

Koprodukcja w polityce opieki i edukacji przedszkolnej

Anna Ciepielewska-Kowalik

**Instytut Studiów Politycznych
Polskiej Akademii Nauk
Warszawa 2016**

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział 1	
Ewolucja systemów społecznych a organizacje <i>non profit</i>. W kierunku tworzenia miejsca dla koprodukcji?	27
1.1. Wokół definicji organizacji <i>non profit</i>	27
1.2. Przeobrażenia europejskich systemów społecznych a koprodukcja	32
1.2.1. Od tradycyjnej administracji publicznej do koprodukcji	32
1.2.2. Koprodukcja jako brakujące ogniwo w przebudowie i demokratyzacji współczesnych państw opiekuńczych	35
1.2.2.1. Koprodukcja: historia i konceptualizacja	35
1.2.2.2. Koprodukcja a teorie nauk społecznych. <i>Old wine in new bottles</i> czy całkiem nowa koncepcja?	39
1.3. Przegląd koncepcji ekonomicznych, socjologicznych i politologicznych na temat genezy, roli i działalności organizacji <i>non profit</i> . W kierunku tworzenia miejsca dla koprodukcji?	46
1.3.1. Koncepcje ekonomiczne	46
1.3.1.1. Koncepcja dóbr publicznych	46
1.3.1.2. Koncepcja podaży usług	48
1.3.1.3. Koncepcja wiarygodności	49
1.3.2. Koncepcje socjologiczne i politologiczne	49
1.3.2.1. Koncepcja państwa opiekuńczego	49
1.3.2.2. Koncepcja współzależności	50
1.3.2.3. Koncepcja znaczenia tradycji historycznej	52
1.3.2.4. Inne koncepcje politologiczne	53
1.3.3. Koncepcje dotyczące organizacji <i>non profit</i> a koprodukcja	55
1.4. Perspektywy rozwoju polityki społecznej: rewolucja organizacyjna (<i>demand-driven privatization</i>) czy zmodyfikowany model mieszany oparty na koprodukcji usług społecznych (<i>supply-driven privatization</i>)?	58

1.5. Relacje międzysektorowe a koprodukcja	62
1.6. Czy w analizach polityk publicznych w Polsce jest miejsce dla koprodukcji? Relacje międzysektorowe: od współpracy do koprodukcji ...	65

Rozdział 2

Rola organizacji społecznych w opiece i edukacji małego dziecka w Polsce przed 1989 rokiem	71
2.1. Znaczenie perspektywy historycznej w analizie funkcji organizacji społecznych w polityce opieki i edukacji przedszkolnej	71
2.2. Organizacje społeczne w opiece nad małym dzieckiem w okresie zaborów	74
2.3. Organizacje społeczne w opiece i wychowaniu małego dziecka w okresie II Rzeczypospolitej (1918–1939)	83
2.4. Organizacje społeczne w opiece i wychowaniu dziecka w okresie II wojny światowej (1939–1945)	90
2.5. Organizacje społeczne w opiece i wychowaniu dziecka w okresie PRL (1945–1989)	93
2.5.1. Tolerancja pluralizmu instytucjonalnego (1945–1947)	94
2.5.2. Upaństwowienie, likwidacja, eliminacja i organizacje masowe (od drugiej połowy lat 40. XX w. do 1955 r.)	96
2.5.3. Ograniczona autonomia (od 1956 r. do drugiej połowy lat 70. XX w.)	99
2.5.4. Społeczeństwo alternatywne i pączkujący pluralizm instytucjonalny (od drugiej połowy lat 70. XX w. do 1989 r.)	105
2.5.5. Organizacje społeczne w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w latach 1945–1989. Próba podsumowania	109

Rozdział 3

Usługi wczesnej edukacji i opieki dla dzieci w wieku przedszkolnym w Polsce w okresie zmiany ustrojowej. W stronę nowego kontraktu społecznego wobec współczesnych wyzwań demograficznych, ekonomicznych i społecznych	113
3.1. Kierunki przekształceń modeli opieki nad dzieckiem w Europie: formalizacja usług wczesnej edukacji i opieki, nowa kompozycja płci i pluralizm podmiotów realizujących funkcje opiekuńczo-edukacyjne ...	113
3.2. W jakim kierunku zmierza polski model opieki nad dzieckiem w okresie zmiany systemowej?	123
3.2.1. Charakterystyka polskiego modelu opieki nad dzieckiem	123
3.2.2. Kierunki zmian modelu opieki nad dzieckiem w Polsce. Refleksje na podstawie zmian w latach 2007–2015 i planów na lata 2016–2017	127

3.3. Model opieki nad dzieckiem w Polsce a współczesne wyzwania rozwojowe. Znaczenie rozwoju powszechnego systemu usług opieki i edukacji przedszkolnej	137
3.3.1. Powszechny system wysokiej jakości usług przedszkolnych jako narzędzie zmiany modelu opieki nad dzieckiem	137
3.3.1.1. Usługi wczesnej edukacji i opieki a rynek pracy: przeciwdziałanie marnowaniu zasobów pracy kobiet	138
3.3.1.2. Usługi wczesnej edukacji i opieki wobec zmian demograficznych	139
3.3.1.3. Usługi wczesnej edukacji i opieki a spójność społeczna. Wpływ inwestycji w rozwój usług przedszkolnych na jakość kapitału ludzkiego w świetle wyników badań empirycznych	140
3.3.2. Dostępność przestrzenna i ekonomiczna usług przedszkolnych: Polska na tle Europy	147
3.3.2.1. Dostępność przestrzenna usług przedszkolnych w Polsce i w Europie. Dysproporcje regionalne i lokalne w Polsce AD 2015	147
3.3.2.2. Dostępność cenowa usług przedszkolnych	156
3.3.2.3. Dostępność usług edukacyjnych. Próba podsumowania na podstawie zmian 2009–2015 i planów na lata 2016–2017	163
3.3.3. Usługi opieki i edukacji przedszkolnej jako inwestycje społeczne. Rozwiązania strategiczne w Unii Europejskiej i w Polsce promujące nowy kontrakt społeczny i potwierdzające „polityzację dzieciństwa” w politykach publicznych	165
3.3.3.1. Zmiana potrzeb społecznych w zakresie usług wczesnej edukacji i opieki jako nowe wyzwanie dla polityki społecznej. Rozwiązania systemowe w Unii Europejskiej ...	165
3.3.3.2. Zmiana optyki w zakresie potrzeby wzmocnienia usług wczesnej edukacji i opieki w Polsce w świetle rozwiązań dokumentów strategicznych	170
Rozdział 4	
Miejsce organizacji <i>non profit</i> w polityce edukacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem polityki opieki i edukacji przedszkolnej. Od modelu publicznego w kierunku instytucjonalizacji organizacji <i>non profit</i>	177
4.1. Organizacje <i>non profit</i> w polityce edukacyjnej w latach 1989–2003. Oddolna presja środowisk obywatelskich i efekt uboczny reform decentralizacyjno-komercjalizacyjnych jako czynniki stymulujące rozwój organizacji <i>non profit</i> w edukacji	177

4.2. Organizacje <i>non profit</i> w polityce edukacyjnej w latach 2004–2015 i szanse na lata 2016–2017. Droga do koprodukcji czy zachowanie <i>status quo</i> ?	184
--	-----

Rozdział 5

Potencjał ekonomiczny i społeczny sektora <i>non profit</i> w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce w świetle wyników badań naukowych ...	203
5.1. Organizacje <i>non profit</i> jako dostawcy usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce na tle sektora publicznego i prywatnego <i>for profit</i>	203
5.2. Charakterystyka podmiotów <i>non profit</i> jako dostawców usług opieki i edukacji przedszkolnej	206
5.2.1. Liczba i rozmieszczenie organizacji <i>non profit</i> prowadzących placówki wychowania przedszkolnego	206
5.2.2. Wiek organizacji <i>non profit</i>	211
5.2.3. Potencjał ekonomiczny organizacji <i>non profit</i> prowadzących placówki wychowania przedszkolnego	212
5.2.3.1. Potencjał zatrudnieniowy	212
5.2.3.2. Pracownicy etatowi	217
5.2.3.3. Przychody i koszty	220
5.2.3.3.1. Wielkość i struktura przychodów, źródła finansowania	220
5.2.3.3.2. Koszty i wynik finansowy na koniec roku	227
5.2.4. Działalność organizacji <i>non profit</i> prowadzących placówki wychowania przedszkolnego	229
5.2.5. Społeczny wymiar działalności organizacji <i>non profit</i> prowadzących placówki wychowania przedszkolnego	237
5.2.5.1. Baza członkowska	237
5.2.5.2. Pracujący społecznie	238

Rozdział 6

Koprodukcja w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce na poziomie lokalnym. O potrzebie poszukiwań wspólnej płaszczyzny interesów dla samorządów gminnych i organizacji <i>non profit</i> w budowaniu powszechnego systemu usług przedszkolnych	241
6.1. Wprowadzenie w problematykę badań	241
6.2. <i>Co-governance</i> w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce: niewykorzystany potencjał organizacji <i>non profit</i>	247
6.3. <i>Co-management</i> i <i>co-production</i> w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce: umacnianie potencjału usługowego organizacji <i>non profit</i>	251

6.3.1. Relacje międzysektorowe na rzecz pozyskania środków finansowych służących świadczeniu usług przedszkolnych przez organizacje <i>non profit</i>	252
6.3.1.1. Dysproporcje terytorialne oraz nierówności sektorowe w publicznym finansowaniu placówek przedszkolnych tego samego typu i rodzaju jako czynniki osłabiające rozwój koprodukcji	252
6.3.1.2. Relacje międzysektorowe na rzecz utrzymania finansowania publicznego działalności statutowej organizacji <i>non profit</i> świadczących usługi przedszkolne jako mechanizm wzmacniający koprodukcję	262
6.3.2. Pozafinansowe praktyki koprodukcyjne na rzecz wzmocnienia potencjału usługowego organizacji <i>non profit</i> w polityce opieki i edukacji przedszkolnej	266
6.3.3. Przekazywanie przez samorządy przedszkoli i szkół do prowadzenia organizacjom <i>non profit</i> : argument na rzecz wzmocnienia koprodukcji czy podejmowana przez gminy próba zamrożenia wydatków na edukację?	271
6.4. <i>Co-governance, co-management</i> i <i>co-production</i> po wejściu w życie ustawy przedszkolnej: zmiana faktyczna czy pozorowana?	281
6.4.1. Zmiana zasad finansowania edukacji przedszkolnej, w tym dotacja celowa dla gmin i jej przełożenie na niepublicznych dostawców usług przedszkolnych, nowe zasady finansowania przedszkoli niepublicznych oraz otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych z zakresu wychowania przedszkolnego	281
6.4.1.1. Podstawowe założenia ustawy przedszkolnej, czyli dotacja celowa i włączenie niepublicznych organów prowadzących placówki wychowania przedszkolnego do lokalnego systemu oświaty	281
6.4.1.2. Zmiana zasad finansowania przedszkoli niepublicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego w świetle ustawy przedszkolnej. Koprodukcja poza mechanizmem otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych z zakresu wychowania przedszkolnego?	289
6.4.2. Nieprzewidziane skutki wejścia w życie ustawy przedszkolnej i ich wpływ na placówki prowadzone przez niepublicznych dostawców usług przedszkolnych	301
6.4.2.1. Obniżenie wieku przedszkolnego jako remedium na malejącą liczbę dzieci w przedszkolach niepublicznych?	301

6.4.2.2. Zakaz pobierania opłat od rodziców za zajęcia dodatkowe w przedszkolach. Uzasadnione obawy rodziców o jakość programów przedszkolnych czy burza w szklance wody? . . .	304
6.4.2.3. Marginalizacja niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego – zabieg celowy czy niezmierny skutek ustawy przedszkolnej?	308
6.4.2.4. Przekształcenie oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych w przedszkola – szansa czy zagrożenie dla organizacji <i>non profit</i> świadczących usługi przedszkolne? . . .	310
6.5. Bariery w relacjach samorządów gminnych i organizacji <i>non profit</i> : ograniczenia dla koprodukcji w polityce opieki i edukacji przedszkolnej na poziomie lokalnym	313
6.5.1. Bariera ekonomiczna związana z modelem finansowania oświaty w Polsce oraz z lokalnym stanem finansów i kosztami systemu edukacji w gminach	313
6.5.2. Wpływ kultury organizacyjnej na relacje samorządów gminnych i organizacji <i>non profit</i> prowadzących placówki przedszkolne . . .	318
6.6. Edukacja przedszkolna jako element systemu naczyń połączonych, czyli o spodziewanych (i niespodziewanych) skutkach nowelizacji ustawy oświatowej z 29 grudnia 2015 r. Co dalej z koprodukcją?	321
6.7. Podsumowanie, czyli czy w Polsce mamy do czynienia ze zmodyfikowanym modelem mieszanym, czy może z prywatyzacją usług opieki i edukacji przedszkolnej, oraz kilka słów o tym, dlaczego relacje międzysektorowe w polityce wczesnej edukacji można nazwać modelem <i>in statu nascendi</i>	331
Rozdział 7	
Nauczyciele w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez organizacje <i>non profit</i>	345
7.1. Wprowadzenie do dyskusji na temat sytuacji nauczycieli zatrudnionych w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez organizacje <i>non profit</i>	345
7.2. Charakterystyka nauczycieli zatrudnionych w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez organizacje <i>non profit</i>	349
7.2.1. Status prawny zawodu nauczyciela	349
7.2.2. Wynagrodzenia	353
7.2.3. Czas pracy	357
7.2.4. Struktura wieku	358
7.2.5. Awans zawodowy, wykształcenie i rozwój zawodowy	360

7.2.5.1. Realizacja ścieżki awansu zawodowego	360
7.2.5.2. Wykształcenie nauczycieli	370
7.2.5.3. Rozwój zawodowy	373
7.3. Próba podsumowania: czy faktycznie mamy do czynienia ze zróżnicowaniem sytuacji nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach prowadzonych przez samorządy gminne i organizacje <i>non profit</i> ? I czy narzędziem do rozwiązania tego problemu jest reforma Karty nauczyciela?	379
Rozdział 8	
Udział rodziców w koprodukcji usług opieki i edukacji przedszkolnej w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez organizacje <i>non profit</i>	391
8.1. Wprowadzenie teoretyczne, czyli dylematy wokół obecności i roli rodziców w systemie edukacji	391
8.2. Różne wymiary koprodukcji rodziców w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez organizacje <i>non profit</i>	397
8.2.1. Wymiar ekonomiczny	397
8.2.2. Wymiar pedagogiczny	403
8.2.3. Wymiar społeczny	407
8.2.4. Wymiar polityczny	409
8.3. Bariery utrudniające włączenie rodziców w planowanie, świadczenie i zarządzanie usługami przedszkolnymi na poziomie placówek	411
8.4. Podsumowanie. Koprodukcja jako warunek <i>sine qua non</i> wdrożenia zapisów Karty praw i obowiązków rodziców w Europie?	414
Zakończenie	417
Aneks metodologiczny	439
A1 Metodyka analiz ilościowych zawartych w rozdziale 5 (badanie GUS na tzw. formularzu SOF-1 za 2012 r.)	439
A2 Metodyka badań w projektach autorki z lat 2011–2013 (rozdziały 6, 7 i 8)	440
A2.1 Cele i przedmiot badań	440
A2.2 Dobór próby badawczej	442
A2.3 Metody i narzędzia badawcze	447
A2.4 Procedura zbierania danych	448
A2.5 Wykaz organizacji <i>non profit</i> objętych badaniem	454
A2.6 Wykaz ekspertów	458
A3 Metodyka badań w projekcie autorki z lat 2014–2015	459

Bibliografia	463
Publikacje książkowe	463
Artykuły w czasopismach	480
Inne teksty akademickie	486
Inne dokumenty, w tym będące wyrazem polityki publicznej, informacje sygnalne i strategie	491
Akty prawne	501
Co-production in Early Childhood Education and Care Policy. Summary .	505
Indeks osób	523