polsce podejściem systemowym do tych usług. Oceniono też przydatność owych ustaleń w budowaniu modelu zarządzania usługami przedszkolnymi, w którym w coraz szerszym zakresie oprócz sektora publicznego i rynku uczestniczą organizacje non profit.

Słowa kluczowe: edukacja przedszkolna, organizacje non profit, paradygmat LEGO™, prywatyzacja podażowa, prywatyzacja popytowa

¹ ISP PAN, ul. Polna 18/20, 00-625 Warszawa; adres elektroniczny autorki: annac@isppan.waw.pl

Wstęp

Spójność społeczna od wielu lat stanowi jedno z kluczowych zagadnień w polityce społecznej, które wraz z pojawieniem się nowych wyzwań społecznych (eskalacja ubóstwa i wykluczenia społecznego), ekonomicznych (niska aktywność zawodowa i wzrastająca destabilizacja rynku pracy) oraz demograficznych (starzejące się społeczeństwa i niekorzystna struktura wiekowa) w państwach europejskich zyskało inny wymiar i znaczenie. Obecne rozumienie spójności społecznej, w świetle dokumentacji Komisji Europejskiej i Rady Europy oraz polskich strategicznych dokumentów rozwojowych, koncentruje się na zapewnieniu takiego rozwoju społeczno-ekonomicznego, którego efektem jest skuteczna redukcja wszelkiego rodzaju nierówności, poprawa warunków życia i jakości kapitału ludzkiego oraz wzrost partycypacji społecznej. Podstawowym narzędziem do osiągnięcia tych celów nie jest dalsza rozbudowa systemu transferów społecznych, ale poprawa dostępności i jakości szeroko rozumianych usług społecznych, w tym usług wczesnej opieki i edukacji dzieci. Niniejszy artykuł, wykorzystując najnowsze doniesienia krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, a także prezentując wyniki analizy danych zastanych² oraz badań ilościowych i jakościowych przeprowadzonych przez autorkę³ w 46 organizacjach non profit, podejmuje próbę ukazania znaczenia rozwoju uniwersalnego systemu usług przedszkolnych dla budowy spójności społecznej w Polsce. Ponadto wskazuje na przemiany w modelu świadczenia i zarządzania tymi usługami oraz zmiany w podejściu systemowym do nich, które uwzględniają silniejszą partycypację organizacji non profit jako operatorów usług wczesnej opieki i edukacji.

Zmiana potrzeb społecznych w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym jako nowe wyzwanie dla polityki społecznej. Rozwiązania systemowe w UE

W literaturze zachodniej (m.in. Evers, Riedel 2003; Fraisse i in. 2004; Jenson 2008) wskazano na kilka cech charakterystycznych, które opisują znaczenie nowej generacji usług opieki i edukacji dzieci najmłodszych w budowaniu nowego modelu społecznego w kon-

² Analizy własne autorki, przeprowadzone na podstawie danych z roczników branżowych edukacji GUS (Oświata i wychowanie) oraz wyników badania fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych na formularzu SOF-1 za 2008 r. zrealizowanego przez GUS w 2009 r.

³ Badania, w ramach projektu własnego autorki przyznanego przez Narodowe Centrum Nauki, zrealizowano w latach 2011–2013 w 46 organizacjach non profit, tj. stowarzyszeniach, fundacjach i innych organizacjach społecznych prowadzących placówki wychowania przedszkolnego (przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego) w sześciu województwach o zróżnicowanym stopniu dostępności przestrzennej usług przedszkolnych (mazowieckim, podlaskim, świętokrzyskim, wielkopolskim, śląskim i kujawsko-pomorskim). Badaniem jakościowym i ilościowym objęto organizacje non profit, w tym rodziców i dzieci uczęszczające do placówek prowadzonych przez te organizacje. Badaniem jakościowym objęto też otoczenie instytucjonalne badanych organizacji non profit, tj. 31 jednostek samorządu gminnego. Uzupełnieniem badań terenowych był moduł jakościowych badań eksperckich zrealizowanych z udziałem 20 ekspertów edukacyjnych i oświatowych.

tekście współczesnych wyzwań społeczno-ekonomicznych (wzrastające wskaźniki ubóstwa i wykluczenia społecznego przy jednoczesnym ograniczeniu zdolności finansowych sektora publicznego do odpowiedzi na te zmiany) i demograficznych (zachwianie struktury wiekowej, starzenie się populacji) w państwach Unii Europejskiej. Zmiana tego modelu znajduje wyraz w postrzeganiu polityki społecznej jako interwencji ukierunkowanych na inwestycje w tzw. sektory społeczne, m.in. ochronę zdrowia, usługi socjalne i edukację, które służą osiągnięciu efektów nie tylko w dziedzinie społecznej, ale i gospodarczej. Dzięki temu staje się możliwe jednoczesne wsparcie zrównoważonej polityki rozwojowej i wzmocnienie polityki społecznej, która zaczyna być traktowana jako inwestycja w przyszłość (Evers 2011). W dziedzinie usług przedszkolnych ten kierunek zmian modelu społecznego, sygnalizowany w literaturze przedmiotu od końca lat 90., znalazł wyraz w tzw. paradygmacie LEGOTM, poświadczonym przez Komisję Europejską wydaniem stosownych dokumentów, tj. Strategii Lizbońskiej w 2000 r., a w ciągu ostatnich trzech lat komunikatu pt. *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom UE dobry start w przyszłość* (luty 2011) i zaleceń tworzących tzw. Pakiet Inwestycji Społecznych (Social Investment Package) (luty 2013). W paradygmacie LEGOTM odwołanie do znanej na całym świecie duńskiej firmy stanowi metaforę wyłaniającego się – niczym budowle z klocków – nowego kształtu architektury społecznej, którą tworzyć będzie w przyszłości dzisiejsze pokolenie dzieci. Dlatego inwestycje w tę grupę społeczną należy traktować jako obszar strategiczny dla przyszłego rozwoju jednostek i społeczeństwa. Paradygmat LEGOTM opiera się na trzech filarach. Pierwszy to upowszechnianie kształcenia ustawicznego, które dotyczy wszystkich pracowników, ale szczególnie istotne jest dla kobiet. One bowiem w większym stopniu niż mężczyźni zagrożone są wykluczeniem z rynku pracy wskutek czasowej dezaktywizacji zawodowej po urodzeniu dziecka. Drugi filar to przekonanie, że nakłady na wczesną edukację i opiekę instytucjonalną nad dziećmi są inwestycjami przynoszącymi efekty w dziedzinie społecznej i gospodarczej. Dzięki nim bowiem staje się możliwe łączenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi przez rodziców (a w szczególności kobiety matki), co przekłada się na wzrost poziomu życia wszystkich członków gospodarstwa domowego. Ten argument bezpośrednio łączy się z trzecim filarem, którego osią jest założenie, że aktywność zawodowa wszystkich grup społecznych stanowi najlepszy sposób na zapewnienie właściwego poziomu życia i spójności społecznej (Jenson 2006).

Najnowsze przywołane dokumenty KE poruszające problematykę inwestycji społecznych idą o krok dalej, stawiając dzieci najmłodsze, w wieku do 6 lat, w centrum uwagi. W przeciwieństwie do wcześniejszych dokumentów strategicznych na temat opieki i edukacji dzieci w wieku poniżej obowiązku szkolnego, które skupiały uwagę na rodzicach (zwłaszcza matkach) i ich powrocie do pracy po przerwie związanej z urodzeniem dziecka, w obu dokumentach zapewnienie równego dostępu do wczesnej opieki i edukacji na poziomie żłobkowym i przedszkolnym traktowane jest jako wartość sama w sobie. Wymienione dokumenty wskazują na potrzebę stworzenia równego dostępu do wczesnej edukacji dzieci z różnych środowisk w celu przerwania wielopokoleniowej spirali defaworyzacji oraz dziedziczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego. Cel ten niewąt-

pliwie sprzyja wzmocnieniu spójności społecznej regionów i państw, a w konsekwencji całej Wspólnoty.

Nowy model społeczny, akcentujący wagę inwestycji społecznych, odwołuje się bardziej do solidarności międzypokoleniowej i partnerskiego układu płci niż tradycyjnego modelu rodziny. W sensie praktycznym wyraża się to w takim projektowaniu i realizowaniu polityk publicznych, zwłaszcza polityki rynku pracy, rodzinnej i edukacyjnej (w tym na etapie przedszkolnym), które uwzględniają inwestycje i działania na rzecz aktywizacji grup stanowiących obecne i przyszłe zasoby pracy. Istotne są zwłaszcza inwestycje w młode pokolenie oraz kobiety. W odniesieniu do dzieci wprowadzenie innowacyjnych i aktywnych instrumentów z zakresu interwencji społecznych i usług społecznych w miejsce rozbudowanego systemu świadczeń społecznych ma służyć budowie pokolenia dobrze wykształconego, aktywnie odpowiadającego na nowe wyzwania rozwojowe i dostosowanego do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych. Strategia inwestycji społecznych zorientowanych na dzieci (*child-centred social investment strategy*) stanowi warunek *sine qua non* zrównoważonego, spójnego, efektywnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy systemu produkcji (Esping-Andersen 2002). W przypadku kobiet działania interwencyjne wpisują się w aktywizację zawodową grup tworzących obecne zasoby pracy, które w państwie zorientowanym na tradycyjny model rodziny pozostają niedocenione.

Pamiętać należy, że w związku z tzw. nową demografią związaną z przybierającą na sile destabilizacją i deinstytucjonalizacją rodziny, a także wskutek indywidualizacji wartości i stylów życia jednostek, współcześnie obok tradycyjnie rozumianej rodziny mamy do czynienia z upowszechnianiem różnych alternatywnych form życia małżeńsko-rodzinnego, takich jak rodziny monoparentalne i partnerzy prowadzący osobne gospodarstwa domowe (LAT). Obecnie niewiele rodzin wybiera standardy życia rodzinnego, które były powszechnie praktykowane w drugiej połowie XX w. „Post-rodzina rodzina” (Slany 2002) jest bardziej zróżnicowana strukturalnie niż kiedykolwiek wcześniej. Zarazem jednak wielość form życia małżeńsko-rodzinnego przyczynia się silnie do polaryzacji położenia ekonomicznego członków rodzin, co wzmaga ryzyko zagrożenia wykluczeniem społecznym. Stąd w nowym modelu społecznym, uwzględniającym nową generację usług opieki i edukacji przedszkolnej, wskazuje się stworzenie warunków promujących rozwiązania korespondujące z nową demografią oraz postępującą destabilizacją rynku pracy. Upowszechnienie nowych form zatrudnienia, takich jak praca w niepełnym wymiarze, elastyczne formy zatrudnienia, kontrakty, oraz spadek stabilności zatrudnienia i zjawisko *working poor*, wśród osób zakładających rodziny i wychowujących dzieci rodzą konieczność nie tylko upowszechnienia usług opiekuńczo-edukacyjnych, ale w równym stopniu nadania im nowej jakości, która służyć ma lepszemu dopasowaniu do zdywersyfikowanych potrzeb, oczekiwań i możliwości pracujących rodziców. W takiej sytuacji niejednokrotnie tradycyjne usługi przedszkolne okazują się zbyt sztywne dla rodzin poszukujących usług doraźnych, bardziej elastycznych lub w większym stopniu dostępnych ekonomicznie. Wzrasta więc znaczenie nowych inicjatyw opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci, takich jak miniżłobki i przedszkola, dzienne centra opieki, usługi poza placówkami, w nietypowych godzinach,

itp. Nowe usługi opiekuńczo-edukacyjne dla dzieci, w większym stopniu niż usługi tradycyjne, dostosowane są do oczekiwań współczesnych rodziców, którzy bardziej niż przed laty chcą być obecni w procesie wychowania dzieci, oczekują współpracy z wychowawcami, a opiekę instytucjonalną postrzegają jako uzupełnienie wychowania rodzinnego i istotny element edukacji młodego pokolenia. Wreszcie, nowe usługi żłobkowe i przedszkolne promują podejście holistyczne, czyli płynne przechodzenie do kolejnych faz rozwoju psychofizycznego dziecka i szczebli edukacyjnych. Wyraża się to w tworzeniu systemów zintegrowanych usług dla dzieci w wieku do 6 lat, w których nie istnieje ani wyraźna granica między funkcją edukacyjną i opiekuńczą placówek, ani ich rygorystyczny podział według kryterium wieku dzieci do nich uczęszczających. Promowane są też inicjatywy przedszkolne sprzyjające wielostronnej integracji społecznej, tzn. z jednej strony aktywizujące lokalną społeczność np. na terenach zaniedbanych ekonomicznie lub zamieszkałych przez rodziny ubogie, imigrantów, mniejszości narodowe, dysfunkcyjne itp., z drugiej – bezpośrednio nawiązujące do koncepcji współprodukcji, w której instytucje publiczne wspólnie z partnerami prywatnymi for- i non profit współdziałają na rzecz nowych programów społecznych⁴. W ten sposób partnerzy komercyjni i organizacje non profit stają się aktywnymi podmiotami współodpowiedzialnymi zarówno za definiowanie kształtu usług przedszkolnych, jak i za ich bezpośrednie świadczenie.

Rola nowej generacji usług opieki i edukacji przedszkolnej w budowaniu spójności społecznej w Polsce

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w Polsce w konsekwencji silnego niedostosowania podaży i popytu usług instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym dominuje rodzinny model opieki, w którym podstawowym źródłem opieki są więzi rodzinne (m.in. Kotowska i in. 2007; Kotowska i in. 2007a; Muszyńska 2004). Ogranicza to aktywność zawodową społeczeństwa i jest szczególnie dotkliwe dla młodych kobiet, którym problemy w łączeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi stwarzają silną barierę uczestnictwa w rynku pracy. W efekcie aktywność ekonomiczna kobiet obniża się wraz z wiekiem dziecka⁵. Upowszechnienie międzypokoleniowych transferów opieki na linii dziadkowie–wnuki, wynikające m.in. z przeniesienia trudności w łączeniu pracy zawodowej z opieką w grupie młodych matek⁶, stanowi z kolei jedną z przyczyn obniżenia aktywności zawodowej kobiet w wieku okołoemerytalnym, po 50. roku życia⁷. Bariery instytucjonalne

⁴ Więcej na temat koncepcji współprodukcji zob. m.in. Pestoff 2009, Pestoff, Brandsen 2008. Na temat współprodukcji usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce zob. Ciepielewska-Kowalik 2013.

⁵ Aż 3/5 kobiet w wieku do 40 lat wychowujących dzieci do trzeciego roku życia i połowa wychowujących dzieci w wieku 4–6 lat rezygnuje z pracy zawodowej (Wóycicka 2009).

⁶ Więcej na ten temat zob. Matysiak 2007.

⁷ W I kw. 2013 r. w Polsce wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 50–59 lat wyniósł 55,5 proc. wobec średniej dla 28 państw UE na poziomie 63,7 proc. [obliczenia własne na podstawie bazy Eurostat, dostęp: 28.01.2014].

w zakresie dostępności przestrzennej i ekonomicznej usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci najmłodszych powodują, że aktywność ekonomiczna społeczeństwa polskiego, a zwłaszcza kobiet, pozostaje na niższym poziomie niż w innych krajach UE⁸. Obecne wskaźniki rynku pracy dowodzą nie tylko znacznego dystansu między stanem faktycznym i założeniami w dokumentach strategicznych dla rozwoju kraju⁹, ale wskazują również, że rozwój usług instytucjonalnej opieki nad dziećmi stanowi absolutną konieczność wobec wdrażania idei inteligentnego, zrównoważonego i włączającego wzrostu gospodarczego opartego na wykorzystaniu zasobów pracy jak największej liczby osób.

Ponadto, biorąc pod uwagę wzmocnienie spójności społecznej, wyraźnie niższe niż w pozostałych państwach UE upowszechnienie edukacji przedszkolnej w Polsce, a także silne zróżnicowanie regionalne i lokalne dostępności usług przedszkolnych przyczynia się do międzypaństwowego i wewnątrz krajowego pogłębienia różnic rozwojowych wśród dzieci. Jest to szczególnie dotkliwe dla dzieci z rodzin o niższym statusie ekonomiczno-kulturowym i edukacyjnym oraz zamieszkających na terenach zaniedbanych pod względem społeczno-ekonomicznym. Pamiętać należy, że w Polsce po 1989 r. niski status społeczny, ekonomiczny i kulturowy rodziny silniej niż w dekadach poprzednich ograniczają możliwości edukacyjne dzieci. Dzieje się tak, ponieważ w okresie transformacji systemowej to właśnie wykształcenie stało się podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za pozycję społeczno-ekonomiczną jednostek, ich sukcesy ekonomiczne, jak również zajmowane przez nie miejsce na drabinie społecznej. Wykształcenie jest więc silniej niż kiedykolwiek przedtem czynnikiem przekazu statusu społecznego (Górniak 2007; Jarosz 2011). Z drugiej strony, to właśnie poziom wykształcenia silnie determinuje wzory edukacji realizowane w rodzinie od najwcześniejszych szczebli nauczania. Wyniki badań dowodzą, że im wyższy poziom wykształcenia rodziców, a co za tym idzie – wyższe przeciętne dochody gospodarstw domowych, tym wyższe prawdopodobieństwo korzystania przez dziecko z opieki zewnętrznej, tj. instytucjonalnej lub innej formy płatnej opieki, której koszty oszacowano na ok. 8 proc. przeciętnych miesięcznych dochodów netto gospodarstw domowych (Wóycicka, Rurarz 2007)¹⁰. Rodziny o niskim poziomie wykształcenia rodziców sprawują natomiast opiekę nad dzieckiem, głównie wykorzystując zasoby wewnętrzne własnego gospodarstwa domowego. Ponadto dzieci rodziców gorzej wykształconych korzystają z przedszkoli nie

⁸ W I kw. 2013 r. w Polsce współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 15 lat i więcej wyniósł 47,7 proc., a wskaźnik zatrudnienia 42 proc. (wobec odpowiednio 50,8 proc. i 45,2 proc. w UE-28) [obliczenia własne na podstawie bazy Eurostat, dostęp: 28.01.2014].

⁹ W tym m.in. w Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji założeń strategii Europa 2020, w którym postulowano do 2020 r. zatrudnienie 71 proc. osób w wieku 20–64 lat.

¹⁰ Dostępność ekonomiczna zewnętrznej opieki nad dzieckiem świadczonej przez dostawców komercyjnych może być jeszcze bardziej ograniczona. Przykładowo według Stowarzyszenia Przedszkoli Niepublicznych w 2012 r. w Warszawie średnia wysokość czesnego w przedszkolu niepublicznym to 900 zł miesięcznie (Ciepiewska-Kowalik 2012). Z kolei raport portalu Niania.pl wskazuje, że średni koszt godzinnej opieki nad dzieckiem sprawowanej przez opiekunkę w Warszawie to 12 zł (w mniejszych miastach 2–3 zł mniej).

tylko rzadziej, ale także krócej niż ich rówieśnicy wychowywani przez osoby z wyższym poziomem wykształcenia¹¹.

W takiej sytuacji równość szans, której elementem jest powszechny system edukacji przedszkolnej bez względu na status społeczno-ekonomiczny i kulturowy rodziny pochodzenia oraz miejsce zamieszkania, stwarza możliwość awansu społecznego dzieci, stanowiąc podstawowy czynnik przeciwdziałający petryfikacji struktury społecznej i w konsekwencji służący wzmocnieniu spójności społecznej regionów i kraju.

Dobra edukacja, tzn. realizowana przez wysokiej klasy specjalistów, we właściwych warunkach i dostępna przynajmniej od trzeciego roku życia (Murawska 2004), może stać się „drugą szansą”, szczególnie potrzebną dzieciom wymagającym większego zainteresowania ze strony systemu oświaty oraz pochodzącym z rodzin, w których bodźce rozwojowe zostają ograniczone wskutek niskiego statusu ekonomiczno-kulturowego i edukacyjnego. Ogólnodostępna, zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i ekonomicznym oraz ofertowym, edukacja przedszkolna przeciwdziała marginalizacji, analfabetyzmowi cywilizacyjnemu i funkcjonalnemu oraz wykluczeniu młodych ludzi z udziału w tworzeniu własnego losu i losu społeczeństwa (Waloszek 2006). Wyniki polskich (m.in. Giza 2010; Putkiewicz 2000) i zagranicznych badań¹² dowodzą jednoznacznie, że programy przedszkolne wpływają na wyraźnie lepsze osiągnięcia naukowe dzieci, zwłaszcza ze środowisk defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym, dysfunkcyjnych wychowawczo, społecznie wykluczonych, a także dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Przedszkole nie tylko sprzyja rozwojowi intelektualnemu dzieci, ale także kształtuje ich umiejętności społeczne, w tym m.in. motywację do uczenia się i wzory uczestnictwa w edukacji, koncentrację, śmiałość i odwagę oraz umiejętność współpracy i interakcji w grupie. Umiejętności te mają szczególne znaczenie dla rozwoju kapitału ludzkiego i z tego względu należy je traktować jako ważny czynnik wyrównujący szanse edukacyjne i rozwojowe dzieci oraz wzmacniający spójność społeczną.

Owe pozytywne efekty edukacji przedszkolnej warto mieć na uwadze, biorąc pod uwagę skalę ubóstwa i wykluczenia społecznego dzieci i młodzieży w Polsce. W ostatnich latach w Polsce mamy do czynienia z nadreprezentacją dzieci i młodzieży wśród osób ubogich, które to zjawisko Tarkowska (2005) nazwała juwenalizacją biedy. W 2012 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym wśród dzieci i młodzieży do lat 18 wyniósł ponad 9 proc., a osoby w tym wieku stanowiły prawie jedną trzecią populacji zagrożonej ubóstwem skrajnym, podczas gdy w populacji ogółem do tej grupy wiekowej należała mniej więcej co piąta osoba (GUS 2013a, s. 6). Tymczasem niedostatek powoduje wyraźne trudności w realizacji lub zupełne zaniechanie planów edukacyjnych wobec dzieci (Balcerzak-Paradowska 2008; Tarkowska 2007). Brak skutecznych mechanizmów wyrównywania szans edukacyjnych na początku ścieżki kształcenia skutkuje utrwalaniem nierówności na

¹¹ Wskazują na to m.in. wyniki badań Instytutu Badań Edukacyjnych – zob. IBE 2011.

¹² Chodzi m.in. o badania amerykańskie The HighScope Perry School – zob. Schweinhart i in. 1993, 2005; badania brytyjskie The 1970 British Cohort Study (BCS70) – zob. Cleveland, Krashinsky 1998; badania szwedzkie przeprowadzone przez B.E. Anderssona – zob. Andersson 1992.

dalszych etapach nauczania i rozwoju¹³, co pogłębia polaryzację terytorialną w rozwoju społecznym i ekonomicznym. W konsekwencji w niektórych regionach (metropolie, duże miasta i gminy podmiejskie pozostające w strefie ich największych wpływów) prowadzi to do emergencji nowoczesnych technologii, rozwoju chłonnych lokalnych rynków pracy oraz wzrostu stopy życia mieszkańców, podczas gdy w innych (regiony wiejskie, popegeerowskie, typowo rolnicze) sprzyja poszerzaniu się marginesów biedy, obsługiwanych przez transfery socjalne.

Mając na uwadze obecną konieczność sprostania opisanym wyzwaniom rozwojowym, trzeba uznać, że interwencje ukierunkowane na inwestycje w rozwój usług przedszkolnych stanowią jedno z najbardziej efektywnych narzędzi wzmocnienia spójności społecznej w Polsce. Niemniej jednak, budowanie uniwersalnego systemu nowej generacji usług wczesnej opieki i edukacji dzieci wymaga redefinicji kierunków i instrumentów realizacji polityki społecznej. Ze względu na relatywnie wysokie nakłady czasu i środków finansowych na usługi przedszkolne wskazane jest uzupełnienie działań dostawców tworzących tradycyjną triadę opiekuńczą (państwo–rynek–rodzina) o organizacje społeczne. Jest to tym istotniejsze, że obecny kryzys finansów publicznych poważnie ogranicza zdolności zdecentralizowanego sektora publicznego¹⁴ do zaspokojenia rosnących potrzeb społecznych w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi. Z drugiej strony, rosnąca różnorodność oczekiwań i potrzeb użytkowników usług przedszkolnych wymusza zmianę ról obywateli – z biernych odbiorców na aktywnych producentów, którzy wspólnie z sektorem publicznym podejmują trud współdefiniowania i współświadczania usług społecznych, tworząc tym samym faktyczną alternatywę dla sektora publicznego i komercyjnego, a także poszerzając istniejące kanały partycypacji społecznej.

Organizacje non profit jako dostawcy usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce. Model prywatyzacji usług przedszkolnych a spójność społeczna

Analizy sektorowe¹⁵ dowodzą, że w Polsce w latach 2005–2013, podobnie jak w innych krajach europejskich realizujących odmienne modele polityki społecznej¹⁶, przy zachowaniu dominującej pozycji sektora publicznego, wzrósł udział podmiotów niepublicznych

¹³ Więcej zob. np. Murawska 2004; Putkiewicz, Zahorska 2001; Dąbrowski, Żytko 2007, 2008; Kozarzewski 2008.

¹⁴ Od 1990 r. w Polsce samorządy gminne są odpowiedzialne za organizację i finansowanie wychowania przedszkolnego, które realizują jako zadanie własne, nie uzyskując na ten cel środków z budżetu centralnego. Rok 2013 ma być pierwszym, w którym gminy otrzymają dotację celową na przedszkola, o czym piszę w dalszej części artykułu.

¹⁵ Analizy autorki na podstawie GUS 2013 oraz wyniki badania GUS na formularzu SOF-1.

¹⁶ Odnośnie do modelu konserwatywno-korporacyjnego w Niemczech zob. Evers i in. 2011; modelu śródziemnomorskiego zob. Costa, Sabatinelli 2011; modelu socjaldemokratycznego zob. Vamstad 2007 oraz Nordfeldt, Larsson 2011.

w świadczeniu usług opieki i edukacji przedszkolnej¹⁷. W 2005 r. fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne prowadziły 5,6 proc. przedszkoli, świadcząc usługi dla 3,7 proc. dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego. W 2013 r. funkcjonowało 8 proc. przedszkoli, do których uczęszczało 4,9 proc. dzieci pozostających w systemie edukacji przedszkolnej. Wzrastające zróżnicowanie dostawców usług przedszkolnych widać szczególnie wyraźnie na przykładzie bezprecedensowego w latach 2008–2013 rozwoju innych form wychowania przedszkolnego. W 2013 r. sektor publiczny był organem prowadzącym dla niewiele ponad jednej trzeciej (32,2 proc.) innych form wychowania przedszkolnego, podczas gdy prawie dwie trzecie z nich prowadził sektor prywatny, tj. podmioty komercyjne (42,5 proc.) i społeczne (25,3 proc.)¹⁸.

W Polsce, mimo wzrostu liczby stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych prowadzących przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego, potencjał rozwojowy tych podmiotów, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, jest słabo rozpoznany. W 2008 r. tylko 0,79 proc. fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych wskazało prowadzenie placówek wychowania przedszkolnego jako jedno z trzech głównych pól swojej działalności. Organizacje non profit są często pomijane w dyskusjach nad sposobami i kierunkami reform polityki opieki i edukacji przedszkolnej. Świadczy o tym chociażby sposób przeprowadzania w 2012 r. konsultacji społecznych dotyczących zagadnień kluczowych dla niepublicznych dostawców usług przedszkolnych, tj. sposobów organizowania i finansowania przedszkoli¹⁹. Z drugiej strony, edukacja przedszkolna po 1989 r. stanowi przykład polityki publicznej, w której istotnie wzrosła rola obywateli w zakresie planowania, programowania i kształtowania usług. Przykładem jest udział organizacji non profit w zmianach prawa oświatowego, które doprowadziły do pluralizacji organów prowadzących przedszkola²⁰, stabilności organizacyjnej i finansowej

¹⁷ W Polsce w 2010 r. organem prowadzącym dla 76,8 proc. przedszkoli, do których uczęszczało 83,9 proc. wszystkich dzieci korzystających z systemu opieki przedszkolnej, był sektor publiczny (samorządy gminne), sektor prywatny prowadził ponad jedną czwartą (26,9 proc.) przedszkoli, przy czym dla 6,7 proc. z nich organem prowadzącym były fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne.

¹⁸ Obliczenia autorki na podstawie GUS 2013, dane Systemu Informacji Oświatowej (stan na 23.02.2013).

¹⁹ Chodzi o konsultacje społeczne rządowego Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty z 3 października 2012 r., które przeprowadzono, rozsyłając dokument do organizacji społecznych niezajmujących się systemowo edukacją przedszkolną, np. OHP. Pominięto natomiast organizacje społeczne, których głównym polem (lub jednym z głównych pól) działalności jest edukacja przedszkolna i które mają wieloletnie doświadczenie w tym zakresie; należy do nich m.in. Fundacja Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego, Fundacja Rodzice w Edukacji, Stowarzyszenie Rodziców TU, Federacja Inicjatyw Oświatowych, a nawet Społeczne Towarzystwo Oświatowe.

²⁰ Edukacja stanowi przykład polityki publicznej, w której jako jednej z pierwszych wpisano do ustawy o systemie oświaty w 1990 r. możliwość zakładania i prowadzenia placówek oświatowych przez podmioty niepubliczne.

przedszkoli²¹, dywersyfikacji placówek przedszkolnych²² oraz możliwości przekazywania przedszkoli podmiotom niepublicznym (art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty)²³. W Polsce udział obywateli w kształtowaniu polityki wczesnej edukacji jest także widoczny w tworzeniu wspólnych, tj. publiczno-prywatnych zespołów zarządzających usługami edukacyjnymi. Badania autorki dowodzą jednak, że w przeciwieństwie do państw o ugruntowanej demokracji, takich jak Niemcy, Francja czy kraje skandynawskie, w Polsce niezwykle rzadko tworzone są formalne organy zarządzające usługami edukacyjnymi. Dominują natomiast bardziej zachowawcze formy współzrządzenia, takie jak niewiążące dla administracji publicznej konsultacje i doradztwo. Przykładem jest działające na poziomie krajowym od 2011 r. przy ministrze edukacji narodowej Forum (wcześniej Rada) Rodziców, w skład którego wchodzi przedstawiciele administracji publicznej szczebla rządowego i organizacji non profit z dziedziny edukacji. Gremium to nie ma niestety wpływu na podejmowane decyzje w zakresie edukacji i oświaty. Na poziomie lokalnym natomiast, na 31 gmin wszystkich typów objętych badaniem własnym autorki, zaledwie w jednej (gmina miejsko-wiejska Murowana Goślina) działał formalny zespół administracyjny, który podejmował wszystkie decyzje dotyczące lokalnego systemu oświaty (w tym dotyczące budżetu na edukację) z udziałem partnerów prywatnych for- i non profit.

Niedostateczne dostrzeżenie organizacji społecznych w Polsce, podobnie jak w krajach Europy Zachodniej, wynika ze zbyt silnej koncentracji na aspekcie ekonomicznym reformowania sfery społecznej (*the input side of the welfare state*), który oznacza zawężenie problematyki przekształceń do możliwości zredukowania nakładów na poszczególne polityki publiczne. Niewiele uwagi poświęca się natomiast problematyce implementacji polityk publicznych (*the output side of the welfare state*), w której centralnym zagadnieniem pozostaje świadczenie usług społecznych, tj. sposób ich produkcji i dostarczenia, jakość oraz dostawy (Pestoff 2009; Leś 2011). W tym podejściu udział organizacji non profit jako producentów usług społecznych jest istotny. Zostają one wpisane w tzw. trójkąt dobrobytu (*welfare triangle*) i w modelu mieszanym polityki społecznej (*welfare mix*), zakładającym aktywność podmiotów z sektora publicznego i prywatnego, które razem z państwem, rynkiem i rodziną zaspokajają potrzeby zbiorowe.

W Polsce, zgodnie z podejściem kosztowym, debata publiczna koncentruje się na rozwiązaniach i narzędziach obniżających koszty usług przedszkolnych. Dotyczy to postulowanych regulacji w zakresie finansowania przedszkoli przez samorządy,

²¹ Chodzi o obowiązek dotowania niepublicznej placówki przedszkolnej każdego typu przez samorząd gminy, zgodnie z algorytmem zapisanym w ustawie o systemie oświaty (art. 80 i 90).

²² Wprowadzenie do ustawy o systemie oświaty w 2007 r. innych form wychowania przedszkolnego, tj. punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego, powstających na bazie doświadczeń sektora non profit w prowadzeniu tzw. małych przedszkoli na terenach wiejskich, gdzie nie funkcjonowały żadne programy przedszkolne.

²³ Zapis ten, wprowadzony w 2009 r., zezwala samorządom na przekazywanie szkół i przedszkoli, do których uczęszcza nie więcej niż 70 uczniów, innym podmiotom, w tym organizacjom non profit, na podstawie umowy, bez wcześniejszej likwidacji tych placówek oświatowych – Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458).

w tym przedszkoli niepublicznych, które wdrażane są w celu zmniejszenia obciążenia finansowego gmin. Część z tych regulacji wprowadziła mechanizmy rynkowe do systemu opieki i edukacji przedszkolnej, zgodnie z koncepcją nowego zarządzania publicznego (New Public Management) i współzarządzania publicznego (New Public Governance) wraz z ich charakterystycznymi cechami. Chodzi m.in. o outsourcing usług edukacyjnych (np. usługi dowozu i żywienia dzieci w przedszkolach samorządowych), próby uelastycznienia statusu i struktur pracowników oświaty (np. prace nad liberalizacją Karty Nauczyciela, postulaty środowiska samorządowego w zakresie zniesienia Karty Nauczyciela), prywatyzację zadań publicznych w znaczeniu materialnym i funkcjonalnym (art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty), planowanie kontraktowania zadań publicznych w edukacji przedszkolnej (niezrealizowane dotąd plany MEN z 2011 r. i 2013 r. w zakresie zlecania podmiotom społecznym realizacji zadań oświatowych zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych opartych na NPM i NPG do polityki opieki i edukacji przedszkolnej przekształciło realizowany od 1989 r. mieszany system społeczny w edukacji oparty na dywersyfikacji i pluralizmie podmiotów świadczących te usługi. Istota obecnie realizowanej w Polsce prywatyzacji usług przedszkolnych, podobnie jak w państwach Europy Zachodniej, polega na rozwijaniu systemu o zróżnicowanej podaży. Wykorzystuje on wielość źródeł finansowania i zdywersyfikowane formy dostaw usług społecznych odpowiednio do specyfiki potrzeb zbiorowych. Współczesne rozumienie prywatyzacji jest więc bardziej złożone od tego sprzed kilku dekad, kiedy oznaczało przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie usługami społecznymi na sektor prywatny: for- i non profit. Obecnie prywatyzacja jest rozumiana również jako zmiana sposobów implementacji polityk publicznych i zakłada restrukturyzację roli państwa i podmiotów prywatnych w świadczeniu usług społecznych. Tak rozumiana prywatyzacja stanowi sygnał do przebudowy architektury społecznej uwzględniającej rozwój nowych form współdziałania w zakresie świadczenia usług społecznych podejmowanych przez różne podmioty (Ascoli, Ranci 2002).

W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwie formy prywatyzacji, tzn. prywatyzację ukierunkowaną na rozwój popytu (*demand-driven privatization*) i ukierunkowaną na podaż usług społecznych (*supply-driven privatization*). Pierwszy typ zakłada ograniczenie aktywności sektora publicznego w świadczeniu usług społecznych przy jednoczesnym rozwoju instrumentów stymulujących wzrost popytu prywatnego na te usługi, takich jak bony, vouchery i zwolnienia podatkowe (Ascoli, Ranci 2002). Przykładem zastosowania tego rozwiązania w polskim modelu wczesnej opieki i edukacji są istniejące od 2011 r. rozwiązania preferencyjne w zakresie kosztów ubezpieczenia opiekunek²⁴, a także trwające od początku lat 90. dyskusje (i lokalne próby, np. w mieście Kwidzyn) na temat wprowa-

²⁴ Ustawa z 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wprowadziła rozwiązanie, zgodnie z którym państwo (a nie rodzice) pokrywa koszt ubezpieczenia społecznego zarejestrowanych opiekunek.

dzenia bonu oświatowego²⁵. Zdaniem zwolenników tego typu prywatyzacji sprzyja ona przewyciężeniu mankamentów modelu mieszanego, opartego na rozdziale finansowania (pozostającego w gestii państwa) od świadczenia usług społecznych (przypisanego podmiotom publicznym oraz niepublicznym). Prywatyzacja typu *demand-driven* zakłada redukcję wydatków publicznych na usługi społeczne i wprowadzenie na szeroką skalę dostawców sektora prywatnego. Rola sektora publicznego zostaje ograniczona do świadczenia na minimalnym poziomie usług skierowanych do grup o najniższych dochodach, które nie są w stanie korzystać z rozbudowanego rynku usług oferowanych przez dostawców prywatnych (Ascoli, Ranci 2002).

W rozważaniach na temat skierowania systemu opieki i edukacji przedszkolnej na tory prywatyzacji typu *demand-driven* w Polsce należy brać pod uwagę słabe strony tego rozwiązania. Dotyczy to w szczególności przeniesienia na podmioty niepubliczne odpowiedzialności nie tylko za świadczenie, ale w znacznej mierze też finansowanie usług przedszkolnych. Tymczasem zmniejszenie środków publicznych na placówki przedszkolne prowadzone przez stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne grozi ograniczeniem dostępności usług opiekuńczych i edukacyjnych, co stoi w sprzeczności z budowaniem uniwersalnego systemu przedszkolnego oraz wzmocnieniem spójności społecznej. Wynika to z faktu, że podstawowym źródłem finansowania działalności przedszkolnej organizacji non profit są środki ze źródeł publicznych. W 2008 r. stanowiły one 63,8 proc. budżetu wszystkich stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych, a korzystało z nich trzy czwarte tych podmiotów. Dla porównania: przychody ze źródeł rynkowych, tj. odpłatnej działalności statutowej i działalności gospodarczej stanowiły tylko 18,5 proc. budżetu organizacji społecznych prowadzących placówki przedszkolne, a wykazała je mniej niż jedna trzecia tych podmiotów²⁶. Ograniczenie finansowania publicznego jest szczególnie niebezpieczne dla organizacji na obszarach wiejskich, gdzie, jak potwierdziły badania własne autorki, dotacja gminna jest podstawowym (a często jedynym) źródłem finansowania działalności przedszkolnej organizacji społecznych. Niska siła nabywcza gospodarstw domowych na tych terenach natomiast nie tylko istotnie ogranicza perspektywy rozwojowe przedszkoli komercyjnych, ale w przypadku podniesienia (lub często nawet wprowadzenia jakichkolwiek) opłat za usługi w przedszkolach organizacji non profit spowoduje wykluczenie dzieci z rodzin najuboższych z programów przedszkolnych. Dlatego aż 78 proc. fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych prowadzących placówki w gminach wiejskich w ogóle nie pobiera opłat za udział dzieci w zajęciach przedszkolnych, prowadząc nieodpłatną działalność statutową²⁷. Ponadto, jak dowodzą badania ilościowe autorki, dla rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli organizacji non profit dostępność ekonomiczna usług stanowi jeden z najważniejszych czynników wyboru placówki. Przystępne

²⁵ Tematyka wprowadzenia bonu oświatowego w ostatnim czasie została podjęta m.in. przez Fundację Republikańską, której przedstawiciele upatrują w tym rozwiązaniu jedno z narzędzi obywatelskiego współdecydowania o kształcie systemu oświaty. Więcej na ten temat zob. <http://republikanie.org/polska-szkola-potrzuje-oddolnej-rewolucji/#> [dostęp: 14.05.2013].

²⁶ Na podstawie badania SOF-1 za 2008 r.

²⁷ Analizy autorki na podstawie danych GUS z formularza SOF-1 za 2008 r.

opłaty za opiekę nad dzieckiem stanowiły czwarty najczęściej wskazywany powód wyboru placówki przedszkolnej organizacji non profit. Wskazane zostały w 40,9 proc. przypadków, w tym aż w 78,6 proc. przez rodziców z obszarów wiejskich.

Należy jednak mieć na uwadze, że obecne ograniczenia finansowe samorządów promują rozwiązania ograniczające dotowanie przedszkoli niepublicznych ze źródeł publicznych na rzecz zwiększenia aktywności tych placówek na otwartym rynku. Przykładem takich strategii jest udany lobbing strony samorządowej na rzecz zmiany sposobów finansowania przedszkoli niepublicznych przeprowadzony w 2012 r.²⁸

Wobec konieczności wzmocnienia spójności społecznej, również przez równy dostęp do programów przedszkolnych, wydaje się, że w Polsce znacznie korzystniejsze jest wprowadzenie prywatyzacji ukierunkowanej na podaż usług społecznych. Przewiduje ona utrzymanie odpowiedzialności za finansowanie usług społecznych po stronie sektora publicznego przy zmianie instrumentów ich świadczenia. Ten typ prywatyzacji nie zakłada zmiany fundamentów modelu społecznego, ale jego rekonstrukcję przez zastosowanie mechanizmów współzarządzania i współfinansowania usług społecznych. Prywatyzacja typu *supply-driven*, w przeciwieństwie do modelu opartego na rozwoju popytu, nie przełamuje ciągłości w tradycyjnej strukturze europejskich modeli społecznych. Nowością w tym modelu jest zastąpienie relacji współzależności sektora publicznego i prywatnego (for- i non profit) opartej na zaufaniu relacjami bazującymi na wymianie, w której państwo pełni rolę płatnika i nabywcy usług społecznych świadczonych przez podmioty niepubliczne (Ascoli, Ranci 2002).

W ostatnich latach w polskiej polityce opieki i edukacji przedszkolnej pojawiają się elementy, które wskazują na próby wdrożenia modelu prywatyzacji typu *supply-driven*. Chodzi o redefinicję finansowania usług przedszkolnych przez partycypację administracji publicznej szczebla rządowego (od 2013 r. wprowadzenie dotacji). Ponadto organizacja usług przedszkolnych prawnie może zostać powierzona podmiotom społecznym, m.in. z zastosowaniem art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty²⁹. Tworzenie wielosektorowej struktury dostawców usług przedszkolnych na poziomie lokalnym przejawia się także

²⁸ Chodzi o tzw. urealnienie dotowania przedszkoli niepublicznych, w którym wyłączono z podstawy naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych wpłaty wnoszone przez rodziców w przedszkolach samorządowych za udział dzieci w zajęciach poza czasem realizacji podstawy programowej oraz wyżywienie. Zmiana ta została zapisana w tzw. ustawie przedszkolnej (Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw).

²⁹ Jak wykazują badania własne autorki, nie jest to jednak rozwiązanie popularne wśród przedstawicieli badanych samorządów. Składają się na to trzy czynniki. Po pierwsze, względy ekonomiczne (przekazanie placówki utrzymuje obowiązek jej dotowania przez samorząd, podczas gdy likwidacja taki obowiązek znosi); po drugie, istnienie barier kulturowych w zakresie dzielenia się władzą z obywatelami (włączanie obywateli w lokalne systemy zarządzania usługami społecznymi jest rozumiane jako zagrożenie dla demokracji przedstawicielskiej i odebranie części kompetencji władzy lokalnej); po trzecie natomiast, na co wskazywali badani przedstawiciele samorządów lokalnych zwłaszcza na terenach wiejskich, nadal stosunkowo niska gotowość wspólnot lokalnych do realizacji zadań publicznych, znajdująca wyraz w działaniu w grupach pierwotnych (rodzina, przyjaciele, znajomi), a nie w formalnych organizacjach.

w rozwoju eksperymentalnych form partnerstwa publiczno-prywatnego, takich jak świadczenie usług przedszkolnych przez sektor społeczny z wykorzystaniem infrastruktury należącej do samorządu (w Gdańsku) lub rezerwowanie przez samorząd miejsc w żłobkach i przedszkolach niepublicznych w przypadku zbyt małej puli miejsc w placówkach gminnych (np. na warszawskiej Białołęce). Niemniej jednak dotychczasowe analizy wskazują na słabo wykorzystany potencjał rozwojowy polskich organizacji non profit w zakresie świadczenia usług przedszkolnych. Z badań i analiz własnych autorki wynika, że przyczyny takiego stanu rzeczy tkwią w uwarunkowaniach ekonomicznych (niedostateczne dofinansowanie przedszkoli prowadzonych przez partnerów społecznych, nierówności w finansowaniu placówek przedszkolnych organizacji non profit i samorządowych) i społecznych (nierównowaga partnerów uczestniczących w dialogu społecznym dotyczącym edukacji, w tym silna opozycja oświatowych związków zawodowych wobec przekazywania przez samorząd szkół i przedszkoli innym podmiotom). Nie bez wpływu pozostaje też niskie zaangażowanie społeczne Polaków, wśród których praca społeczna pozostaje w tyle za aktywnością zawodową i rodzinną. Warto też nadmienić, że aby placówki przedszkolne organizacji non profit mogły w większym stopniu zredukować lukę usługową w zakresie opieki instytucjonalnej nad dziećmi, potrzebują nie tylko stabilnych ram prawno-finansowych (takie już są zagwarantowane), ale przede wszystkim sprzyjających warunków rozwojowych w postaci równego traktowania przez samorząd placówek własnych i partnerów prywatnych, zaangażowania społeczności lokalnej oraz uznania nauczycieli³⁰.

Zakończenie

Niniejszy artykuł dowodzi, że ostateczny wybór sposobu rekonstrukcji modelu usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce, który sprzyjałby wzmocnieniu spójności społecznej, nie został jeszcze dokonany. Można raczej mówić o systemowym mieszanym elementom obu wyróżnionych w literaturze przedmiotu typów prywatyzacji. Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że prywatyzacja ukierunkowana na rozwój popytu usług przedszkolnych promuje wprawdzie zasadę wolnego rynku i (przynajmniej deklaracyjnie) możliwości wyboru odbiorców usług, ale w warunkach polskich, w wyniku silnego oparcia funkcjono-

³⁰ W świetle badań własnych autorka uważa, że zwłaszcza ten ostatni warunek jest trudny do spełnienia. Badania te dowiodły bowiem silnej nierównowagi pozycji zawodowej nauczycieli zatrudnionych w placówkach przedszkolnych organizacji non profit i nauczycieli pracujących w przedszkolach samorządowych. Stanowi to nie tylko wynik zróżnicowania podstawy prawnej zatrudnienia nauczycieli (Karty Nauczyciela w przedszkolach samorządu i Kodeksu Pracy w placówkach organizacji non profit), ale przede wszystkim skutek mniejszego potencjału ekonomicznego niż w sektorze publicznym. Owa nierównowaga przejawia się w z reguły niższych wynagrodzeniach (szczególnie na obszarach wiejskich), dłuższym tygodniowym czasie pracy, mniej stabilnych warunkach zatrudnienia (brak umowy mianowania), braku możliwości realizacji ścieżki awansu zawodowego w przypadku nauczycieli w niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego oraz w mniej korzystnych warunkach rozwoju zawodowego z uwagi na niskie zasoby ekonomiczne organizacji non profit na szkolenia i doszkalcenie pracowników.

wania organizacji społecznych na źródłach publicznych i ograniczenia dochodów gospodarstw domowych, powoduje także ograniczenie dostępności usług przedszkolnych. Jest to szczególnie niebezpieczne w rodzinach o niskim statusie społeczno-ekonomicznym i kulturowym, na obszarach wiejskich, w gminach typowo rolniczych i popegeerowskich, a więc paradoksalnie tam, gdzie rozwój usług przedszkolnych ma bezcenne znaczenie dla poprawy jakości kapitału ludzkiego i redukcji nierówności rozwojowych. Stąd też wzmocnieniu w Polsce spójności społecznej w drodze budowy uniwersalnego (w pełni dostępnego przestrzennie i ekonomicznie) systemu usług przedszkolnych bardziej sprzyjać będzie architektura społeczna oparta na współdziałaniu państwa i obywateli, zgodna z modelem mieszanym i koncepcją prywatyzacji typu *demand-driven*. Ten model przebudowy sfery społecznej, w warunkach pogłębiającego się kryzysu finansowego, zwiększa gwarancję wyrównywania szans edukacyjnych i rozwojowych młodego pokolenia od najwcześniejszych etapów ścieżki kształcenia, zwiększając zdolność jego reagowania na zmiany na rynku pracy i w przestrzeni społecznej. Ponadto, przez włączenie rodziców w proces zarządzania usługami przedszkolnymi w placówkach prowadzonych przez organizacje społeczne, sprzyja partycypacji społecznej, która stanowi klucz do modernizacji usług opieki i edukacji przedszkolnej zgodnej z preferencjami i potrzebami użytkowników tych usług.

Bibliografia

- Andersson B.E. (1992), *Effects of Day-Care on Cognitive and Socioemotional Competence of Thirteen-Year-Old Swedish Schoolchildren*, „Child Development”, t. 63, nr 1 (luty).
- Ascoli U., Ranci C. (2002), *The Context of New Social Policies in Europe*, w: U. Ascoli, C. Ranci (red.), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer Academic.
- Balcerzak-Paradowska B. (2008), *Ubóstwo rodzin w Polsce*, w: Z. Tyszka (red.), *Współczesne rodziny polskie – ich stan i kierunek przemian*, Poznań, Wyd. Naukowe UAM.
- Ciepielewska-Kowalik A. (2012), *Rola organizacji non-profit w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce po 1989 r.* (rozprawa doktorska), Warszawa, ISP PAN.
- Ciepielewska-Kowalik A. (2013), *Organizacje non-profit w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce po 1989 r. Nowy model aktywizacji wspólnot lokalnych i instytucjonalizacji ich inicjatyw czy odpowiedź na kryzys finansów publicznych?*, „Studia Polityczne”, nr 32 (grudzień), Warszawa, ISP PAN.
- Cleveland G., Krashinsky M. (1998), *The Benefits and Costs of Good Child Care. The Economic Rationale for Public Investment in Young Children: A Policy Study*, Department of Economics, University of Toronto at Scarborough, Toronto.
- Costa G., Sabatinelli S. (2011), *Local welfare in Italy: Housing, employment and child care*, WILCO Publication, nr 02, Milano, Politecnico di Milano.
- Dąbrowski M., Żytko M. (red.) (2007), *Badanie umiejętności podstawowych uczniów trzecich klas szkoły podstawowej. Raport z badania ilościowego, cz. I*, Warszawa, CKE.

- Dąbrowski M., Żytka M. (2008), *Badanie umiejętności podstawowych uczniów trzecich klas szkoły podstawowej*, cz. II: *Konteksty szkolnych osiągnięć uczniów*, Warszawa, CKE.
- Esping-Andersen G. (2002), *A Child-Centered Social Investment Strategy*, w: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why We Need a New Welfare State?*, Oxford, Oxford University Press.
- Evers A., Riedel B. (2003), *TSFEPS Project Changing Family Structures and Social Policy: Child Care Services in Europe and Social Cohesion, Case Study: Germany*, Münster.
- Evers A. (2011), *New 'Welfare Paradise' and New Language of Welfare*. Referat na konferencji Współczesna Polityka Społeczna, Warszawa, WSP TWP.
- Evers A., Ewert B., Meissner M., Wolf A.C., Zimmer A. (2011), *Local welfare systems as part of the German Welfare State: Housing, employment and childcare*, WILCO Publication, nr 08, Giessen, Justus-Liebig-University – Münster, Westfälische Wilhelms-Universität.
- Fraisse L., Andreotti A., Sabatinelli S. (2004), *Does the Diversification of Childcare Services Increase Social Cohesion?*, TSFEPS – WP6 Welfare Mix and Social Cohesion Report, EMES, Italy.
- Giza A. (red.) (2010), *Edukacja małych dzieci. Standardy, bariery, szanse. Raport*, Warszawa, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności.
- Górniak K. (2007), *System edukacji wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w: E. Tarkowska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży*, Warszawa, IPISS.
- GUS (2013), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*, Warszawa, GUS.
- GUS (2013a), *Ubóstwo w Polsce w 2012 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych). Materiał na konferencję prasową w dniu 29 maja 2013 r.*, Warszawa, GUS.
- IBE (2011), *Społeczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji 2010*, Warszawa, IBE.
- Jarosz M. (2011), *Dziedziczenie statusu w rodzinach*, w: M. Jarosz (red.), *Polacy we wspólnej Europie*, Warszawa, ISP PAN.
- Jenson J. (2006), *The LEGO™ paradigm and new social risks: consequences for children*, w: J. Lewis (red.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.
- Jenson J. (2008), *Children, New Social Risks and Policy Change: A LEGO™ Future?*, w: A. Leira, Ch. Saraceno (red.), *Childhood: Changing Contexts*, Comparative Social Research, t. 25, Bingley, UK, Emerald/ JAI Press.
- Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji. Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość*, KOM(2011) 66 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 17.2.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0066:FIN:PL:PDF> [dostęp: 07.05.2013].
- Komisja Europejska (2013), *Zalecenia Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji (2013/112/UE)*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:PL:PDF> [dostęp: 05.05.2013].

- Kotowska I.E., Słotwińska-Roslanowska E., Styrz M., Zadrożna A. (2007), *Sytuacja kobiet powracających na rynek pracy po przerwie spowodowanej macierzyństwem i opieką nad dzieckiem. Raport z badań*, Warszawa, MPiPS.
- Kotowska I.E., Sztanderska U., Wóycicka I. (red.) (2007), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
- KPRM (2011), *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala Nowoczesności*, Warszawa, KPRM.
- KPRM (2011a), *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Projekt*, Warszawa, KPRM.
- Leś E. (2011), *Rekonstrukcja modeli społecznych w państwach europejskich a funkcje organizacji społecznych*, w: *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana. Z okazji Jubileuszu 90-lecia urodzin Profesora Antoniego Rajkiewicza*, Warszawa, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN.
- Matysiak A. (2007), *Indywidualne przesłanki zwiększenia aktywności zawodowej*, w: I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka (red.), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
- MG (2011), *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Projekt*, Warszawa, MG.
- MKiDN (2012), *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Projekt po rozpatrzeniu przez Komitet do spraw Cyfryzacji*, Warszawa, MKiDN.
- MRiRW (2011), *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa. Projekt z dnia 18 marca 2011*, Warszawa, MRiRW.
- MSWiA (2011), *Strategia Sprawne Państwo. Projekt przeznaczony do konsultacji*, Warszawa, MSWiA.
- Murawska B. (2004), *Segregacje na progu szkoły podstawowej*, Warszawa, ISP.
- Nordfeldt M., Larsson O.S. (2011), *Local welfare in Sweden: Housing, employment and childcare*, WILCO Publication, nr 03, Gothenburg, Ersta Sköndal University College.
- Pestoff V. (2009), *A Democratic Architecture for the Welfare State*, London–New York, Routledge.
- Putkiewicz E. (2000), *Od przedszkola do gimnazjum*, w: T. Ogrodzińska (red.), *Małe dziecko – znaczenie wczesnej edukacji*, Warszawa, Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży.
- Putkiewicz E., Zahorska M. (2001), *Społeczne nierówności edukacyjne – studium sześciu gmin*, Warszawa, ISP.
- Schweinhart L.J., Barnes H.V., Weikart D.P. (1993), *Significant benefits: The HighScope Perry Preschool study through age 27*. Monographs of the HighScope Educational Research Foundation, nr 10, Ypsilanti, MI, HighScope Press.
- Schweinhart L.J., Montie J., Xiang Z., Barnett W.S., Belfield C.R., Nores M. (2005), *Lifetime effects: The HighScope Perry Preschool study through age 40*. Monographs of the HighScope Educational Research Foundation, nr 14, Ypsilanti, MI, HighScope Press.
- Slany K. (2002), *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, Kraków, Zakład Wydawniczy NOMOS.

- Tarkowska E. (2005), *Bieda w świetle badań jakościowych – próba podsumowania*, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, Warszawa, IPiSS.
- Tarkowska E. (2007), *Dziedziczenie biedy i wychodzenie z biedy w rodzinach byłych pracowników PGR-ów*, w: E. Tarkowska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży*, Warszawa, IPiSS.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 56, poz. 458.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 0, poz. 827.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz. U. Nr 45, poz. 235.
- Vamstad J. (2007), *Governing Welfare. The Third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State. Doctoral Thesis*, Östersund, Mid-Sweden University.
- Waloszek D. (2006), *Dostęp dzieci do edukacji – mity i rzeczywistość*, w: E. Smak (red.), *Nauczyciel w edukacji przedszkolnej*, Opole, Uniwersytet Opolski.
- Wóycicka I. (2009), *Model opieki w Polsce*, w: I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.

Summary

The aim of this article is to investigate the role of non-profit organizations in enhancing social cohesion in relation to early childhood education and care services (ESEC) in Poland. Taking above statement into consideration, the study attempts to present the most present findings of childcare services, such as the LEGO™ paradigm, the holistic (integrated) theory in education and the results of the demand-driven and supply-driven privatization of ECEC policy. These findings are compared with the present system of early childhood education and care services in Poland. Solutions favorable to building ECEC services in which non-profit organizations are appreciated in greater extend, are also pointed out in this study.

Key words: childcare, ECEC, non-profit organizations, the LEGO™ paradigm, supply-driven privatization, demand-driven privatization

Artykuł dr Anny Ciepielewskiej-Kowalik pt. *Usługi opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce. Pytania o rolę organizacji non profit w budowaniu spójności społecznej*, opublikowany w nr 24(1)/2014, został przygotowany w ramach projektu pn. *Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce w okresie zmiany ustrojowej. Nowy model inwestycji społecznych i aktywizacji wspólnot lokalnych*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2011/01/N/HS5/04505).