

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

Wstęp

Budowa powszechnego systemu wysokiej jakości usług opieki i edukacji przedszkolnej stanowi obecnie w Polsce jeden z najważniejszych celów oświatowych. Z jednej strony ma to związek z realizacją przez państwa członkowskie Unii Europejskiej do 2020 r. wytycznych Rady UE w zakresie objęcia edukacją przedszkolną określonej liczby dzieci w wieku poniżej obowiązku szkolnego. Z drugiej – wynika z powodów demograficznych, związanych ze starzejącym się społeczeństwem, z powodów ekonomicznych, podyktowanych potrzebą aktywizacji zawodowej grup tworzących rezerwy pracy, oraz z powodów społecznych, związanych z koniecznością wzmocnienia spójności społecznej dzięki zmniejszeniu skali ubóstwa wśród dzieci i młodzieży.

Pierwsze kroki w kierunku realizacji tego celu już poczyniono za sprawą opisanych w książce reform edukacyjnych z lat 2007–2015. Zmiany te zostały zwieńczone formalnym przyjęciem przez państwo zobowiązań w zakresie zagwarantowania do 2017 r. dostępności miejsc przedszkolnych dla wszystkich dzieci w wieku od 3 do 6 lat. Wywiązanie się z tych zobowiązań nie jest jednak proste. Mimo zdecydowanej poprawy w postaci podwojenia wskaźnika objęcia dzieci edukacją przedszkolną w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej nadal istnieją obszary problemowe, które wymagają interwencji. Do takich należą duże dysproporcje regionalne i lokalne w dostępie do usług przedszkolnych, a także trudności w dostępie do tych usług dzieci najmłodszych, wobec których na razie nie jest realizowane prawo do wychowania przedszkolnego.

Problemy te sprawiają, że samorządy gminne, które są w Polsce głównymi podmiotami realizującymi zadania z zakresu wychowania przedszkolnego, mierzą się z nowymi wyzwaniami. Paradoks dotyczący samorządów wynika z potrzeby budowy powszechnego systemu usług przedszkolnych wobec trudności budżetowych, jakich doświadczają. Przecież aż do 1 września 2013 r., czyli do momentu wejścia w życie ustawy przedszkolnej, obowiązywała pełna odpowiedzialność organizacyjno-finansowa za wychowanie przedszkolne na szczeblu lokalnym. Nawet jednak po przełamaniu tego paradygmatu w wielu gminach wielkość środków przekazywanych z poziomu administracji centralnej w ramach dotacji celowej jest nieadekwatna do faktycznej skali potrzeb i oczekiwań społecznych w zakresie rozbudowy usług opieki i edukacji przedszkolnej. Taka sytuacja sprawia, że utrzymanie dotychczasowych zasad świadczenia i zarządzania usługami przedszkolnymi, a także sposób ustalania i realizowania kierunku polityki edukacji przedszkolnej zagrażają wypełnieniu politycznych deklaracji w zakresie budowy powszechnego systemu przedszkolnego i utrudniają sprostanie współczesnym wyzwaniom rozwojowym kraju. Przeprowadzone po 1989 r. reformy edukacji, polegające na przełamaniu monopolu państwa i pluralizacji organów świadczących usługi przedszkolne, przekierowaniu odpowiedzialności finansowo-organizacyjnej za te usługi na poziom lokalny, a wreszcie zmiany w obrębie samej polityki opieki i edukacji przedszkolnej, okazały się dalece niewystarczające. Przy obecnym stanie finansów publicznych i faktycznych możliwościach organizacyjnych administracji publicznej, zarówno na poziomie centralnym, jak i w samorządach, można przyjąć, że dalsze upowszechnianie opieki i edukacji przedszkolnej jest niemożliwe bez szerszego włączenia niepublicznych dostawców usług przedszkolnych, a szczególnie bez zwiększenia udziału organizacji *non profit*.

Dyskusje poświęcone tym kwestiom nie są jednak zaawansowane, a administracja publiczna jest słabo zainteresowana włączeniem innych podmiotów w budowę powszechnego systemu przedszkolnego. Jeśli już poruszane są te kwestie, to najczęściej nadal, podobnie jak w latach 90. i na początku lat 2000, kiedy kierunek reform polityki społecznej wyznaczały koncepcja neoliberalna i nowe zarządzanie publiczne, dyskusje koncentrują się wokół prywatnych, komercyjnych dostawców usług przedszkolnych, a osią rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, „ile państwa, a ile rynku” powinno być w polityce opieki i edukacji przedszkolnej. Co istotne, to dwubiegunowe, publiczno-rynkowe podejście, mimo ograniczonych zdolności sektora publicznego w zakresie budowy powszechnego

systemu przedszkolnego i elitarności przedszkoli prowadzonych przez podmioty *for profit*, dostępnych dla dzieci z zamożniejszych rodzin, sprawia, że potencjał organizacji *non profit* jako zarządców, decydentów i dostawców usług przedszkolnych jest w zasadzie niewidoczny. Organizacje *non profit* najczęściej w ogóle nie są brane pod uwagę w dyskusjach nad sposobami, narzędziami i kierunkami reform polityki opieki i edukacji przedszkolnej. Wśród przedstawicieli klasy politycznej dominują argumenty, że placówki przedszkolne prowadzone przez organizacje *non profit* otrzymują dotację publiczną, w związku z czym nie ma sensu ich osobne rozpatrywanie jako dostawców usług przedszkolnych. Jak dotąd nie prowadzono również systematycznych analiz i badań poświęconych wyłącznie organizacjom *non profit* prowadzącym placówki wychowania przedszkolnego. Dotychczasowe badania nie miały charakteru ściśle naukowego. Składały się one z opisów wybranych przypadków (*case studies*), tworzonych przez ogólnopolskie organizacje *non profit*, aktywne na polu oświaty i edukacji, w ramach realizowanych przez nie projektów (najczęściej współfinansowanych ze środków europejskich), i skupiały się bardziej na samej placówce przedszkolnej niż na organizacji ją prowadzącej. Co więcej, opisy te ogniskowały się na przedszkolach funkcjonujących na obszarach wiejskich, pomijając w zasadzie zupełnie sytuację w miastach. W pewnym sensie takie ujęcie jest zrozumiałe ze względu na katastrofalną wręcz dostępność przedszkoli na wsi dekadę temu. Tylko jedno badanie statystyki publicznej, na tzw. formularzu SOF-1, które jest przeprowadzane przez Główny Urząd Statystyczny co dwa lata, począwszy od 2009 r., dostarcza szczegółowych danych na temat potencjału społeczno-ekonomicznego tych organizacji. Nie są to jednak dane ogólnodostępne, podobnie jak nie są one analizowane pod kątem organizacji świadczących usługi przedszkolne. W powszechnej opinii natomiast, wzmocnionej przez media i oświatowe związki zawodowe, placówki wychowania przedszkolnego, prowadzone przez organizacje *non profit*, są klasyfikowane razem z przedszkolami podmiotów *for profit*. To z kolei zniekształca odbiór zasobów, którymi faktycznie dysponują przedszkola i prowadzące je organizacje *non profit*.

Na skutek wymienionych procesów aktualna wiedza o potencjale rozwojowym organizacji *non profit* w polityce opieki i edukacji przedszkolnej jest nieuporządkowana, rozproszona, fragmentaryczna, a nawet przesycona pewnymi mitami. Przykładem tych ostatnich jest przekonanie o braku stabilności placówek przedszkolnych organizacji *non profit* z powodu oparcia ich źródeł finansowania

na środkach europejskich, które będą dostępne do 2020 r., albo opinia o słabej dostępności cenowej tych placówek dla dzieci z rodzin niżej uposażonych.

Ze względu na powyższy stan rzeczy zasadniczym celem publikacji jest wypełnienie luki w zakresie wiedzy na temat stanu i perspektyw włączenia organizacji *non profit* w politykę opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce. W tym celu za podstawę analiz i badań przyjmuję koncepcję koprodukcji, w Polsce będącą ujęciem nowym, które na razie nie zostało gruntownie rozpoznane, a tym bardziej zastosowane w badaniach dotyczących polityki społecznej oraz szczegółowych polityk publicznych. Dokładniejsze analizy z wykorzystaniem tej koncepcji prowadzone były już od lat 70. ubiegłego wieku w Stanach Zjednoczonych, jednak dopiero na przełomie XX i XXI w. stopniowo zaczęła ona zyskiwać na znaczeniu zarówno w USA, jak i w krajach Europy Zachodniej i Północnej. Potencjał koprodukcji dostrzeżono w związku z poszukiwaniem nowych kierunków, metod i narzędzi przebudowy państw opiekuńczych, w celu zwiększenia ich efektywności w odpowiedzi na nowe ryzyka społeczne, czemu miało towarzyszyć utrzymanie nakładów publicznych na politykę społeczną i szczegółowe polityki publiczne na dotychczasowym poziomie. Koprodukcja, poprzez włączenie obywateli i reprezentujących ich organizacji *non profit* w świadczenie i zarządzanie usługami społecznymi, jest pragmatycznym narzędziem służącym do zwiększania dostępności i jakości usług społecznych, przy jednoczesnym utrzymaniu w ryzach wydatków publicznych na te usługi. Z drugiej strony, dzięki zapewnieniu organizacjom *non profit* udziału w planowaniu i programowaniu polityki publicznej, poprzez współdecydowanie o kierunkach jej rozwoju, narzędziach i metodach realizacji, koprodukcja może być uznana za ważne narzędzie zmiany społecznej, które demokratyzuje polityki publiczne.

W książce, wykorzystując koncepcję wielopoziomowej koprodukcji, staram się zidentyfikować bariery w zwiększaniu udziału organizacji *non profit* w opiece i wychowaniu przedszkolnym. Wskazanie tych barier jest pierwszym krokiem do sformułowania, opartej na wiedzy naukowej, strategii upowszechnienia edukacji przedszkolnej w najbliższych latach. Dlatego podstawowe pytania badawcze, na które staram się znaleźć odpowiedź, brzmią następująco: czy koprodukcja jest koniecznym elementem strategii upowszechniania opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce? W jakim zakresie koprodukcja pozwala zidentyfikować bariery w upowszechnianiu edukacji przedszkolnej w Polsce? Tym pytaniom głównym podporządkowano trzy szczegółowe pytania badawcze. Po pierwsze,

czy udział organizacji *non profit* w polityce opieki i edukacji przedszkolnej, który w Polsce przebiega zarówno na poziomie krajowym, jak i w samorządach lokalnych, a także dotyczy formułowania i wdrażania tej polityki publicznej, może być rzeczywiście traktowany jako potwierdzenie wzrastającej roli organizacji *non profit* w tej polityce publicznej? Po drugie, czy obecność organizacji *non profit* w analizowanej polityce publicznej należy potraktować jako kamuflaż dla wycofywania się państwa z realizacji zadań z zakresu edukacji i opieki przedszkolnej? Po trzecie, czy zatem koprodukcja jest zapowiedzią demokratyzacji polityki opieki i edukacji przedszkolnej, czy raczej innowacyjnym sposobem na kryzys finansów publicznych oraz niewydolność instytucji publicznych odpowiedzialnych za organizację i finansowanie wychowania przedszkolnego?

Książka składa się ze wstępu, ośmiu rozdziałów, zakończenia i bibliografii. W publikacji zamieszczono ponadto wykaz tabel, wykresów i rysunków oraz aneks metodologiczny, który zawiera omówienie metodyki badań i analiz autorki, zrealizowanych jako samodzielne projekty badawcze w latach 2011–2013 oraz 2014–2015, a także analiz na podstawie najnowszych wyników badania GUS na formularzu SOF-1 według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.

Rozdziały od pierwszego do czwartego są rozdziałami teoretycznymi. Rozdziały od piątego do ósmego stanowią część empiryczną publikacji.

Rozdział pierwszy zawiera wątki teoretyczne, mieszczące się w nurcie rozważań na temat ewolucji europejskich systemów społecznych, przechodzących przeobrażenia od tradycyjnego modelu *welfare mix*, w kierunku szerszego włączenia obywateli i reprezentujących ich organizacji *non profit* w stanowienie i we wdrażanie polityki społecznej oraz szczegółowych polityk publicznych. W tym rozdziale wskazuję na stopniowe wyczerpywanie się teorii neoliberalnych i koncepcji nowego zarządzania publicznego, a zwracam uwagę na ponowne odkrycie koprodukcji jako możliwej podstawy reformowania modelu społecznego. Rozdział drugi ma charakter analizy historycznej i przedstawia rolę organizacji społecznych w kolejnych wyróżnionych przeze mnie okresach historycznych, od zaborów aż do końca lat 80 XX w. Rozdział ten, odwołując się do źródeł historycznych, udowadnia, że polityka opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce ma długą tradycję, w której od samego początku istotną rolę odgrywały inicjatywy obywatelskie, widoczne nawet w okresie formalnie przerwanej ciągłości instytucjonalnej organizacji społecznych za czasów PRL. W rozdziale trzecim dokonałam przeglądu perspektyw teoretycznych w zakresie kierunków

przekształceń modeli opieki nad dzieckiem w Europie, uwzględniając w tych rozważaniach zmiany w modelu polskim po 1989 r., w tym dotyczące reform polityki wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w wieku poniżej obowiązku szkolnego, zrealizowane w latach 2007–2015 i zaplanowane na lata 2016–2017. W rozdziale czwartym dokonano analizy teoretycznej co do miejsca organizacji *non profit* w polityce edukacyjnej po 1989 r., ze szczególnym uwzględnieniem polityki opieki i edukacji przedszkolnej. Rozdział ten jest próbą odpowiedzi na pytanie o genezę odrodzenia, aktualną rolę i szanse rozwojowe organizacji *non profit* jako decydentów, zarządców i dostawców usług edukacji w okresie zmiany systemowej. W tej części książki zastanawiam się też, na ile instytucjonalizacja organizacji *non profit* w polityce edukacyjnej z lat 2004–2015 i zmiany zaplanowane w tej polityce na lata 2016–2017 są w stanie wzmocnić koprodukcję usług przedszkolnych na poziomie krajowym.

Rozdział czwarty i piąty traktują o koprodukcji na poziomie makro, czyli o udziale organizacji *non profit* w kształtowaniu ram prawnych opieki i edukacji przedszkolnej oraz o udziale organizacji *non profit* w świadczeniu usług przedszkolnych na poziomie krajowym. Rozdział szósty koncentruje się na poziomie mezo, tj. dotyczy udziału organizacji *non profit* w kształtowaniu i produkcji usług przedszkolnych na poziomie lokalnym. Dwa ostatnie rozdziały natomiast (siódmy i ósmy) dotyczą koprodukcji na poziomie mikro, tzn. przedstawiają udział rodziców i nauczycieli w organizacjach *non profit* świadczących usługi przedszkolne. Ta część książki zawiera wyniki moich analiz przygotowanych na podstawie ogólnodostępnych najnowszych danych branżowych, zawartych w rocznikach statystycznych (Oświata i wychowanie GUS; Bank Danych Lokalnych GUS), w ogólnodostępnej bazie danych System Informacji Oświatowej Centrum Informatycznego Edukacji, podlegającego Ministerstwu Edukacji Narodowej, a także na podstawie wyników badań GUS na formularzu SOF-1 za 2012 r. (udostępnionych w grudniu 2014 r.). Ponadto przedstawiam tu wyniki autorskich projektów naukowo-badawczych, zrealizowanych w latach 2011–2013 oraz 2014–2015.

Książka jest podsumowaniem moich kilkuletnich badań i analiz, które realizowałam w związku z przygotowaniem rozprawy doktorskiej, a kontynuowałam już po jej obronie w Instytucie Studiów Politycznych PAN od kwietnia 2013 r. do końca 2015 r. Publikacja, w porównaniu z pracą doktorską, została znacznie rozszerzona o analizy teoretyczne dotyczące koprodukcji, wraz z omówieniem najnowszych opracowań naukowych autorów zagranicznych, zajmujących

się tą problematyką. Ponadto zaktualizowałam i znacznie rozszerzyłam analizy w zakresie potencjału społeczno-ekonomicznego organizacji *non profit*, prowadzących placówki wychowania przedszkolnego, które przygotowałam na podstawie wyników badań GUS na formularzu SOF-1 za 2012 r., a które przedstawiam w rozdziale piątym publikacji. W nowej wersji tego rozdziału przedstawiłam dane dotyczące pełnej populacji organizacji *non profit*, prowadzących placówki wychowania przedszkolnego, po raz pierwszy uwzględniając potencjał zarówno organizacji świeckich, jak i podmiotów wyznaniowych. Podział na te dwie kategorie okazał się istotny z powodu różnic, jakie się pojawiły przy analizie niektórych kategorii danych, zwłaszcza w zakresie potencjału ekonomicznego subsektora przedszkolnego. Istotne jest też to, że publikacja, szczególnie w rozdziale szóstym, zawiera najnowsze analizy i wyniki moich badań z lat 2014–2015. Prezentują one zmiany w polityce opieki i edukacji przedszkolnej po wejściu w życie tzw. ustawy przedszkolnej z 2013 r. oraz sygnalizują możliwe efekty zmian systemu przedszkolnego spowodowane reformą oświaty z 29 grudnia 2015 r. – uznane skądinąd pod pewnymi względami za niezwykle kontrowersyjne i przyjęte bardzo sceptycznie zarówno przez niepublicznych dostawców usług przedszkolnych, jak i samorządy gminne oraz oświatowe związki zawodowe – mają szansę zmienić rolę organizacji *non profit* i podmiotów komercyjnych w świadczeniu i zarządzaniu usługami przedszkolnymi, a także wpłynąć na miejsce prowadzonych przez nie placówek przedszkolnych w systemie edukacji. Książka zawiera również najbardziej aktualne analizy zmian dotyczących dostępności usług przedszkolnych w Polsce, które zestawiono z danymi z innych krajów europejskich.

Przygotowanie niniejszej publikacji było możliwe dzięki środkom finansowym, które otrzymałam na realizację badań do rozprawy doktorskiej z Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu Preludium w latach 2011–2013, oraz dzięki stypendium dla doktorantów, przekazanego mi przez Samorząd Województwa Mazowieckiego w latach 2011–2012. Kontynuacja moich badań w latach 2014–2015, która miała na celu pogłębienie analiz w zakresie możliwości wdrożenia koprodukcji po wejściu w życie ustawy przedszkolnej, była możliwa w ramach badań finansowanych z dotacji celowej Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, przekazanej Instytutowi Studiów Politycznych PAN na finansowanie badań naukowych, służących rozwojowi młodych naukowców.

Wyrażam nadzieję, że książka przyczyni się do uporządkowania i zwiększenia wiedzy na temat udziału organizacji *non profit* w analizowanej szczegółowej

polityce publicznej. Dotyczy to skali zaangażowania organizacji *non profit*, zarówno jako dostawców i zarządców usług przedszkolnych, jak i podmiotów współkształtujących lokalną i krajową politykę opieki i edukacji przedszkolnej. Książka adresowana jest do szerokiego grona czytelników. Publikacja powinna zainteresować krajowe elity polityczne, wyznaczające kształt rozwiązań w analizowanej polityce publicznej, jak również przedstawiciele samorządów gminnych, którzy owe rozwiązania faktycznie realizują. Wydaje mi się także, że książka może zyskać uwagę czytelników poszukujących wiedzy na temat tego, jak włączyć organizacje *non profit* w reformowanie sfery społecznej i w realizację zadań publicznych, zarówno osób ze środowiska akademickiego, jak i praktyków, tzn. liderów i pracowników fundacji, stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, prowadzących placówki wychowania przedszkolnego i inne typy szkół. Z kolei z racji zamieszczonych w książce wyników badań dotyczących rodziców i nauczycieli materiał może być ciekawy dla obu tych grup, będących przecież jednymi z najważniejszych uczestników systemu edukacji.

W tym miejscu pragnę złożyć serdeczne podziękowanie tym osobom, których merytoryczna pomoc i życzliwe wsparcie pozwoliły mi na realizację moich naukowych zainteresowań zwieńczonych niniejszą publikacją. W szczególności pragnę podziękować Pani Profesor Ewie Leś z Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, która od wielu lat służy mi swoim doświadczeniem, będąc drogowskazem na mojej ścieżce naukowej, a której uwagi i zainteresowanie moimi badaniami pozwoliły na wnikliwe opracowanie materiału badawczego. Wyrażam wdzięczność recenzentom mojej rozprawy doktorskiej, Pani Profesor Marii Jarosz z Instytutu Studiów Politycznych PAN i Panu Profesorowi Mirosławowi Księżopolskiemu z Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, za inspirację naukową i życzliwe uwagi. Dzięki Państwu zwróciłam uwagę na problemy i wątki, które pominęłam w rozprawie doktorskiej, a które włączyłam do książki, mając nadzieję, że poszerzą wiedzę na temat udziału organizacji *non profit* w polityce opieki i edukacji przedszkolnej. Równie gorące podziękowania za inspirujące i wnikliwe uwagi winna jestem recenzentowi tej książki – Panu Profesorowi Ryszardowi Szarfenbergowi z Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, dzięki któremu wprowadziłam cenne uzupełnienia i poprawki na końcowym etapie pracy. Upowszechnienie badań i analiz nad koprodukcją, w których mam zaszczyt uczestniczyć, na pewno nie miałyby miejsca bez wsparcia Pana Profesora Victora Pestoffa z The Department

of Social Sciences Ersta Sköndal University College, któremu jestem wdzięczna za inspirujące rozmowy i wymianę doświadczeń naukowych w ramach wspólnej pracy w międzynarodowej sieci badawczej EMES. Słowa uznania kieruję do liderów wszystkich organizacji, prowadzących przedszkola i przedstawicieli samorządów gminnych, którzy wzięli udział w moich badaniach. Ta książka bez Państwa otwartości, cierpliwości i zyczliwości na pewno by nie powstała. Wreszcie serdeczne podziękowania składam moim Rodzicom i Siostrze, którzy bezwarunkowo akceptowali moje wszystkie wybory i pozwolili mi iść taką drogą, jaką wybierałam, a także mojemu Mężowi, bez którego spokojna praca nad książką nie byłaby możliwa, a który zawsze wierzy w powodzenie moich kolejnych przedsięwzięć, nawet w chwilach, kiedy sama w nie wątpię.

