

POWSZECHNE BONY OŚWIATOWE. PRZYKŁAD CHILE

Robert Pawlak

Akademia Pedagogiki Specjalnej
im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie

WPROWADZENIE

We współczesnych społeczeństwach trwa dyskusja i toczą się spory o to, jak powinny być urządzone systemy oświatowe i jakie zadania powinny wypełniać. Jednym z postulatów naprawy systemów edukacyjnych jest propozycja urynkowienia szkolnictwa poprzez umożliwienie wyboru dowolnej szkoły i zastosowanie powszechnych bonów oświatowych. Koncepcja ta jest przedmiotem żywej debaty w wielu krajach demokratycznych. W ostatnich latach również w naszym kraju bony oświatowe znalazły się w obszarze zainteresowań władz. Ich wprowadzenie zapowiedziała przed wyborami współrządząca obecnie Platforma Obywatelska (*Program...2007*, s. 53).

Współczesne dyskusje na temat powszechnych bonów oświatowych są ożywione, bowiem rozwiązanie to jest niezwykle kontrowersyjne, szczególnie w odniesieniu do szkolnictwa podstawowego. Z tego powodu stosowane jest ono niezwykle rzadko (Chile i Szwecja). O wiele częściej bony oświa-

towe znajdują zastosowanie w formie regulowanej (kontrolowanej) przez władze (np. w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Nowej Zelandii, Kolumbii, Puerto Rico). Skierowane są one do konkretnych grup uczniów (np. biednych, niepełnosprawnych, pochodzących z mniejszości etnicznych), zamieszkujących określone okręgi szkolne i służą wyrównywaniu szans edukacyjnych i zwiększeniu dostępu do szkół prywatnych, a nie konkurencji pomiędzy szkołami.

Koncepcje bonów oświatowych – zarówno w formie powszechnej, jak i regulowanej – spotykają się z wyraźnym oporem nauczycieli, związków zawodowych oraz lewicowych partii politycznych. Większy sprzeciw budzą programy uniwersalne (Liberman 1989; Belfield, Levin 2002). Ich przeciwnicy alarmują, że doprowadzą one do upadku publicznego szkolnictwa, rozwarstwienia i nierówności społecznych. Z kolei zwolennicy uważają, że przyczynią się one do poprawy jakości kształcenia, innowacyjności pracy nauczycieli oraz zwiększenia dostępu do szkół. Niektórzy są nawet przekonani, że powszechne bony uzdrowią cały system edukacyjny.

Kto w tej dyskusji ma rację? Czy powszechne bony oświatowe faktycznie szkodzą oświacie? A może są skutecznym sposobem na jej naprawę?

Zasadniczym celem artykułu jest ukazanie założeń, przebiegu i konsekwencji chilijskiej reformy oświatowej wprowadzonej w latach 80., która przez wielu uznawana jest za podręcznikową rynkową reformę edukacyjną. Wydaje się, że wciąż niewiele w naszym kraju wiadomo na jej temat. Artykuł ukazuje blaski i cienie chilijskiej reformy oświaty.

KONCEPCJA POWSZECHNYCH BONÓW OŚWIATOWYCH

Koncepcja powszechnych bonów oświatowych została zaproponowana w 1955 r. przez Milтона Friedmana¹ (amerykańskiego ekonomistę i laureata Nagrody Nobla) i rozwinięta przez niego w kolejnych latach wraz z żoną Różą Friedman. Friedmanowie postrzegali system oświatowy jako rządowy monopol, w którym szkoły mają zapewniony napływ uczniów i środków finansowych bez względu na uzyskiwane rezultaty, a nauczyciele i administracja nie mają odpowiednich bodźców do wychodzenia naprzeciw potrzebom uczniów i ich rodziców.

Uważali, że amerykańską oświatę publiczną dotknął poważny kryzys, wywołany obniżeniem poziomu nauczania przy jednoczesnym wzroście wydatków na edukację. Kryzys ten spowodował pogorszenie stanu bezpieczeństwa w szkołach, wzrost przestępczości oraz postępującą segregacją rasową i wzrost nierówności edukacyjnych. *Zamiast sprzyjać asymilacji i harmonii, nasze szkoły w coraz większym stopniu stają się źródłem tych właśnie procesów dezintegracyjnych, którym poprzednio zapobiegały* – pisali Róża i Milton Friedmanowie (2006, s. 144).

Choroba szkolnictwa była uwarunkowana – zdaniem Friedmanów – brakiem kontroli rodziców nad procesem kształcenia dzieci zarówno tej bezpośredniej, związanej z wyborem szkoły, jak i pośredniej sprawowanej w miejscu zamieszkania, drogą lokalnej działalności politycznej. Pogłębiała ją, ich zdaniem, postępująca centralizacja i biurokratyzacja szkolnictwa, zwłaszcza w dużych miastach. Ich zdaniem amerykański system szkolny był – obok sektora ubezpieczeń społecznych – *wyspą socjalizmu na oceanie wolnego rynku* (2006, s. 147).

Sposobem na rozwiązanie kryzysu edukacyjnego miało być – zdaniem Friedmanów – zastosowanie w sektorze edukacji mechanizmów rynkowych, poprzez zagwarantowanie konsumentom (rodzicom i uczniom) większego wpływu i silniejszej pozycji na rynku oraz stworzenie im możliwości wyboru szkoły. W myśl tej zasady rodzice otrzymywaliby każdego roku dla swych dzieci bony oświatowe (talony szkolne), które podlegałyby wykupowi w dowolnej placówce, publicznej lub prywatnej, położonej w pobliżu miejsca zamieszkania lub w innym okręgu szkolnym. Bony mogłyby zostać użyte wyłącznie do opłacenia nauki w szkołach.

Każda placówka samodzielnie decydowałaby o zasadach rekrutacji uczniów, ale musiałaby spełniać określone standardy i powinna zostać zatwierdzona (akredytowana) przez odpowiednie władze. *Rola rządu mogłaby ograniczyć się zatem do kontroli nad tym, czy szkoły spełniają pewne minimalne wymagania, a więc na przykład czy w ramach zajęć realizują ustanowione minimum programowe. Szkoły funkcjonowałyby wówczas na tej samej zasadzie, na*

jakiej obecnie funkcjonują restauracje – rząd zajmuje się wyłącznie kontrolowaniem przestrzegania w tego typu lokalach minimalnych standardów sanitarnych (Friedman 2008, s. 179).

Projekt ten ustanawiałby finansowanie szkół (również publicznych) z czesnego zawartego w bonach, uzależnionego od liczby uczniów. Niemniej ogólny schemat finansowania edukacji zostałby utrzymany, bowiem szkoły opłacane byłyby z pieniędzy podatników, chociaż o przydziale tych środków decydowałby bezpośrednio rodzice, zapisując dziecko do konkretnej szkoły, a nie przepisy, władze i administracja. Wysokość bonu pokrywałaby zatwierdzone usługi szkolne. Mogłaby, ale nie musiała odpowiadać kosztom kształcenia ucznia w określonym okręgu. Rodzice mogliby dodatkowo dopłacać do bonów dowolne kwoty z własnych funduszy. Dla szkół publicznych bony byłyby jednak wyłącznym źródłem dochodów.

Wprowadzenie systemu powszechnych bonów oświatowych przyniosłoby – zdaniem Friedmanów – wiele korzyści. Rodzice otrzymaliby większy wpływ na edukację ich dzieci, bowiem to oni decydowałiby o wyborze szkoły. Szkoły zostałyby zmuszone do konkurencji między sobą – byłaby to rywalizacja zarówno o każdego ucznia, jak i o środki finansowe „podążające” za nim. Konkurencja ta, zdaniem Friedmanów, sprzytałaby poprawie jakości nauczania. *Skutkiem byłoby stworzenie silnego bodźca dla nauczycieli i administratorów do wychodzenia naprzeciw potrzebom swoich rzeczywistych klientów – uczniów* (Friedman, Friedman 1997, s. 183).

System edukacyjny stałby się bardziej elastyczny, a wysokość zarobków nauczycieli zależałaby od potencjału rynkowego poszczególnej szkoły. Położyłoby to kres jednolitemu i sztywnemu systemowi wynagradzania, uzależnionemu od stażu pracy, stopni naukowych i ukończonych kursów zawodowych, a nie od wykonanej pracy. Zarobki ustalane byłyby na podstawie merytorycznych osiągnięć poszczególnych nauczycieli, wkładu pracy oraz umiejętności pedagogicznych (Friedman 2008, s. 189).

Kolejnym ważnym aspektem wprowadzenia bonów byłoby zdjęcie z rodziców posyłających swe dzieci do szkół prywatnych obowiązku podwójnego płacenia za edukację („grzywnę finansową”), po pierwsze w podatkach, a po drugie w czesnym pobieranym przez konkretną placówkę.

Zdaniem Friedmanów nowe rozwiązanie sprzytałoby dynamicznemu rozwojowi szkolnictwa. *Projekt talonów, jeśliby został zrealizowany dałby znaczenie szerszy wachlarz alternatyw, pod warunkiem oczywiście, że nie byłby sabotowany przez nadmiernie ostre standardy, wymagane przy wpisywaniu szkół na listę „zatwierdzonych”. Zwiększyłby się wybór samych szkół publicznych. Ich rozmiary byłyby określone liczbą klientów, których zdołałyby przyciągnąć, a nie politycznie wyznaczonym obszarem czy arbitralnym przydziałem uczniów. Ci spośród rodziców, którzy zorganizowałiby szkoły nie nastawione na zysk, mieliby teraz zapewnione fundusze na opłacenie związanych z nimi kosztów. Dobrowolne organizacje, od wegetarianów poprzez skautów aż do IMCA, mogłyby zakładać własne szkoły i próbować przyciągnąć klientów. A co najważniejsze, wykorzystując nowy, duży rynek, mogłyby powstawać zupełnie nowe rodzaje szkół prywatnych* (Friedman, Friedman 2006, s. 155–156).

W opinii Friedmanów wprowadzenie systemu bonów oświatowych sprzyjałoby również integracji społecznej i wyrównywaniu szans edukacyjnych uczniów najbardziej pokrzywdzonych przez los i zamieszkujących najbiedniejsze dzielnice. Zauważali oni, że stratyfikacja wynikająca z miejsca zamieszkania skutecznie zapobiega mieszaniu się dzieci o różnym pochodzeniu, co prowadzi do segregacji rasowej i podziałów klasowych. Procesy te pogłębia możliwość wybrania przez zamożniejszych rodziców prywatnej szkoły dla dziecka. Nowy system zachęcałby, nawet ubogie rodziny, do wnoszenia dodatkowych opłat na rzecz szkół (ponad te, które pokrywają, płacąc podatki), w celu zapewnienia dziecku lepszej edukacji (Friedman 2008, s. 185–188).

ZAŁOŻENIA CHILIJSKIEJ REFORMY EDUKACYJNEJ Z LAT 80. POPRZEDNIEGO WIEKU

Propozycje Milтона i Róży Friedmanów spotkały się początkowo z niewielkim zainteresowaniem. W latach 60. i 70. poprzedniego wieku władze wielu krajów uważały, że wolny rynek jest źródłem problemów społeczno-gospodarczych, a nie sposobem na ich rozwiązanie.

Niemniej teoretyczne koncepcje Friedmanów padły na podatny grunt w latach 70. w Chile. W kraju tym w 1973 r. doszło do puczu wojskowego, w wyniku którego prezydentem został generał Augusto Pinochet. Wkrótce po tym przeprowadzono tam wiele rynkowych reform społeczno-gospodarczych, inspirowanych teoriami Friedmanów: reprivatyzację majątku państwowego, reformę podatkową i systemu ubezpieczeń społecznych, wprowadzono czasne w państwowych szkołach wyższych, zlikwidowano wynagrodzenie minimalne oraz zakazano działalności związkom zawodowym.

Na początku lat 80. władze Chile zdecydowały się na implementację reformy edukacyjnej z zastosowaniem bonów oświatowych o ogólnokrajowym zasięgu. Reforma stworzyła możliwość wyboru szkoły podstawowej i średniej spośród prywatnych subsydiowanych (wyznaniowych i for-profit) i publicznych. Z programu wyłączono szkoły prywatne (nazywane elitarnymi), w których nauka jest odpłatna i które nie otrzymują dotacji państwowych (Vegas 2002; Carnoy, McEwan 2003). Reformę oświaty powiązano z decentralizacją władzy państwowej i przekazaniem wielu jej uprawnień do ponad 300 gmin. W 1982 r. prowadzenie niemal wszystkich szkół podstawowych i średnich przekazano władzom lokalnym.

Szkoły uczestniczące w programie otrzymały takie same środki finansowe z budżetu państwa w przeliczeniu na jednego ucznia. Szkoły prywatne uzyskały pełną kontrolę wydatkowania środków publicznych. Mogły wymagać dodatkowych opłat od rodziców, poza pieniędzmi otrzymanymi z budżetu. Mogły rekrutować uczniów, kierując się własnymi kryteriami naboru. Niektóre z nich wymagały od swoich uczniów zaliczenia egzaminu wstępnego, inne przeprowadzały rozmowy z rodzicami (OECD 2004; Klein 2007). Mogły również starać się o datki ze strony kościoła lub przedsiębiorców; stanowiły one jednak niewielką część budżetu szkół.

Odmienne wyglądała sytuacja w szkołach publicznych, które nie mogły pobierać dodatkowych

opłat od rodziców oraz nie miały pełnej swobody gospodarowania pieniędzmi. Władze lokalne starały się jednak ratować własne szkoły i zdarzało się, że finansowały deficyt niektórych placówek.

Jednym z elementów reformy była również likwidacja nauczycielskich związków zawodowych. Nauczyciele utracili status pracowników służby cywilnej, gwarantujący im stabilizację i bezpieczeństwo zatrudnienia, np. prawo do wynagrodzenia w czasie wakacji, trzydziestogodzinny tydzień pracy, zbiorowe warunki zatrudnienia (Carnoy, McEwan 2003). Zawód nauczyciela poddano mechanizmom rynkowym. Od 1983 r. władze lokalne mogły zatrudniać, wynagradzać, awansować i zwalniać pedagogów według własnych potrzeb. Deregulacja rynku pracy osłabiła pozycję około 90 tys. członków nauczycielskich związków zawodowych.

Jednym z elementów reformy miało być również utworzenie systemu oceny jakości kształcenia. Miał on dostarczać wiedzę na temat poziomu nauczania w poszczególnych szkołach, typach szkół i regionach. Wiedza ta miała pomóc rodzicom wybrać odpowiednią placówkę dla dziecka. W 1981 r. po negocjacjach ministerstwa edukacji z jednym z katolickich uniwersytetów udało się uruchomić Program Ewaluacji Osiągnięć, jednak w 1984 r. zawieszono jego działalność z uwagi na wysokie koszty obsługi oraz brak porozumienia odnośnie do zarządzania nim. W cztery lata później utworzono nowy program pod nazwą System Oceny Jakości Edukacji. W 1990 r. koordynację programu powierzono ministerstwu edukacji.

Celem wprowadzonej reformy edukacyjnej miała być ogólna poprawa efektywności systemu edukacyjnego oraz zwiększenie odpowiedzialności władz lokalnych za podejmowane działania, poprzez zastosowanie mechanizmów rynkowych w sektorze edukacji i decentralizację władzy. Przeprowadzając zaplanowane zmiany, władze państwowe nie szukały porozumienia z nauczycielami, rodzicami i innymi partnerami społecznymi. Wprowadzona przez centralnych technokratów reforma spotkała się z niechęcią ze strony rodziców, którzy nie mogli swobodnie wyrażać swoich opinii na jej temat oraz nauczycieli, którzy utracili wpływ na podejmowane decyzje w obszarze edukacji oraz których status i zarobki znacząco się pogorszyły. Taka sytuacja nauczycieli – kluczowych aktorów procesu realizacji reform – spowodowała, że nie traktowali oni reformy jako „własnej” oraz odrzucali jej założenia i styl.

Należy również zauważyć, że autorzy reformy skupili się na poziomie systemu oświatowego, zaniebując poziom mikro, obejmujący procesy dokonujące się w klasie, szkole i społecznościach lokalnych (Delannoy 2000, s. 12).

SKUTKI WPROWADZONYCH ZMIAN

Pierwszą konsekwencją reformy z lat 80. był wzrost nierówności edukacyjnych. Beneficjentami zmian okazali się uczniowie z rodzin średniozamożnych i zamożnych, którzy masowo przenosili się ze szkół publicznych do subsydiowanych prywatnych. W 1990 r. w grupie 20% najbogatszych rodzin tylko 25% miało dzieci w szkołach publicznych, 32% w subsydiowanych prywatnych i 43% w elitarnych prywatnych, natomiast w grupie 40% najbiedniejszych rodzin 72% miało dzieci w szkołach publicznych (Carnoy 1996).

Nowy system skutkował gwałtownym „skurczeniem się” szkolnictwa publicznego. Masowo powstawały szkoły prywatne (subsydiowane) nastawione na zysk, które uzyskiwały nowych uczniów i pieniądze z kasy państwowej. W 1980 r. do podstawowych i średnich szkół publicznych uczęszczało 79% uczniów, do prywatnych subsydiowanych – 14%, a do prywatnych pełnopłatnych – 7%. Osiem lat później do szkół publicznych uczęszczało już 60%, do prywatnych subsydiowanych – 33%, a do szkół prywatnych pełnopłatnych nadal 7% (Lee, Mong 2002)

Wprowadzeniu reformy edukacyjnej towarzyszył gwałtowny spadek nakładów publicznych na edukację. W początku lat 80. władze centralne pokrywały 80% wydatków na edukację, co stanowiło 5,3% PKB. W 1985 r. zmniejszyły się one do 68% i 3,7% PKB. Prywatne nakłady wzrastały, ale nie na tyle szybko, aby skompensować zmniejszenie wydatków publicznych².

Wbrew oczekiwaniom autorów reformy nowy system nie sprzyjał poprawie jakości kształcenia. Porównanie wyników krajowych standardowych testów przeprowadzonych w 1982 r. i 1988 r. wśród uczniów klas czwartych wskazuje nawet na pogorszenie rezultatów (Carnoy 1996). Badania pokazały, że szkoły nie miały odpowiednich bodźców do konkurowania ze sobą, bowiem najbiedniejsi uczniowie trafiali do szkół publicznych, średniozamożni do prywatnych subsydiowanych, a najbogatsi do elitarnych (Carnoy 1996; Carnoy, McEwan 2003).

Poważnym problemem był również niewydolny system monitorowania jakości kształcenia. Przez wiele lat władze blokowały publikację wyników testów, utrudniając rodzicom wybór szkoły dla dzieci. Wyniki te po raz pierwszy podano do publicznej wiadomości dopiero w 1996 r., chociaż we wcześniejszych latach były one przekazywane dyrektorom (OECD 2004).

Należy również zaznaczyć, że procesowi decentralizacji władzy towarzyszyło niewielkie wsparcie ze strony rządu. Władze państwowe nie zapewniły administracji lokalnej i nauczycielom odpowiednich szkoleń oraz środków finansowych na wprowadzenie reformy. Mechanizmy rynkowe i deficyt budżetowy „zdeprawowały” ubogie gminy (Delannoy 2000).

REFORMY EDUKACYJNE W LATACH 90. – KOREKTA MODELU RYNKOWEGO

Przejęcie w 1989 r. władzy przez rząd demokratyczny wyznaczyło nowy kierunek reform społeczno-gospodarczych w Chile. Ich celem była m.in. poprawa warunków życia ludności oraz korekta reformy edukacji. W latach 1990–2003 wskaźnik ubóstwa relatywnego zmniejszył się 38,6% do 18,8%. W tym samym czasie nakłady publiczne na oświatę wzrosły z 2,4% do 4,4% PKB.

Tabela 1. *Uczniowie w szkołach podstawowych i średnich według typu własności w latach 1990–2001 (w %)*

Typ szkoły	1990	1995	2001
Prowadzone przez władze lokalne	58,0	56,8	53,1
Prywatne subsydiowane przez państwo	32,4	32,4	36,6
Prywatne pełnopłatne (elitarne)	7,7	9,2	8,8
Prowadzone przez korporacje	1,9	1,6	1,5
Ogółem	100,0	100,0	100,0

Źródło: OECD 2004.

Nowe władze utrzymały jednak dotychczasowy model funkcjonowania edukacji i bony oświatowe. W 1995 r. 32,4% uczniów uczęszczało do szkół prywatnych subsydiowanych, a w 2001 r. – 36,6% (zob. tab. 1).

W polityce edukacyjnej skupiono się na poprawie sytuacji najbiedniejszych placówek. Skierowano dodatkowe środki budżetowe do najuboższych społeczności lokalnych na edukację biednych dzieci. W tym celu opracowano program pomocy dla 900 szkół podstawowych, które otrzymały dodatkowe pieniądze i szkolenia. Ostatecznie program ten objął swym zasięgiem 2300 szkół (Carnoy, McEwan 2003)³.

Podjęto działania na rzecz poprawy jakości kształcenia poprzez doposażenie klas szkolnych, szkolenia dla nauczycieli, tworzenie sieci współpracy pomiędzy nimi. Ministerstwo edukacji stworzyło również specjalny fundusz dla szkół borykających się z problemami, z którego uzyskały one pieniądze na opracowanie diagnozy własnych problemów oraz wprowadzenie działań naprawczych (Delannoy 2000).

Znacząco poprawiono sytuację nauczycieli, których zarobki realnie wzrosły o 130% w latach 1990–2003, w tempie szybszym niż w innych sektorach gospodarki. W 1991 r. uchwalono „ustawę nauczycielską”, która wprowadziła odgórne regulacje warunków pracy dotyczące m.in. liczby godzin pracy, zasad odpraw, jednolitej struktury wynagradzania, dodatków za wysługę lat, pracy w trudnych warunkach i za dodatkowe kwalifikacje. Nauczycielom nie przywrócono jednak statusu pracowników służby cywilnej. Zatrudnianie kadry nauczycielskiej pozostało nadal zadaniem własnym gmin. Powrócono natomiast do zbiorowych negocjacji wynagrodzeń ze związkami zawodowymi (Delannoy 2000; OECD 2004).

W 1996 r. przeprowadzono reformę programową w szkolnictwie podstawowym i średnim. Ustanowiono odgórne cele edukacyjne, których realizację powierzono szkołom. Nowe programy mają kształtować umiejętności i kompetencje niezbędne do funkcjonowania w „społeczeństwie wiedzy”, m.in. myślenie krytyczne, rozumowanie abstrakcyjne, rozwiązywanie problemów, przetwarzanie informacji, umiejętności interpersonalne, negocjacje itp. (Delannoy 2000; OECD 2004).

W 1996 r. władze zwiększyły liczbę godzin spędzanych przez uczniów i nauczycieli w szkołach publicznych do 8 godzin lekcyjnych (każda po 45 minut). Miało to pozwolić na lepsze opanowanie materiału przez uczniów, ale również dać możliwość pożytecznego spędzenia czasu w szkole (nie tylko na regularnych zajęciach) i zapewnić miejsce do wykonywania prac domowych uczniom, którzy nie mają w domu odpowiednich warunków do nauki (OECD 2004).

Mimo opisywanych wyżej zmian wciąż poważnym problemem pozostały nierówności edukacyjne. W latach 1996–2002 średnie wyniki uczniów klas czwartych w testach z czytania oraz z języka angielskiego niemal się nie zmieniły. Najlepsze rezultaty osiągnęli uczniowie szkół prywatnych, słabsze subsydiowanych, a najslabsze publicznych (zob. tab. 2 i 3).

Tabela 2. *Średnie wyniki uczniów klas czwartych w testach z matematyki w latach 1996–2002 (w pkt.)*

Typ szkoły	1996	1999	2002
Prowadzone przez władze lokalne	238	238	235
Prywatne subsydiowane przez państwo	255	256	254
Prywatne pełnopłatne (elitarne)	292	298	298

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 3. Średnie wyniki uczniów klas czwartych w testach z języka hiszpańskiego w latach 1996–2002 (w pkt.)

Typ szkoły	1996	1999	2002
Prowadzone przez władze lokalne	241	238	239
Prywatne subsydiowane przez państwo	257	258	259
Prywatne pełnopłatne (elitarne)	296	299	300

Źródło: jak w tab. 1.

Poszukując sposobu na poprawę jakości pracy nauczycieli, wprowadzono w 1996 r. reformę, która uzależniła premie dla nauczycieli od rezultatów ich pracy, mierzonych za pomocą testów uczniowskich.

WNIOSKI

Opisane doświadczenia Chile ukazują, że wolny wybór szkoły i pozostawienie edukacji mechanizmom rynkowym spowodowało w tym kraju niekorzystne procesy segmentacji szkół oraz sprzyjało nierównościom edukacyjnym i rozwarstwieniu społecznemu. Rynek edukacyjny, wbrew założeniom Friedmanów, przyczynił się do wzrostu nierówności społecznych. Pogłębił on trudności biednych i wiejskich gmin oraz nie zapewnił uczniom o specjalnych potrzebach, których nauka wymaga większych nakładów (biednych, mniej uzdolnionych, sprawiających trudności wychowawcze, niepełnosprawnych), dostępu do dobrych szkół.

Wolny rynek nie uruchomił również zapowiadanych mechanizmów konkurencji między szkołami i nie doprowadził do poprawy jakości nauczania. Zarówno szkoły publiczne, jak i prywatne nie otrzymały odpowiednich bodźców, by rywalizować o uczniów i efektywnie im służyć. Ta lekcja z prywatyzacji oświaty w Chile jest – zdaniem Martina Carnoy'a – następująca: *Bony oświatowe zwiększają nierówności nie czyniąc szkół lepszymi* (Carnoy 1996).

Zwolennicy bonów oświatowych mogą jednak powiedzieć, że chilijska reforma odbiegała od założeń przedstawionych przez Friedmanów. Sfera rynku była kontrolowana przez niedemokratyczne władze, niesprawny był system informacji oświatowej, z programu reformy wyłączono elitarne szkoły prywatne. To prawda. Ale mimo to doświadczenia Chile ilustrują potencjalne zagrożenia, jakie niesie ze sobą zastosowanie rynkowych rozwiązań w sferze edukacji.

Efekty reformy edukacyjnej z lat 80. są widoczne do dnia dzisiejszego. Badania prowadzone przez ekspertów OECD ukazały, że wielu nauczycieli szkół publicznych i przedstawicieli lokalnej administracji uskarża się na ucieczkę najlepszych uczniów do szkół niepublicznych (OECD 2004). Również sami Chilijczycy są świadomi nierówności edukacyjnych. Zauważają, że różne typy szkół służą uczniom pochodzącym z różnych warstw społecznych: szkoły prywatne – najbogatszym, publiczne subsydiowane – średniozamożnym, a publiczne – najbiedniejszym (Ministry of Education of Chile 2002).

Wprowadzenie bonów oświatowych pozwoliło natomiast władzom państwowym na obniżenie wydatków na edukację. Z obliczeń OECD wynika (2004), że przeciętne koszty kształcenia jednego ucznia w szkole publicznej są wyższe niż w szkołach subsydiowanych. Wynika to:

– po pierwsze, ze zwiększenia liczby godzin spędzanych przez uczniów w szkole, co pociągnęło za sobą dodatkowe koszty;

– po drugie, z wyższych kosztów kształcenia uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, którzy trafiają głównie do szkół publicznych.

Kształcenie w szkołach subsydiowanych jest mniej kosztowne, bowiem zatrudniają one młodszych nauczycieli (przeciętnie o 10 lat), nauczyciele otrzymują tam niższe wynagrodzenia, a wielu z nich pracuje tylko na część etatu. Poza tym szkoły te mają liczniejsze oddziały niż placówki publiczne.

Podjęte w latach 90. poprzedniego wieku reformy edukacyjne miały na celu złagodzenie negatywnych skutków urynkwienia szkolnictwa. Wydaje się jednak, że wciąż wiele jest do zrobienia. Sposobem poprawy dostępu do edukacji mogłoby być zwiększenie wartości bonu oświatowego dla uczniów, których kształcenie wymaga większych nakładów (Sapelli 2007, s. 58; Carnoy, McEwan 2003, s. 20). Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie programu wsparcia o ogólnokrajowym zasięgu, w miejsce rozdzielonych programów pomocy szkołom i uczniom (OECD 2004).

Eksperti OECD (2004) wskazują, że system edukacyjny w Chile jest wciąż głęboko przesiąknięty koncepcją wolnego rynku i przekonaniem, że może on usprawnić oświatę. Cały czas istnieje przekonanie, że należy doskonaląc mechanizmy rynkowe, a nie zwiększać zakres regulacji państwowych. Trudno jednak oczekiwać, że taki kierunek zmian przyczyni się do poprawy jakości kształcenia i wyrównywania szans edukacyjnych.

¹ Niewątpliwą zasługą Friedmana było wprowadzenie terminu „bon” (*voucher*) do leksykonu nauk społecznych. Należy jednak podkreślić, że sama koncepcja dofinansowania przez państwo nauczania w szkołach prywatnych jest o wiele starsza i funkcjonowała już II połowie XIX wieku w Stanach Zjednoczonych. Pierwsze programy tego typu wprowadzono w Vermont (1869) i Maine (1873) i działają one do dnia dzisiejszego.

² Zmniejszenie wydatków oświatowych było jednak tylko częściowo efektem podjętych reform. W połowie lat 80. Chile, podobnie jak i inne kraje Ameryki Łacińskiej, doświadczyły poważnej recesji gospodarczej, której jedną z ofiar stał się system edukacyjny (OECD 2004, s. 165).

³ Program obejmował m.in. cotygodniowe dwugodzinne warsztaty dla nauczycieli z udziałem ekspertów i pracowników szkół wyższych, których celem była diagnoza problemów edukacyjnych i poszukiwanie efektywnych sposobów ich rozwiązania, (np. w jaki sposób zachęcać uczniów do nauki czy zwiększać oczekiwania w stosunku do nich). Szkolenia skierowano również do uczniów zagrożonych drugorocznością i porzuconiem szkoły, a ich celem było np.: kształtowanie poczucia własnej wartości lub poprawa wiedzy w określonych obszarach.

LITERATURA

- Belfield C., Levin H. (2002), *Education privatization: causes, consequences and planning implications*, Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Carnoy M. (1996), *Lessons of Chile's Voucher Reform Movement*, [dostęp 27.08.2008], dostępny w Internecie: <http://www.rethinkingschools.org/special_reports/voucher_report/v_sosintl.shtml>.
- Carnoy M., McEwan P. (2003), *Does Privatization Improve Education? The Case of Chilean's Voucher Plan*, [dostęp 27.08.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.stanford.edu/dept/SUSE/ICE/carnoy/Chilepaper.pdf>>.

- Carnoy M. (2001), *School vouchers. Examining the evidence*, Washington D.C.: Economic Policy Institute.
- Delannoy F. (2000), *Education Reforms in Chile, 1980–98. A lesson in Pragmatism*”, Country Studies, Education Reform and Management Publication Series, vol. 1, June, [dostęp 27.08.2008], dostępny w Internecie: <http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/1a/3b/4c.pdf>.
- Friedman M. (2008), *Kapitalizm i wolność*, tłum. Bartosz Sablut, Gliwice: Wydawnictwo HELION.
- Friedman M., Friedman R. (2006), *Wolny wybór*, tłum. Jacek Kwaśniewski, Ireneusz Jakubczak, Sosnowiec: Wyd. Aspekt.
- Friedman M., Friedman R. (1997), *Tyrania status quo*, tłum. Marzena Walasik, Sosnowiec: Wyd. Panta.
- Klein H. (2007), *An assessment of the Chilean National Voucher Plan*, w: „Journal of the Development and Social Transformation”, no 4, [dostęp 27.08.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/Programs/dev/Journal%20Files/vol%204%20-%20Nov%2007/Klein.pdf>>.
- Lee V., Wong E. (2002), *Education Voucher System*, Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, Hong Kong, [dostęp 27.08.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.legco.hk/yr01-02/english/sec/library/0102rp06e.pdf>>.
- Liberman M. (1989), *Privatization and educational choice*, New York: St. Marines Press.
- Ministry of Education of Chile (2003), *Attracting, developing, and retaining effective teachers: Country Background Report for Chile*, [dostęp 27.08.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.oecd.org/dataoecd/37/31/26742861.pdf>>.
- OECD (2004), *Reviews of National Policies for Education: Chile*, Paris.
- Program PO. *Polska zasługuje na cud gospodarczy* (2007), Warszawa, [dostęp 27.08.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.platforma.org/program/>>.
- Sapelli C. (2005), *The Chilean Education Voucher System, w: What America Can Learn from School Choice in Other Countries*, Salisbury D., Tooley J. (eds.), Washington D.C: CATO Institute.
- Vegas E. (2002), *School Choice, Student Performance and Teacher and School Characteristics: The Chilean Case*, Washington D.C.: World Bank, Policy Research Working Paper, No 2883.

SUMMARY

The aim of the paper is to present the assumptions, implementation and consequences of education reform introduced by the Chilean government in the eightieth of the last century. That reform is often perceived as a textbook example of the market oriented voucher plan. The paper presents its pros and cons. Do universal vouchers improve education?