

Anna Ciepielewska-Kowalik

Rola sektora publicznego oraz prywatnego (for i non-profit) w zmniejszaniu różnic w edukacji przedszkolnej w Polsce AD 2013 : zmodyfikowany model mieszany czy prywatyzacja usług przedszkolnych?

Problemy Wczesnej Edukacji/Issues in Early Education 10/3(26), 64-76

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Ciepielewska-Kowalik

Polska Akademia Nauk
annac@isppan.waw.pl

Rola sektora publicznego oraz prywatnego (for i non-profit) w zmniejszaniu różnic w edukacji przedszkolnej w Polsce AD 2013. Zmodyfikowany model mieszany czy prywatyzacja usług przedszkolnych?

Summary

The role of the public and private (for and non-profit) sectors in diminishing differences in preschool education in Poland in 2013. Modified mixed model or privatization of preschool services?

The role of the public and the private for and non-profit sectors in decrease in inequalities in preschool education in Poland in 2013. Modified welfare mix or privatization of preschool services? The aim of this article is to investigate the role of the public and the private sector (for and non-profit) in decrease in inequalities in preschool education in Poland in 2013. It is presented in relation to two different models of reforming early childhood education and care policy (ECEC), such as demand-driven privatization that coincides with the market model and supply-driven privatization that coincides with the democratic experimentalism. Taking into consideration territorial inequalities in preschool education in Poland, the author analyses what influence have both types of reforming ECEC policy on building the universal system of high quality preschools. Reforms in ECEC policy in 2007–2012, according to the most present changes in legal frameworks in preschool education is also examined in this article. Finally, different types of challenges in institutionalization of supply-driven privatization/democratic experimentalism and demand-driven privatization/market model of reforming ECEC policy is investigated. The article is based on Polish and foreign literature, as well as the analysis made by the author in her research project in 46 non-profit organisations running preschools in four voivodeships in Poland.

Keywords: preschool education, inequalities, demand-driven privatization, supply-driven privatization, market model, democratic experimentalism, non-profit organizations

Słowa kluczowe: edukacja przedszkolna, nierówności, prywatyzacja ukierunkowana na rozwój popytu, prywatyzacja ukierunkowana na podaż, model rynkowy, demokratyczne eksperymentowanie, organizacje non-profit

Wprowadzenie

Rozwój powszechnego systemu wysokiej jakości usług w zakresie opieki i edukacji przedszkolnej uznawany jest obecnie w Polsce za jeden z najistotniejszych celów oświatowych. Ma to związek z wytycznymi europejskimi, którym sprostać muszą kraje członkowskie¹ oraz ze współczesnymi wyzwaniami demograficznymi, takimi jak zahamowanie procesu starzenia się społeczeństwa, ekonomicznymi, tzn. podniesieniem aktywności zawodowej grup tworzących rezerwy pracy (kobiety) oraz społecznymi, czyli wzmocnieniem spójności społecznej przez zmniejszenie skali ubóstwa wśród dzieci i młodzieży. Wobec tak zarysowanych celów niniejszy artykuł przedstawia specyfikę reformowania polityki opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce w ostatnich latach. Zmiany te ukazane są w kontekście dwóch odmiennych modeli budowy nowej architektury społecznej, tzn. prywatyzacji ukierunkowanej na rozwój popytu, zbieżnej z modelem rynkowym oraz prywatyzacji ukierunkowanej na podaż usług przedszkolnych, zbieżnej z modelem demokratycznego eksperymentowania. W artykule wykorzystano najnowsze doniesienia krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu oraz analizy własne autorki².

Edukacja przedszkolna w Polsce w latach 1989–2013 – stare dysproporcje, nowe wyzwania

W latach 90-tych XX wieku na skutek zmian o charakterze popytowym (zmniejszenie liczby dzieci w wieku przedszkolnym, wzrost bezrobocia wśród kobiet, co umocniło rodzinny model opieki), podażowym (wpisanie edukacji przedszkolnej na listę zadań własnych gmin) i ustawowym (brak obligatoryjności wychowania przedszkolnego), liczba przedszkoli uległa istotnemu zmniejszeniu. W latach 1990–1999 liczba tych placówek w miastach zmniejszyła się o ok. 30%, a na obszarach wiejskich o ok. 40% (Levitas, Herczyński 2002). W efekcie, w zestawieniu z nieznacznie rosnącą dynamiką demograficzną oraz powolną zmianą demograficzno-ekonomicznego modelu rodziny, w którą wpisane jest kurczenie się zasobów opieki rodzinnej nad dziećmi, zmiany te w latach 2005–2012 uwidoczniły głęboką lukę instytucjonalną w dostępie do usług w zakresie opieki i edukacji przedszkolnej. Dostępność usług przedszkolnych jest w Polsce silnie zróżnicowana terytorialnie, zarówno w podziale wojewódzkim, jak również na linii miasto-wieś. Według danych Systemu Informacji Oświatowej w 2012 r. w zajęciach realizowanych we wszystkich typach placówek przedszkolnych uczestniczyło 69,7% dzieci w wieku 3–5 lat, w tym

¹ Zgodnie z wytycznymi Rady UE, przyjętymi podczas szczytu w Barcelonie w 2002 r., państwa członkowskie zostały zobowiązane do 2010 r. do zapewnienia opieki instytucjonalnej dla 90% dzieci w wieku przedszkolnym. W 2009 r. Rada UE podwyższyła ten wskaźnik dla dzieci 4-letnich do 95% w 2020 r. (Rada UE 2009).

² W ramach projektu pt. „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 (2011–2013)”, współfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (konkurs Preludium 1).

w miastach 83,7%, a na obszarach wiejskich 50,8%. W sumie w 2012 r. funkcjonowało w Polsce 19 906 placówek wychowania przedszkolnego, do których uczęszczało 1 160 509 dzieci w wieku 3–5 lat. Jednak aż 787 158, czyli 67,8% z nich pochodziło z miast. W 2006 r. wskaźnik uczestnictwa dzieci 3–5 lat w edukacji przedszkolnej wynosił ogółem 44,6%, a dla wsi tylko 21,4%. W latach 2007–12, m.in. wskutek dywersyfikacji typów placówek przedszkolnych przez wprowadzenie tzw. innych form wychowania przedszkolnego (punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego w 2007 r.) oraz zwiększeniu dostępności funduszy unijnych, utworzono ponad 200 tys. miejsc przedszkolnych. Mimo tego jednak w systemie nadal brakuje ok. 100 tys. miejsc dla dzieci w wieku 3–5 lat (Sejm RP 2012).

W 2011 r. najwyższą dostępnością przestrzenną usług świadczonych w tradycyjnych przedszkolach (bez uwzględnienia innych form wychowania przedszkolnego) charakteryzowały się niezmiennie województwa najsilniej uprzemysłowione oraz z największymi ośrodkami miejskimi, tzn. woj. opolskie (301,6 miejsc na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat), małopolskie (186,7), wielkopolskie (165,6) i śląskie (130,7). W pozostałych województwach dostępność przestrzenna usług przedszkolnych kształtowała się na poziomie średnim, tj. w przedziale 120–90 miejsc przedszkolnych na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat (woj. świętokrzyskie, lubuskie, lubelskie, mazowieckie, pomorskie, łódzkie, podkarpackie) lub niskim, tj. ok. 70 miejsc (woj. kujawsko-pomorskie, dolnośląskie i warmińsko-mazurskie). Wyjątek stanowią woj. podlaskie i zachodniopomorskie, gdzie w 2011 r. na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat przypadało ok. 40 miejsc w przedszkolach, czyli ponad siedmiokrotnie mniej niż w woj. opolskim.

Nawet jednak w województwach silniejszych, tak jak w Wielkopolsce i na Mazowszu, występują dysproporcje, które pozwalają na wyodrębnienie obszarów o wysokiej dostępności usług przedszkolnych (metropolie i gminy podmiejskie leżące w strefie ich wpływów) oraz obszarów problemowych (pozametropolitarnych, wiejskich, gmin typowo rolniczych), gdzie dostępność jest istotnie niższa. Przykładowo w woj. mazowieckim w 2012 r. tzw. coverage rate dla dzieci w wieku 3–5 lat³, przy średniej dla tego regionu 75,6%, wyniósł na obszarach miejskich 87,8%, a na wsi o ponad 1/3 mniej (51,8%). Dla porównania: odsetek dzieci w wieku 3–5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej w Warszawie wyniósł 93,6%, podczas gdy w podregionie radomskim na wsi zaledwie 42,7%.

Przytoczone dane dowodzą, iż Polska, mimo niekwestionowanej poprawy wskaźników objęcia dzieci edukacją przedszkolną w latach 2007–2012, nadal w tym obszarze zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie. Z kolei wskaźnik objęcia edukacją przedszkolną dzieci 4-letnich (w 2012 r. 66,3%) wskazuje na wciąż dzielący Polskę znaczny dystans wobec wytycznych Unii Europejskiej.

³ Zgodnie z wytycznymi Rady UE, przyjętymi podczas szczytu w Barcelonie w 2002 r., państwa członkowskie zostały zobowiązane do 2010 r. do zapewnienia opieki instytucjonalnej dla 90% dzieci w wieku przedszkolnym. W 2009 r. Rada UE podwyższyła ten wskaźnik dla dzieci 4-letnich do 95% w 2020 r. (Rada UE 2009).

W stronę nowego modelu reformowania systemu opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce?

Ograniczona i zróżnicowana dostępność usług edukacji przedszkolnej sprawia, iż bardziej niż kiedykolwiek wcześniej po 1989 r. stanowi ona przedmiot troski polityków i społeczeństwa, a także pole realizowanych i planowanych reform. Jest to tym istotniejsze, że po ponad dwudziestu latach od rozpoczęcia przebudowy sfery społecznej zdecentralizowany sektor publiczny, będący w Polsce głównym podmiotem stanowiącym i realizującym politykę opieki i edukacji przedszkolnej, znalazł się w potrzasku. Paradoks samorządów wynika z potrzeby budowy powszechnego systemu usług przedszkolnych wskutek wzrostu zapotrzebowania i oczekiwań społecznych w tym zakresie oraz decyzji i nacisków politycznych z poziomu centralnego (rząd i MEN), oznaczających stopniowe rozszerzanie zadań przedszkolnych⁴, w związku z dążeniem do sprostania nowym rodzajom ryzyka społecznego i koniecznością dostosowania kraju do wytycznych europejskich. Z drugiej strony mamy do czynienia z pogarszającą się sytuacją budżetową samorządów, powracającymi planami ograniczenia ich możliwości finansowych oraz realizacją w okresie zmiany systemowej paradygmatu pełnej, a od 2013 r., wskutek wprowadzenia dotacji celowej dla gmin na przedszkola, utrzymania rozbudowanej⁵ odpowiedzialności organizacyjno-finansowej za przedszkola na szczeblu lokalnym.

W takiej sytuacji zaspokojenie potrzeb społecznych i realizacja zadań politycznych w zakresie podniesienia dostępności usług edukacji przedszkolnej stały się niemożliwe przy utrzymaniu dotychczasowych zasad finansowania i świadczenia tych usług. Przeprowadzone po 1989 r. reformy, polegające na przełamaniu monopolu państwa i pluralizacji organów świadczących usługi przedszkolne oraz przekierowaniu odpowiedzialności za te usługi na poziom lokalny, okazały się niewystarczające. Wobec tego w polskiej debacie publicznej i literaturze przedmiotu, podobnie jak w państwach Europy Zachodniej, coraz częściej zwraca się uwagę na potrzebę rekonstrukcji obecnej architektury społecznej, w tym przebudowę systemu opieki i edukacji przedszkolnej. W tym kontekście podkreśla się potrzebę dokonania redefinicji roli i zakresu zaangażowania państwa (sektora publicznego szczebla lokalnego i centralnego) oraz podmiotów prywatnych for i non-profit w finansowanie i świadczenie usług edukacyjnych. W nowym układzie brane są również pod uwagę formy współdziałania międzysektorowego na rzecz budowy powszechnego systemu usług przedszkolnych. Rozpatrując sygnalizowaną wyżej problematykę, Asoli i Ranci (2002) piszą o nowej prywatyzacji sfery społecznej oraz wskazują na dwa odmienne modele tego procesu, tj. prywatyzację ukierunkowaną na rozwój popytu (demand-driven privatization) i na podaż usług społecznych (supply-driven privatization). W podobnym

⁴ W ramach projektu pt. „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 (2011–2013)”, współfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (konkurs Preludium 1).

⁵ Wskaźnik mierzący dostępność usług przedszkolnych, tzn. odsetek dzieci w określonym wieku korzystających z opieki przedszkolnej.

tonie wypowiada się Moss (2009), wyróżniając odmienne modele reformowania systemu opieki i edukacji przedszkolnej, tzn. model rynkowy i demokratyczne eksperymentowanie. Wybór formy prywatyzacji/modelu reformowania systemu opieki i edukacji przedszkolnej jest niezwykle istotny. Warunkuje bowiem zakres obowiązków i możliwości rozwojowe poszczególnych sektorów w zakresie świadczenia usług przedszkolnych. Ponadto wpływa na możliwość poprawy dostępności i jakości tych usług oraz faktyczną realizację zasady równości szans dzieci bez względu na status społeczno-ekonomiczny, kulturowy i edukacyjny rodziny pochodzenia dziecka oraz jego miejsce zamieszkania.

Prywatyzacja ukierunkowana na rozwój popytu, zbieżna z modelem rynkowym, zakłada ograniczenie aktywności sektora publicznego w świadczeniu usług opieki i edukacji przedszkolnej, przy jednoczesnym rozwoju instrumentów stymulujących wzrost popytu prywatnego na te usługi. Podstawą tego modelu jest pogląd, że odpowiednie wsparcie i system zachęt państwa jest w stanie przekierować popyt na usługi przedszkolne na prywatnych dostawców. Stosowane w tym modelu prywatyzacji/reformowania bony, vouchery i zwolnienia podatkowe dla odbiorców usług przedszkolnych (rodziców) stanowią przykład nowych form wsparcia publicznego, które stymulują wzrost popytu prywatnego na usługi wczesnej opieki i edukacji (Ascoli, Ranci 2002; Karwowska-Struczyk 2012 za: Moss 2009). Przykładem zastosowania tego modelu w warunkach polskich są rozwiązania wpisane do ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁶, które przewidują system zachęt dla nabywców usług opiekuńczych świadczonych przez nianie⁷. Podobną funkcję miałaby spełniać postulowana przez Prawo i Sprawiedliwość propozycja wprowadzenia tzw. bonu rodzinnego w wysokości 300 zł miesięcznie, odciążającego gospodarstwa domowe w zakupie usług opieki żłobkowej i edukacji przedszkolnej w placówkach publicznych i niepublicznych (PiS 2012). Z kolei zwiększenie w 2012 r. ulgi podatkowej dla rodzin z trojgiem i więcej dzieci sprzyjać ma zwiększeniu siły nabywczej rodzin wielodzietnych, co w konsekwencji wzmocni popyt prywatny na usługi opiekuńczo-edukacyjne dla dzieci w wieku poniżej obowiązku szkolnego.

Prywatyzacja ukierunkowana na rozwój popytu i model rynkowy w reformowaniu edukacji przedszkolnej przewidują rozdział finansowania pozostającego w gestii państwa od świadczenia usług edukacyjnych, którym zajmować ma się sektor prywatny for i non-profit. Wobec tego oba modele oznaczają zasadniczą zmianę w strukturze organizacyjnej współczesnego systemu edukacji. Rola sektora publicznego zostaje bowiem ograniczona do zagwarantowania świadczenia usług na minimalnym poziomie, skierowanych do grup

⁶ Mowa tu o nałożeniu na gminy od 2011 r. obowiązku zapewnienia miejsca do realizacji wychowania przedszkolnego dla każdego dziecka w wieku 5 lat (ustawa z dn. 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458). Obowiązek ten od 2014 r. rozszerzono na dzieci 4-letnie, a od 2016 r. na dzieci 3-letnie (ustawa z dn. 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r., poz. 827).

⁷ Od września 2013 r. gminy otrzymują dotację celową na przedszkola. Wyniki konsultacji społecznych dotyczących tego rozwiązania wskazują jednak, iż w opinii przedstawicieli większości samorządów w Polsce, wysokość planowanych środków nie odpowiada rzeczywistym potrzebom władz lokalnych i jest niewspółmierna do skali rozszerzonych zadań przedszkolnych (MEN 2012).

społecznych o najniższych dochodach, które nie są w stanie korzystać z rozbudowanego rynku usług oferowanych przez dostawców prywatnych. Dla pozostałych grup społecznych głównym świadczeniodawcą usług przedszkolnych pozostaje sektor prywatny for i non-profit. Zwolennicy tych modeli podkreślają, że wprowadzenie na szeroką skalę dostawców prywatnych zapewnia faktyczną realizację zasady „wolności wyboru”. Zwiększenie decyzyjności odbiorców usług, dzięki stymulowaniu popytu prywatnego zmusza bowiem dostawców prywatnych do zwiększenia jakości usług (zasada konkurencyjności), poprawy ich skuteczności (najlepsza możliwa usługa za określoną cenę), urealnienia te usługi (udoskonala je lub likwiduje) oraz wprowadza innowacyjne rozwiązania. A wszystko po to, aby zachęcić rodziców do zakupu usługi (Karwowska-Struczyk 2012). W rezultacie więc przejście w kierunku otwartej konkurencji w zakresie świadczenia usług opieki i edukacji przedszkolnej ma zapobiegać obniżeniu ich jakości.

Podstawową przyczyną popularności politycznej modelu rynkowego i prywatyzacji ukierunkowanej na rozwój popytu pozostaje możliwość znacznej redukcji (lub co najmniej zamrożenia na obecnym poziomie) wydatków publicznych na opiekę i edukację przedszkolną. W obu modelach zakłada się bowiem, iż podmioty prywatne for i non-profit będą pozyskiwały istotną część środków na działalność nie z sektora publicznego, ale ze źródeł rynkowych, czyli od odbiorców usług. Doświadczenia państw zachodnich realizujących omawiane modele, w tym m.in. USA, Australii i Wielkiej Brytanii wskazują jednak, że poszukiwanie alternatywy dla źródeł publicznych skłania dostawców prywatnych for i non-profit do skoncentrowania na świadczeniu usług przedszkolnych dla grup o większych możliwościach nabywczych. W efekcie, hasła „wolności wyboru” oraz „prawo do wyboru” mają wyłącznie wymiar symboliczny. Wiele rodzin niżej uposażonych, dysfunkcyjnych oraz zamieszkujących obszary socjoekonomicznie zaniedbane nadal pozostaje wykluczona z dostępu do usług przedszkolnych. Paradoksalnie, wykluczenie z usług przedszkolnych utrzymuje się więc najsilniej tam, gdzie dla dobra przyszłego rozwoju dzieci i społeczeństwa, powinno być najszybciej zniesione. Ponadto, o ile koncentrację na grupach najsilniejszych ekonomicznie można zrozumieć w przypadku podmiotów prywatnych działających dla zysku (for-profit), o tyle wzrost udziałów rynkowych w strukturze dochodów organizacji non-profit, przy ograniczaniu finansowania publicznego osłabia jedną z podstawowych funkcji sektora społecznego, jaką jest świadczenie usług dla grup w trudniejszej sytuacji społecznej i ekonomicznej. Tymczasem wystarczy spojrzeć na dane ilościowe, żeby przekonać się, jak znaczącą rolę odgrywają w Polsce fundusze publiczne w przypadku organizacji społecznych świadczących usługi opieki i edukacji przedszkolnej. W 2008 r. środki finansowe ze źródeł publicznych stanowiły 63,8% budżetu wszystkich fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych prowadzących placówki przedszkolne. Przychody z tego źródła wykazało $\frac{3}{4}$ tych podmiotów. Dla porównania: przychody ze źródeł rynkowych stanowiły 18,5% budżetu organizacji non-profit prowadzących placówki przedszkolne, a wykazała je mniej niż $\frac{1}{3}$ (29%) tych podmiotów. Ograniczenie finansowania usług przedszkolnych świadczonych przez organizacje non-profit w drodze prywatyzacji ukierunkowanej na rozwój popytu

oraz implementacja modelu rynkowego w reformowaniu systemu edukacji przedszkolnej są szczególnie niebezpieczne na obszarach wiejskich. Dotacja gminna jest bowiem tutaj znaczącym, a w wielu przypadkach jedynym źródłem finansowania działalności przedszkolnej. Wyniki badań autorki, zrealizowane w latach 2011–2012 w 38 organizacjach non-profit na obszarach wiejskich czterech województw Polski⁸ dowiodły, iż dotacja gminna stanowiła 75–90% budżetu tych podmiotów. Organizacje non-profit na obszarach wiejskich cechuje ponadto wyraźne ograniczenie możliwości pozyskiwania środków ze źródeł rynkowych, z uwagi na niską siłę nabywczą odbiorców usług. W 2008 r. 78% stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych w gminach wiejskich prowadziło wyłącznie nieodpłatną działalność statutową, nie pobierając od rodziców żadnych opłat w związku ze świadczeniem usług przedszkolnych. Badanie ilościowe autorki, którym objęto 309 rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli non-profit potwierdziło, iż dostępność ekonomiczna usług opieki i edukacji przedszkolnej stanowi jeden z podstawowych czynników przy wyborze przedszkola przez rodziców. Przystępne opłaty za opiekę nad dzieckiem stanowiły czwarty najczęściej wskazywany powód wyboru placówki przedszkolnej prowadzonej przez organizację pozarządową. Ten czynnik został wskazany przez rodziców w 40,9% przypadków, w tym aż w 78,6% przez rodziców z obszarów wiejskich.

Wyniki badań terenowych autorki wskazują, że wskutek zastosowania prywatyzacji ukierunkowanej na rozwój popytu/modelu rynkowego w wielu gminach w Polsce (⅓ spośród 31 objętych badaniem) dochodzi nie tylko do przeniesienia na podmioty niepubliczne odpowiedzialności za świadczenie usług przedszkolnych, ale i za ich finansowanie. Przykładem takiego rozwiązania jest przekazywanie przez samorząd gminny organizacjom non-profit prowadzącym przedszkola budynków na działalność edukacyjną wraz z przeniesieniem na organizację pełnych kosztów związanych z utrzymaniem i eksploatacją bazy lokalowej (zarówno opłat bieżących, jak i inwestycji wymagające większych nakładów, w tym remontów). Rolę „reduktora” wydatków publicznych na edukację przedszkolną w modelu rynkowym/prywatyzacji ukierunkowanej na rozwój popytu może też spełniać art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty. Zapis ten zezwala na przekazanie przez samorząd placówki oświatowej, do której uczęszcza nie więcej niż 70 dzieci, innemu podmiotowi, w drodze umowy, tj. bez uprzedniej likwidacji przekazywanej szkoły lub przedszkola. W intencji ustawodawcy rozwiązanie to, funkcjonujące w polskim systemie od 2009 r., miało na celu ochronę małych, głównie wiejskich szkół przed likwidacją z powodów ekonomicznych/demograficznych. W praktyce, w niektórych miejscach w Polsce, stanowi sposób na pozbycie się przez samorząd całości (w przypadku szkół subwencjonowanych z budżetu państwa) lub części (w przypadku przedszkoli) ciężaru kosztów związanych z prowadzeniem placówki oświatowej, głównie dzięki wyjściu z zobowiązań wpisanych w Kartę Nauczyciela. Bywa również, jak w przypadku przedszkoli w Radomiu w 2011 r., że zapisy art. 5 ust. 5g są nadużywane, a uspołecznienie staje się de facto ukrytą prywatyzacją bez ograniczeń, która ma na celu

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 235.

jedynie oszczędności budżetowe w samorządzie⁹. W takich przypadkach model rynkowy i prywatyzacja ukierunkowana na rozwój popytu stanowią sposób na odpolityzowanie odpowiedzialności państwa za rozwój edukacji przedszkolnej. Struczyk-Karwowska (2012: 125) zauważa, że „konkurencja i prawo wyboru jednostki (...) jest antidotum dla państwa na brak sukcesu (...) w upowszechnianiu dobrej jakości edukacji publicznej dla małych dzieci”.

Zatem zasadne wydaje się postawienie pytania, czy w Polsce prywatyzacja ukierunkowana na rozwój popytu, zbieżna z modelem rynkowym reformowania polityki opieki i edukacji przedszkolnej, faktycznie prowadzi do wzrostu demokracji i uspołecznienia systemu przez włączenie na szeroką skalę inicjatyw prywatnych? Czy raczej implementacja obu modeli jest wynikiem trudności budżetowych samorządów i wiążącej się z tym potrzeby zmniejszenia obciążeń z finansowania usług opiekuńczo-edukacyjnych przez sektor publiczny? Tak postawione pytania nabierają szczególnego znaczenia w perspektywie pojawiających się co jakiś czas propozycji i planów reformowania edukacji. Chodzi m.in. o propozycje resortu oświaty z 2011 r., w których dopuszczono możliwość zlecania zadań oświatowych w zakresie prowadzenia wszystkich szkół i przedszkoli, tj. bez limitu uczniów, wyłącznie organizacjom działającym w sferze pożytku publicznego z zastosowaniem procedury otwartego konkursu ofert, na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (MEN 2011). Zniesienie limitu uczniów w przekazywanych placówkach, które ma poszerzyć aktywność podmiotów prywatnych for i non-profit w edukacji jest także popierane przez organizacje samorządowe stanowiące Stronę Samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Te propozycje stwarzają szansę na wzmocnienie instytucjonalizacji podmiotów prywatnych, zwłaszcza w środowiskach miejskich, gdzie do placówek edukacyjnych uczęszcza z reguły więcej niż 70 dzieci. Z drugiej strony, w przypadku samego art. 5 ust. 5g i jego poszerzenia znoszącego limit uczniów, budzi się silny sprzeciw nauczycieli i nauczycielskich związków zawodowych. Środowiska te kwestionują zgodność powyższych przepisów z konstytucją RP, wskazując, że samorządy masowo zaczną cedować odpowiedzialność za realizację zadań oświatowych na podmioty prywatne, co doprowadzi do urynkowania oświaty, a także stoi w sprzeczności w zasadą równego dostępu do usług edukacyjnych (ZNP 2013). Nie ulega jednak wątpliwości, iż nauczycieli można uznać za grupę najsilniej obciążoną kosztami prywatyzacji ukierunkowanej na rozwój popytu oraz wdrożenia modelu rynkowego reformowania edukacji przedszkolnej. Wyniki badań nauczycieli zrealizowanych przez autorkę w 46 organizacjach non-profit¹⁰ wskazują, iż ich sytuacja zawodowa w wielu (co nie oznacza, że we wszystkich) placówkach prowadzonych przez organizacje społeczne odbiega od poziomu realizowanego w przedszkolach samorządowych. Chodzi o z reguły niższe wynagrodzenia (brak powiązania wynagrodzenia ze

⁹ Mowa tu o przeniesieniu odpowiedzialności za opłacanie składek na ZUS za legalnie zatrudnione nianie z pracodawców-nabywców usług opiekuńczych (rodziców) na państwo.

¹⁰ Badaniem ilościowym objęto 96 nauczycieli, uzupełniając w 16 placówkach przedszkolnych non-profit przeprowadzono z nauczycielami indywidualne wywiady pogłębiane.

stopniem awansu zawodowego, słabo rozbudowane systemy motywacyjne, brak dodatków, np. tzw. trzynastki), wyższy tygodniowy czas pracy (35% nauczycieli miało pensum dydaktyczne w wymiarze 30–35 godzin), mniej stabilne warunki zatrudnienia (brak umowy mianowania), ustawowy brak możliwości realizacji ścieżki awansu zawodowego w innych niepublicznych formach wychowania przedszkolnego oraz mniej korzystne warunki rozwoju zawodowego (brak lub niewielkie budżety pracodawców na podnoszenie kwalifikacji). Niestety autorka nie dysponuje wynikami badań nauczycieli w placówkach for-profit. Niemniej jednak można przypuszczać, że w sektorze komercyjnym, ze względu na wyższą siłę nabywczą rodziców, pewne negatywne charakterystyki sytuacji zawodowej nauczycieli widoczne w przedszkolach społecznych mogą ulec zminimalizowaniu lub zatarciu (np. wyższe wynagrodzenie rekompensujące wyższe pensum lub brak możliwości realizacji ścieżki awansu zawodowego). Z całą pewnością należy jednak podkreślić, iż czynnikiem różnicującym sytuację nauczycieli pracujących w przedszkolach samorządowych i społecznych jest brak wystarczającego dokapitalizowania organizacji społecznych świadczących usługi przedszkolne. To ograniczone środki budżetowe, którymi dysponują podmioty non-profit, a nie podstawy prawne zatrudnienia (brak Karty Nauczyciela) pogarszają sytuację zawodową nauczycieli w przedszkolach społecznych. Badania autorki dowodzą, iż w organizacjach społecznych, w których poziom finansowania odpowiada potrzebom organu prowadzącego, co ma miejsce w największych aglomeracjach miejskich takich jak Warszawa i Poznań oraz strefie ich wpływów, sytuacja nauczycieli nie odbiega znacząco od przedszkoli samorządowych. Te wyniki potwierdzają tezę, że skierowanie usług przedszkolnych na tory prywatyzacji ukierunkowanej na rozwój popytu i wdrożenie modelu rynkowego może szczególnie pogorszyć sytuację zawodową nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach prywatnych (z reguły non-profit) na obszarach, na których poszukiwanie źródeł finansowania poza sektorem publicznym jest utrudnione. Oba modele reformowania edukacji przedszkolnej mogą w rezultacie doprowadzić do spadku atrakcyjności placówek społecznych jako miejsc pracy, co skutkować będzie pogorszeniem jakości usług przedszkolnych.

Przedstawiona charakterystyka modelu rynkowego i prywatyzacji ukierunkowanej na rozwój popytu, dowodzi, iż oba modele, bez wyraźnej kontroli państwa, w swojej czystej postaci, raczej wzmacniają niż redukują swoistą segregację dzieci w polskim systemie edukacji. W takim ujęciu najniższy szczebel kształcenia, jakim jest edukacja przedszkolna nie wyrównuje, ale konserwuje lub nawet pogłębia istniejące różnicowanie szans rozwojowych młodego pokolenia. W rezultacie, prywatyzacja ukierunkowana na rozwój popytu ani system rynkowy „nie jest w stanie dostarczyć usługi oczekiwanej przez polityków oświatowych, w szczególności równego dostępu do dobrej jakości, stałej usługi” (Karwowska-Struczyk 2012: 97 za: Moss 2009: 21).

Dlatego wydaje się, że w warunkach polskich, w których ograniczone możliwości ekonomiczne rodzin mogą stanowić barierę dla rozwoju powszechnego i w pełni równego rynku usług przedszkolnych finansowanych przez nabywców prywatnych, znacznie korzystniejszy jest drugi model prywatyzacji i reformowania edukacji przedszkolnej,

tworzący model mieszany (welfare mix), oparty na solidarności społecznej i zasadzie pomocniczości. Prywatyzacja ukierunkowana na podaż usług społecznych (supply-driven privatization) (Ascoli, Ranci 2002) zbieżna z tzw. modelem demokratycznego eksperymentowania (Moss 2009) nie zakłada zmiany fundamentów systemu edukacji, ale jego rekonstrukcję przez wdrożenie zasad współzarządzania z podmiotami prywatnymi for i non-profit. Sektor publiczny przekazuje odpowiedzialność za organizację usług edukacji i opieki przedszkolnej podmiotom prywatnym, ale utrzymuje odpowiedzialność za finansowanie tych usług. Oba modele bazują więc na współpracy międzysektorowej, z tym, że zastępują relację współzależności sektora publicznego i prywatnego opartą na zaufaniu, relacjami bazującymi na wymianie. W nowym układzie państwo pełni rolę płatnika i nabywcy usług przedszkolnych, które są świadczone przez sektor prywatny for i non-profit. W ostatnich latach w polskim systemie edukacji przedszkolnej pojawiły się elementy, które potwierdzają próby wdrożenia modelu prywatyzacji ukierunkowanej na podaż usług/modelu demokratycznego eksperymentowania. Świadczy o tym redefinicja finansowania usług przedszkolnych przez wprowadzenie od 2013 r. dotacji celowej dla gmin na przedszkola, która utrzymuje jednak odpowiedzialność finansową za usługi przedszkolne po stronie sektora publicznego. Organizacja usług przedszkolnych coraz częściej jest natomiast powierzana podmiotom prywatnym for i non-profit, m.in. dzięki rozwiązaniom wpisanym do wspomnianego już art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty. Tworzenie wielosektorowej struktury dostawców usług przedszkolnych wspierane jest rozwojem eksperymentalnych form partnerstwa publiczno-prywatnego. Wspomnieć można o rezerwowaniu puli miejsc przedszkolnych przez samorząd w placówkach niepublicznych dla dzieci, które nie dostały się do przedszkola gminnego (praktykowane w gminie Prażmów i na warszawskiej Białoleńce), tworzeniu przez samorząd lokali na działalność przedszkolną dla podmiotów prywatnych, udostępnianych na warunkach preferencyjnych (Gdańsk) czy budowa tzw. modułowych przedszkoli (Wrocław).

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że mankamentem prywatyzacji ukierunkowanej na podaż usług społecznych/modelu demokratycznego eksperymentowania jest zmniejszenie dywersyfikacji źródeł finansowania podmiotów niepublicznych przez koncentrację na funduszach publicznych. Środki rynkowe od nabywców usług (rodziców) w tych modelach stanowią bowiem zaledwie niewielką część i mają charakter uzupełniający. Taka strategia w Polsce, przy ograniczonych możliwościach finansowych sektora publicznego, może być niewystarczająca dla budowy powszechnego systemu wysokiej jakości usług przedszkolnych. Po drugie, oba modele, zachęcając do tworzenia wielopoziomowej struktury dostawców usług, zakładają wprowadzenie mechanizmów rynkowych w dostępie do środków publicznych. W rezultacie konkurujące o środki publiczne podmioty prywatne for i non-profit muszą nie tylko spełniać określone normy i standardy, ale też poddawać się procedurom biurokratycznym i unifikacyjnym. Paradoksalnie bowiem państwo będące gestorem środków publicznych na finansowanie usług edukacji przedszkolnej, świadczonych przez podmioty prywatne, bardziej docenia i chętniej finansuje te inicjatywy, które charakteryzuje umiejętność efektywnego zarządzania zakontraktowany-

mi usługami, a nie programy eksperymentalne. W tym kontekście należy mieć na uwadze ryzyko pozbawienia podmiotów prywatnych, a zwłaszcza organizacji non-profit niezależności, innowacyjności i elastyczności reagowania na potrzeby i oczekiwania społeczne, czyli cech uznawanych za podstawowe w sektorze społecznym. Ponadto należy pamiętać, że to właśnie wskazane cechy pozwalają sektorowi społecznemu realizować programy, które z powodu zbyt wysokiego ryzyka ekonomicznego nie stanowią przedmiotu zainteresowania sektora komercyjnego lub publicznego, tak jak zajęcia przedszkolne dla dzieci ze środowisk socjoekonomicznie, edukacyjnie i kulturowo zaniedbanych na wsiach popegeerowskich w Polsce. Wyniki badań jakościowych przeprowadzonych przez autorkę dowodzą, iż w warunkach polskich wysoki poziom wykorzystania środków publicznych w świadczeniu usług przedszkolnych nie stanowi zagrożenia dla zachowania autonomii organizacji non-profit oraz nie ogranicza ich innowacyjności, a także nie wzmaga ryzyka izomorfizmu wobec placówek samorządowych¹¹. Finansowanie publiczne zapewnia bowiem podniesienie dostępności i jakości usług świadczonych przez podmioty non-profit, co realizowane jest przez objęcie edukacją większej liczby dzieci, rozbudowanie oferty edukacyjnej oraz polepszenie warunków i infrastruktury techniczno-dydaktycznej. W badanych organizacjach non-profit, mimo wysokiego finansowania ze źródeł publicznych, nadal realizowane były programy niewykorzystywane na większą skalę w przedszkolach samorządowych, takie jak praca z grupą różnowiekową, metoda projektów edukacyjnych, hipoterapia, felinoterapia, dogoterapia, bajkoterapia czy eksperymentalne zajęcia ruchowe takie jak mix-ball (zajęcia z piłkami rehabilitacyjnymi). W przekonaniu autorki izomorfizm w przypadku utrzymania wysokiego poziomu finansowania ze środków publicznych w usługach edukacji przedszkolnej świadczonych przez sektor non-profit może dotyczyć aspektu pozytywnego, jakim jest profesjonalizacja działań wskutek zwiększenia zatrudnienia płatnego personelu, a nie bazowania na wolontariacie. W 2008 r. 69% stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych prowadzących placówki przedszkolne, które wykazały środki ze źródeł publicznych, zatrudniało płatny personel. Profesjonalizacja działań organizacji non-profit, dzięki zwiększonym środkom publicznym, pozwala na realizację wystandaryzowanych wymogów systemu edukacji w zakresie w zakresie podstawy programowej, wymagań dotyczących wykształcenia i kwalifikacji zawodowych nauczycieli oraz warunków infrastrukturalnych. To z kolei stanowi gwarancję wysokiej jakości usług przedszkolnych świadczonych zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny for i non-profit.

Podsumowanie

Analiza przedstawiona w artykule dowodzi, iż w Polsce w ostatnich kilku latach stosowane były oba różne od siebie typy prywatyzacji (ukierunkowana na popyt versus podaż

¹¹ Izomorfizm definiowany jest jako coraz silniejsze upodabnianie się organizacji społecznych do innych struktur prowadzących działania w tych samych warunkach (Leś 2000), w tym przypadku przedszkoli prowadzonych przez samorządy gminne.

usług) oraz reformowania (model rynkowy versus demokratyczne eksperymentowanie) systemu opieki i edukacji przedszkolnej. Różnice te widoczne są w wartościach kształtujących oba modele, tzn. wolnym rynku i pluralizmie w przypadku pierwszego typu, w przeciwieństwie do solidarności i wspólnej odpowiedzialności państwa i społeczeństwa w drugim typie. Niemniej jednak wydaje się, że w związku z naczelnym priorytetem oświatowym, jakim jest budowa powszechnego systemu wysokiej jakości usług przedszkolnych do roku 2016, zakładającego realizację zasady równości szans dzieci, bardziej korzystne jest utrzymanie wiodącej roli państwa w finansowaniu usług wczesnej opieki i edukacji. W istniejącym systemie edukacyjnym chodzi bowiem, w moim przekonaniu, bardziej o poprawę skuteczności i efektywności polityki opieki i edukacji przedszkolnej, niż o całkowitą zmianę jej struktury organizacyjnej (czemu zdają się przeczyć nieustannie podejmowane w systemie edukacji reformy). Architektura polityki opieki i edukacji przedszkolnej oparta na współdziałaniu państwa i obywateli, zgodna z modelem demokratycznego eksperymentowania/ prywatyzacją ukierunkowaną na podaż usług zapewnia poprawę dostępności usług przedszkolnych dla wszystkich dzieci, niwelując ryzyko segregacji dzieci przedszkolnych ze względu na zamożność rodziców lub ich miejsce zamieszkania (wielkie aglomeracje miejskie versus obszary wiejskie). Ponadto, sprzyja utrzymaniu wysokiej jakości usług przedszkolnych, których gwarantem stają się nie tylko najnowsze pomoce dydaktyczne, ale wysoko wykwalifikowane kadry nauczycielskie, nieodróżnicowane ze względu na organ prowadzący placówkę przedszkolną (samorząd-podmioty prywatne for i non-profit) lub typ tej placówki (publiczna-niepubliczna; przedszkola-inna forma wychowania przedszkolnego). Prywatyzacja ukierunkowana na podaż usług przedszkolnych i model demokratycznego eksperymentowania tworzą również model mieszany, w którym za zaspokajanie potrzeb społecznych odpowiadają poza tradycyjnymi podmiotami, tj. państwem i rynkiem, również organizacje społeczne reprezentujące obywateli. Tym samym modele te przyczyniają się do poszerzania demokracji partycypacyjnej, redukując deficyt demokratyczny charakterystyczny dla demokracji reprezentatywnej i zapewniając odnowę architektury społecznej zgodnie z wyznaczonymi celami oświatowymi.

Literatura

- Ascoli U., Ranci C. (2002), *The Context of New Social Policies in Europe*. In: U. Ascoli, C. Ranci (ed.), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. Boston, Dordrecht, London, Moscow, New York, Kluwer Academic/Plenum Publishers/Nonprofit and Civil Society Studies.
- Karwowska-Struczyk M. (2012), *Edukacja przedszkolna. W poszukiwaniu innych rozwiązań*. Warszawa, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Leś E. (2000), *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*. Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa.
- Levitas A., Herczyński J. (2002), *Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*. In: K. Davey (ed.), *Balancing National and Local Responsibilities:*

- Education Management and Finance in Four Central European Countries*. Budapeszt, LGI-Open Society Institute.
- MEN (2011), *Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw z dn. 9 marca 2011 r.* <http://bip.men.gov.pl/images/stories/NZ/projekt/projekt.pdf>, 11.08.2012.
- MEN (2012), *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty z dn. 03.10.2012.* www.bip.men.gov.pl, 25.10.2012.
- Moss P. (2009), *There are alternatives! Markets and democratic experimentalism in early childhood education and care*. Working papers, 53. Haga, Bertelsmann Stiftung/ Bernard van Leer Foundation.
- Nowicki M., *Protest przeciw prywatyzacji przedszkoli*. <http://niezalezna.pl/20677-protest-przeciw-prywatyzacji-przedszkoli>, 20.12.2011.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dn. 10 stycznia 2008 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. z 2009 r. Nr 50, poz. 400).
- Sejm RP (2012), *Sprawozdanie Stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu RP w dniu 1 marca 2012 r.* (trzeci dzień obrad). Warszawa, Sejm RP.
- Ustawa z dn. 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425 z późn. zm.).
- Ustawa z dn. 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2007 r. Nr 181, poz. 1292).
- Ustawa z dn. 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458).
- Ustawa z dn. 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 235).
- Ustawa z dn. 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827).
- ZNP (2013), *Wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dn. 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, ZPE/079/7-7/KL/13. www.znp.pl, 07.09.2013.