

*czytanki*  
o edukacji

# ukryta prywatyzacja

Międzynarodówka Edukacyjna



Związek Nauczycielstwa Polskiego



# 2 *czytanki* o edukacji

## **ukryta prywatyzacja**

pod redakcją Doroty Obidniak

Międzynarodówka Edukacyjna

Związek Nauczycielstwa Polskiego

Czytanki o edukacji – ukryta prywatyzacja  
Copyright © Education International 2008  
Copyright © Związek Nauczycielstwa Polskiego 2014

Wydawca  
Związek Nauczycielstwa Polskiego  
ul. Smulikowskiego 6/8  
00-389 Warszawa  
www.znp.edu.pl  
znp@znp.edu.pl

Warszawa 2014  
Wydanie I

2

Tłumaczenie z języka angielskiego  
Michał Zdancewicz

Koncepcja graficzna okładki  
Teresa Oleszczuk

Projekt i opracowanie graficzne  
Lena Maminajszwili/*masz*

Korekta  
Jolanta Lewińska

Skład, łamanie i druk  
studio reklamy i wydawnictw *masz*

Publikacja nieodpłatna, nie może być sprzedawana. Dostępna w wersji elektronicznej na stronie [ww.znp.edu.pl](http://ww.znp.edu.pl). Wszelkie prawa zastrzeżone. Przedruk, kopiowanie, skracanie, wykorzystywanie całości tekstu lub jego fragmentu może być dokonane wyłącznie w celach niekomercyjnych, pod warunkiem podania źródła.

Książka została wydana we współpracy  
z Fundacją im. Friedricha Eberta,  
Przedstawicielstwo w Polsce  
[www.feswar.org.pl](http://www.feswar.org.pl)

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

ISBN 978-83-934415-1-8

<b>Przedmowa</b> .....	7
<b>Przedmowa do wydania polskiego</b> .....	9
 <b>Część I – UKRYTA PRYWATYZACJA W SZKOLNICTWIE PUBLICZNYM</b>	
<b>Streszczenie</b> .....	14
<b>Wstęp</b> .....	18
Ogólny zarys raportu .....	18
Tło .....	18
Znaczenie .....	20
Zakres raportu .....	22
 <b>Formy prywatyzacji w edukacji publicznej oraz formy prywatyzacji edukacji publicznej</b> .....	23
Szkoły mające cechy biznesu lub będące biznesami – „wewnętrzna” prywatyzacja .....	23
Quasi-rynki .....	23
Dyrektor szkoły (menedżer) i nowe zarządzanie publiczne – zmiana charakteru sektora publicznego na bardziej biznesowy .....	26
Zarządzanie wydajnością, odpowiedzialność oraz wynagradzanie zależne od wyników .....	28
Wprowadzenie sektora prywatnego do publicznych szkół – „zewnętrzna” prywatyzacja .....	30
Publiczna edukacja dla prywatnego zysku .....	30
Dostarczanie edukacji przez sektor prywatny – wynajmowanie usług .....	32

Dostarczanie edukacji przez sektor prywatny – wynajmowanie szkół.....	36
Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) .....	37
Międzynarodowy kapitał w szkolnictwie publicznym.....	41
Komercjalizacja albo cola-izacja <sup>1</sup> .....	43
Filantropia, pomoc i subsydia.....	44
<b>Światowe schematy prywatyzacji</b> .....	46
Światowa prywatyzacja – nieumyślny efekt i celowa eskalacja.....	47
<b>Konteksty prywatyzacji</b> .....	49
Prywatyzacja w wysoko uprzemysłowionych państwach.....	50
Prywatyzacja w reszcie świata .....	51
<b>Prywatyzowanie edukacji w krajach rozwijających się</b> .....	52
Oddziaływanie i wpływy globalizacji.....	54
Wbudowywanie wewnętrznej prywatyzacji do szkolnictwa w krajach rozwijających się.....	55
„Milenijne cele rozwoju” .....	55
„Edukacja dla wszystkich” .....	56
Program Banku Światowego.....	59
Odejście od opłat użytkowników w krajach rozwijających się? .....	61
Tendencje wewnętrznej prywatyzacji w krajach rozwijających się.....	63
Technologie informacyjne w edukacji – walka na rzecz krajów rozwijających się czy nie?.....	65
Nauczyciele w krajach rozwijających się .....	68
Regulacja rynków edukacyjnych w krajach rozwijających się.....	71
Płynne (niedookreślone) podejście do „sektora prywatnego” .....	72

<sup>1</sup> Nie mylić z używanym także w polskiej publicystyce pedagogicznej terminem coca-colizacja, oznaczającym import kultury amerykańskiej (amerykanizację, macdonaldyzację). Autorzy raportu ukuli podobne określenie dla nazwania zjawiska, polegającego na sprzedawaniu w szkołach coca-coli i innych markowych produktów w ramach zawieranych ze szkołami umów.

<b>Zmiana kształtu państwa</b> .....	74
Zmiana kształtu opieki społecznej .....	77
Nowy model służby publicznej .....	77
<b>Promocja prywatyzacji</b> .....	79
Zwolennicy i agitatorzy .....	79
Międzynarodowa promocja .....	82
<b>Wpływy prywatyzacji</b> .....	87
Wpływ quasi-rynków .....	87
Wpływ nowego zarządzania publicznego i zarządzania wydajnością .....	90
Podwyższanie osiągnięć uczniów .....	91
Prywatyzowanie tożsamości edukacyjnych .....	94
Prywatyzacja i transformacja tożsamości edukacyjnych .....	94
Od dyrektora szkoły do menedżera .....	94
Od nauczyciela do technika .....	96
Od ucznia do atutu lub ciężaru w kwestii wydajności .....	96
Nierówności w prywatyzacji i edukacji .....	99
Transformacja stosunków pracy oraz pracy nauczyciela .....	99
Prywatyzacja jako nowe środowisko moralne .....	102
Przemiana szkolnictwa z publicznego dobra w prywatny towar .....	105
<b>Polityka prywatyzacyjna</b> .....	107
<b>Wnioski</b> .....	111
Zalecenia .....	114
 <b>CZĘŚĆ II – PRYWATYZACJA PO POLSKU</b>	
<b>Wiedza na straganie, czyli o urynkowaniu edukacji</b> .....	120
<b>Prywatne czy państwowe?</b> .....	138
Hanna, co szkół nie chciała .....	138
Nielegalne klasy w Leśniowicach .....	143
Cieszanów: szkoła spółka z o.o. ....	150

---

<b>Źródła do części I .....</b>	<b>155</b>
<b>Aneks do części I – badania .....</b>	<b>158</b>
<b>Aneks do części II – polecamy teksty.....</b>	<b>161</b>
<b>Czytanki o edukacji – kilka słów o serii.....</b>	<b>167</b>

Na całym świecie do systemów szkolnictwa publicznego wprowadzane są formy prywatyzacji. Wiele ze zmian z tego wynikających jest rezultatem zamierzonej polityki, często prowadzonej pod sztandarem „reformy oświaty”, a ich wpływ na edukację uczniów, na równy dostęp do szkolnictwa, na warunki pracy nauczycieli i innego personelu szkolnego może sięgać bardzo daleko. Inne zmiany mogą być wprowadzone bez wcześniejszego ich ogłaszania: zmiany w sposobie funkcjonowania szkół mogą być opisywane jako „bycie na bieżąco” a w rzeczywistości odzwierciedlać wzrastające podejście rynkowe, konkurencyjne i konsumpcyjne w naszym społeczeństwie.

W obu wypadkach tendencja prowadząca w kierunku prywatyzacji szkolnictwa publicznego jest ukryta. Jest zakamuflowana pod pojęciem „reformy szkolnictwa” lub wprowadzana po cichu jako „modernizacja”. Dlatego tytuł tej pracy brzmi „Ukryta prywatyzacja w szkolnictwie publicznym”.

Celem publikacji jest ujawnienie trendu prywatyzacji, wydobyć go na światło dzienne. Potrzebujemy większej przejrzystości, potrzebujemy lepszego zrozumienia tego, co się dzieje, by wziąć udział w otwartej publicznej debacie na temat przyszłości szkolnictwa w naszych społeczeństwach.

Nasze związki zawodowe przedstawiają wiele innowacyjnych propozycji, które mogą zreformować i polepszyć szkolnictwo. Debata nie powinna toczyć się na temat, czy reformy szkolnictwa są potrzebne, ale raczej na temat rodzaju reform i warunków, w jakich mogą one odnieść sukces.

Centralną kwestią, jak jasno wskazuje ten raport, jest sam etos edukacji. Jedną z uderzających cech ukrytej prywatyzacji jest to, że ma ona wiele przejawów. Przyjmuje wiele postaci. Te różne formy mogą być ze sobą wzajemnie połączone, wzmacniając i utrwalając trendy, które zmieniają oblicze szkolnictwa, jakim je znamy. Ukryta prywatyzacja i/lub komercjalizacja publicznej edukacji mają ogromny wpływ na nasz sposób myślenia o szkolnictwie, na wartości, które są podstawą edukacji. Należy zadać pytanie wprost: Czy edukacja to dawanie każdemu dziecku, każdemu młodemu mężczyźnie lub kobiecie możliwości pełnego rozwoju własnego potencjału jako osoby i jako członka spo-



---

łeczności? Czy może edukacja to działanie marketingowe i usługa sprzedawana klientom, którzy od młodych lat są traktowani jak konsumenci?

Chciałbym podziękować autorom Stephenowi Ballowi oraz Deborze Youdell za ich wnikliwe badania i jasne przedstawienie problemów oraz naszym członkom ekipy badawczej: Bobowi Harrisowi, Guntarsowi Catlaksowi i Laurze Figazzolo, którzy blisko współpracowali z autorami.

Fred van Leeuwen  
sekretarz generalny Międzynarodówki Edukacyjnej  
Bruksela, maj 2008

# PRZEDMOWA DO WYDANIA POLSKIEGO

Podobno są lepsze, podobno kochają je rodzice, podobno kochają je uczniowie! Entuzjastycznie wypowiadają się na ich temat głównie politycy, niektórzy uwiedzeni ich retoryką dziennikarze albo zaprzyjaźnieni urzędnicy oświatowi... w nieco inny sposób problem zamykania i prywatyzacji szkół przedstawia najnowszy raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) „Wpływ likwidacji szkół publicznych na realizację zadań oświatowych gminy”. Na stronie Izby w materiale informującym ogólnie o treści i wnioskach z przeprowadzonych analiz możemy przeczytać: „Zdaniem Izby, podejmując decyzje o likwidacji szkół, gminy kierowały się przede wszystkim względami ekonomicznymi, a w mniejszym stopniu troską o poprawę warunków kształcenia”.

Korzyści finansowe gmin z likwidacji szkół osiągnęte są (...) m.in. kosztem pogorszenia pozycji ekonomicznej części nauczycieli. Dla grupy, która znalazła zatrudnienie w szkołach przejmujących uczniów, nic się nie zmieniło. Jednak ci nauczyciele, którzy pozostali w nowo utworzonych szkołach, stracili przywileje dotyczące warunków zatrudnienia i płacy wynikające z Karty Nauczyciela. NIK podkreśla, iż w ten sposób pojawia się w oświacie nowy mechanizm, różnicowanie statusu nauczycieli pracujących w tej samej gminie. Jak wynika z ustaleń kontroli, we wszystkich nowo utworzonych placówkach nauczyciele pracowali średnio 23 godziny tygodniowo, czyli o 5 godzin więcej niż w szkołach prowadzonych przez gminy, a ich wynagrodzenie wynosiło średnio 60% (30–96%.) wcześniejszych zarobków”.

Widać, że wcześniejsze doświadczenia niczego nas nie nauczyły. Kłopoty z przedszkolami zaczęły się w roku 1991, kiedy przekazano je samorządom, sytuacja pogorszyła się w 1999 za rządów AWS-UW. Zdecydowano wówczas, że edukacja przedszkolna nie będzie traktowana jako pierwszy etap kształcenia, ponieważ to nie ona jest kluczem do poprawy szans edukacyjnych (!). Nie trzeba było wielkiej wyobraźni, by przewidzieć, że borykające się z dziesiątkami problemów biedne gminy, nieświadome znaczenia edukacji przedszkolnej (w Polsce nie odbyła się żadna kampania poświęcona roli i znaczeniu edukacji

przedszkolnej), oraz ubożające społeczeństwo nie będą w stanie unieść ciężaru finansowania przedszkoli. W krótkim czasie zamknięto pięćdziesiąt procent placówek, przede wszystkim w najbiedniejszych rejonach kraju. Dostęp do edukacji i opieki przedszkolnej straciły setki tysięcy dzieci, w większości te najbardziej potrzebujące wsparcia – ze środowisk zagrożonych marginalizacją.

Polska przez lata znajdowała się na szarym końcu w Europie, jeśli chodzi o edukację przedszkolną. W prawie stu procentach gwarantuje się ją w krajach zachodnich: Belgii, Francji, Niemczech, ale także w Estonii, na Słowacji i w Czechach. Na głowę biją nas kraje Ameryki Południowej i Karaiby, a nawet Ameryka Łacińska i niektóre regiony Afryki. Dopiero fundusze unijne i zmiana przepisów umożliwiająca prowadzenie różnego rodzaju punktów przedszkolnych oraz obniżenie wieku szkolnego poprawiły wstydlive dla naszego kraju statystyki. Ale czy Unia dorzuci nam w przyszłości na szkoły?

Ludzi, którzy przez kilkadziesiąt lat socjalizmu doświadczyli biedy i bylejakości na państwowym, łatwo jest zwieść wizją cudownego sprywatyzowanego szkolnictwa. Stale jeszcze chyba brak nam wiedzy i zrozumienia, czym w rzeczywistości jest prywatyzacja i komercjalizacja edukacji oraz jakie są jej konsekwencje. Dlatego chciałbym serdecznie podziękować Międzynarodówce Edukacyjnej, która wyraziła zgodę na wydanie swojej książki o ukrytej prywatyzacji oraz na dołączenie do raportu opisującego doświadczenia międzynarodowe części poświęconej prywatyzacji po polsku. Mam nadzieję, że lektura publikacji, którą oddajemy do rąk Czytelniczek i Czytelników, dostarczy Wam nie tylko ciekawych informacji do porównań i refleksji, ale także wyposaży w argumenty, które przydadzą się w codziennej walce na rzecz publicznej, dobrej szkoły.

Sławomir Broniarz  
prezes Związku Nauczycielstwa Polskiego  
Warszawa, listopad 2014

# *część* I

## Ukryta prywatyzacja w szkolnictwie publicznym

11

W naszym obecnym sposobie życia jest coś głęboko błędnego. Przez trzydzieści lat z dążenia do dobrobytu uczyniliśmy cnotę, a dziś nasze kolektywne poczucie celu sprowadza się już właściwie tylko do niego. Wiemy, ile rzeczy kosztują, ale nie mamy pojęcia, ile są warte. Nie pytamy już, czy orzeczenie sądu lub akt ustawodawczy są dobre. Czy są sprawiedliwe? Czy mogą zbudować lepsze społeczeństwo albo lepszy świat? Kiedyś to właśnie były pytania polityczne, nawet jeśli brakowało na nie łatwych odpowiedzi. Znowu musimy nauczyć się je zadawać. (Judt:15, Wołowiec 2011)

# *czytanka*: o edukacji

---

# Ukryta prywatyzacja w szkolnictwie publicznym

13

Raport przygotowali  
Stephen J. Ball oraz Deborah Youdell

Uniwersytet Londyński  
Instytut Edukacji

---

# STRESZCZENIE

Raport ten dotyczy wzrastających tendencji wśród rządów na całym świecie, by wprowadzać różne formy prywatyzacji do obszaru publicznej edukacji oraz poddawać prywatyzacji różne sektory szkolnictwa publicznego.

Wielość kierunków zmian, które mogą być postrzegane jako formy prywatyzacji, jest bardzo widoczna w polityce edukacyjnej rządów w różnych krajach oraz w agendach międzynarodowych. Niektóre ze wspomnianych trendów są nazywane prywatyzacją, lecz w wielu wypadkach prywatyzacja pozostaje ukryta. Ta ukryta prywatyzacja może być konsekwencją reformy edukacji bądź środkiem do przeprowadzenia takiej reformy.

W niektórych sytuacjach pewne rodzaje prywatyzacji są rekomendowane wprost jako skuteczne rozwiązanie tego, co postrzega się jako niedoskonałości publicznego systemu szkolnictwa. Jednakże w wielu wypadkach cele zmian wyraża się w takich kategoriach, jak „wybór”, „odpowiedzialność”, „udoskonalenie systemu szkolnego”, „decentralizacja”, „konkurencyjność” czy „skuteczność”. Takich rozwiązań często nie nazywa się prywatyzacją, ale czerpią one z technik i wartości sektora prywatnego, wprowadzają współdziałanie sektora prywatnego lub/ oraz ich efektem jest traktowanie publicznej edukacji bardziej jako przedsiębiorstwa.

Powyższe tendencje o charakterze prywatyzacji mają, na różne sposoby, poważny wpływ na systemy szkolnictwa publicznego na całym świecie.

Można rozróżnić dwa kluczowe typy prywatyzacji:

## **Prywatyzacja w obszarze szkolnictwa publicznego**

Nazywamy ją prywatyzacją „wewnętrzną” (*endogenous*). Takie rodzaje prywatyzacji polegają na wprowadzaniu pomysłów, technik i zasad postępowania z sektora prywatnego, aby sektor publiczny działał podobnie jak sektor gospodarczy i miał bardziej biznesową naturę<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Czasem nazywa się takie praktyki „komercjalizacją” – wprowadzeniem wolnego rynku/opartych na nim technik zarządzania do szkół. Jednakże termin „komercjalizacja” jest używany także w bardziej wąski sposób w stosunku do wprowadzania produktów, marek lub markowego sponsoringu do szkół (patrz: Molnar, 2005). W tym raporcie staramy się być dokładni, jeśli chodzi o używaną terminologię, ale w słowniku pojęciowym dotyczącym prywatyzacji pojawiają się często znaczące rozbieżności oraz nadużycia.

### **Prywatyzacja szkolnictwa publicznego**

Taką prywatyzację nazywamy „zewnętrzną” (*exogenous*). Takie rodzaje prywatyzacji polegają na otwarciu szkolnictwa publicznego na udział sektora prywatnego opartego na zasadzie korzyści<sup>3</sup> oraz na użyciu sektora prywatnego w celu projektowania różnych form edukacji publicznej, zarządzania nimi oraz ich dostarczania.

Tendencje prowadzące do prywatyzacji w szkolnictwie publicznym często torują drogę konkretnym rodzajom prywatyzacji edukacji. Nawet jeśli w prywatyzacji dochodzi do bezpośredniego wykorzystania prywatnych firm w celu dostarczenia usług edukacyjnych to ten fakt często nie jest publicznie znany lub rozumiany.

Różne formy prywatyzacji zmieniają sposób organizacji edukacji, jej zarządzania i dostarczania, m.in. decyzje o wprowadzeniu konkretnego programu kształcenia, o tym, jak się go naucza, w jaki sposób wyniki uczniów są oceniane, a także za jakich uznaje się uczniów, nauczycieli, szkoły oraz szkolne społeczności.

Różne tendencje dotyczące prywatyzacji zmieniają sposób przygotowania nauczycieli; formy doskonalenia zawodowego i dostęp do niego; warunki zatrudnienia i płacę nauczycieli; naturę ich codziennej pracy oraz sposób, w jaki doświadczenia oni życia zawodowego. Uelastycznienie warunków pracy nauczycieli to główny komponent większości modeli prywatyzacji. Zagroza ono wizerunkowi nauczycieli w społeczeństwie oraz jakości szkolnych doświadczeń uczniów.

Prywatyzacja ogranicza także możliwości związków zawodowych nauczycieli do podejmowania wspólnych negocjacji na rzecz swoich członków, zapewniania im przez pracodawców korzystnych warunków pracy oraz, generalnie, brania udziału w kształtowaniu polityki edukacyjnej.

Nie ma żadnych konkretnych wyników badań, które wskazywałyby na to, że wybór szkoły (prywatyzacja wewnętrzna) lub kontraktowanie usług edukacyjnych (prywatyzacja zewnętrzna) ma pozytywny wpływ na zwiększanie osiągnięć uczniów.

Wyniki wielu badań dotyczących wyboru szkoły<sup>4</sup>, prowadzonych w zróżnicowanych warunkach, wskazują, że szkoły odnoszące, według publikowanych danych rynkowych, największy sukces (wyniki egzaminów itd.), wykazują

<sup>3</sup> Zysku [przypis redakcji].

<sup>4</sup> Opartego na teorii wyboru publicznego, zakładającej m.in., że ludzie motywowani są tylko przez swój własny interes, zdarza się wprawdzie, że działają w trosce o dobro innych ludzi, ale generalnie motorem ich działania są własne interesy. Dotyczy to w równym stopniu wszystkich rynkowych graczy: pracodawców i pracobiorców; producentów i konsumentów. Wyznawcy tej teorii uważają, że także politycy podlegają tym mechanizmom, działając raczej z myślą o swoim interesie niż o dobru wspólnym [przypis redakcji].



błędne odchylenie, jeśli odnieść je do niereprezentatywnych populacji uczniowskich. Na ocenę, którzy uczniowie będą najlepiej reprezentowali szkołę na rynku, wpływają przekonania dotyczące relacji pomiędzy klasą, rasą, narodowością, płcią a „zdolnościami”. Te procesy wyboru mogą także doprowadzić do segregacji i homogenizacji populacji danej szkoły.

Naciski wynikające z rywalizacji (prywatyzacja wewnętrzna) mogą także wpłynąć na podejście pedagogiczne, powodując silną presję na „uczenie się pod egzamin” poprzez wyuczanie na pamięć i powtarzanie. Zakres tego, czego uczniowie doświadczają w klasie, zostaje zawężony i ograniczony, a nauczyciele zaczynają polegać na tak zwanych gotowcach i rządowych programach oraz programach nauczania, w których tempo nauczania jest kontrolowane i które wymagają autorytarnych metod nauczania. Takie podejście do pracy przyjmują na ogół najmniej doświadczeni nauczyciele, dlatego najczęściej konfrontowani są z nimi uczniowie ze szkół przyjmujących kandydatów z rodzin o „niskich dochodach”.

Tendencje opisywane w raporcie nie polegają tylko na technicznych zmianach w sposobie dostarczania edukacji. Tworzą one nowy język, nowy zestaw zachęt i metod dyscyplinowania oraz nowe role, pozycje i tożsamości, które zmieniają istotę bycia nauczycielem, uczniem, rodzicami itd.

Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) otwierają liczne możliwości przepływu pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym. Przepływu ludzi, pomysłów, języka, metod, wartości i kultury. Przekaz ten kreuje pewne wartości i prowadzi do organizacyjnej konwergencji, zmieniając zasady działania instytucji w sektorze publicznym.

W wielu krajach rozwijających się dążenie do prywatyzacji jest najbardziej widoczne w nowo tworzonych, często ufundowanych przez Bank Światowy lub organizacje pomocowe, projektach edukacyjnych. Nie jest jasny związek pomiędzy tymi specyficznymi lub pilotażowymi projektami a istniejącymi systemami edukacyjnymi. Nie wiadomo też, jak kierunki prywatyzacji mogą na siebie wzajemnie oddziaływać.

Krajowe systemy szkolnictwa zaczęły się otwierać na międzynarodowych dostawców usług edukacyjnych na podstawie Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami (GATS). Są to [prawno-traktatowe] ramy regulujące międzynarodowy „przepływ” prywatnych usług edukacyjnych – lub opisując to w sposób bardziej dokładny – stanowią one podstawę do „deregulacji” [handlu usługami].

Prywatne firmy i konsultanci są dziś bardzo aktywni, jeśli chodzi o sprzedaż usług edukacyjnych, które wcześniej często były dostarczane do szkół przez władze państwowe lub lokalne bądź narodowe agencje rządowe.

Prywatyzacja to narzędzie polityczne, a nie tylko zrzekanie się przez państwo odpowiedzialności za zarządzanie problemami społecznymi i odpowiadanie na potrzeby społeczeństwa. Jest to część zestawu innowacji, zmian organizacyjnych, nowych relacji i form partnerstwa społecznego. Wszystko to odgrywa swoją rolę w tworzeniu nowego państwa. A w tym kontekście, przekształcenie systemu oświatowego dla legitymizacji koncepcji edukacji, jako przedmiotu zysku, dostarczanego w formie, którą można kupować i sprzedawać.

Nie tylko edukacja i usługi edukacyjne podlegają różnym formom prywatyzacji; sama polityka edukacyjna – poprzez porady, konsultacje, badania, oceny i inne formy oddziaływania – jest prywatyzowana. Organizacje sektora prywatnego oraz organizacje pozarządowe są coraz bardziej zaangażowane zarówno w rozwój, jak i we wdrażanie polityki edukacyjnej.

Formy ukrytej prywatyzacji – formy rynkowe, konkurencja, wybór i skupienie się na zarządzaniu wydajnością – niosą ze sobą etyczne zagrożenia; wiele przykładów zachowań oportunistycznych i „taktycznych” jest już widocznych w szkołach i wśród rodziców w takich systemach.

## OGÓLNY ZARYS RAPORTU

Raport ten dotyczy wzrastających tendencji wśród rządów na całym świecie, by wprowadzać różne formy prywatyzacji do obszaru publicznej edukacji oraz poddawać prywatyzacji różne sektory szkolnictwa publicznego.

Określa zestaw globalnych trendów w prywatyzacji edukacji i różnice w zakresie i tempie tych procesów, jak również pozwala zauważyć pewne wyjątki.

Raport:

- wskazuje na różnorodność form prywatyzacji edukacji i w edukacji;
- łączy te formy prywatyzacji z konkretnymi kontekstami;
- bierze pod uwagę wpływ i konsekwencje tych tendencji prywatyzacyjnych na pracę nauczycieli i uczniowskie doświadczenia dotyczące szkoły;
- bada mechanizmy i wpływy, które napędzają te zmiany.

Te tendencje występujące na wszystkich poziomach kształcenia oraz zakres i skutki prywatyzacji w szkolnictwie wyższym są już dobrze udokumentowane. Raport ten skupia się jednak na szkolnictwie pierwszego i drugiego stopnia, to jest, na edukacji dzieci od wejścia w system szkolnictwa do końca obowiązkowej nauki szkolnej (często jest to okres od 5. do 16. roku życia). Prywatyzacje (celowo używamy liczby mnogiej) na tych poziomach są na ogół gorzej opisane i zanalizowane, choć istnieje znaczna liczba badań i dokumentów na temat tych działań w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.

## TŁO

Wielość politycznych trendów, które mogą być postrzegane jako formy prywatyzacji, jest widoczna w polityce edukacyjnej wielu rządów krajowych oraz agencji międzynarodowych. Niektóre ze wspomnianych tendencji są nazywane prywatyzacją, lecz w wielu wypadkach prywatyzacja pozostaje ukryta. Ukryta prywatyzacja może być konsekwencją reformy edukacji bądź środkiem do jej przeprowadzenia. To znaczy, prywatyzacje często są zaliczane do kategorii re-

form edukacji lub dołączane do nich pod hasłami wyboru szkoły lub nowego zarządzania szkołą albo partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Zarówno prywatyzacja w edukacji publicznej, jak i prywatyzacja edukacji publicznej mają swoje korzenie w koncepcji „małego państwa – wolnego rynku” z jej podejściem do usług publicznych – czyli z podejściem nazywanym czasem „neoliberalizmem”, które zaistniało w wielu państwach od 1980 r. i jest dziś powszechne na całym świecie.

Przyjęte w 1980 r. i na początku 1990 przez Ronalda Reagana i Margaret Thatcher, a ostatnio przez George’a W. Busha i Tony’ego Blaira w USA i Wielkiej Brytanii, przez rząd Partii Pracy Davida Langego w Nowej Zelandii oraz dawno temu przez Augusta Pinocheta w Chile, zasady dotyczące m.in. sposobów świadczenia usług publicznych oraz zarządzania, oparte na podstawowych założeniach małego państwa i wolnego rynku, są teraz, w różnych formach, dominującym na całym świecie podejściem w szkolnictwie publicznym. Z argumentów, które wspierają to podejście, wynika, że edukacja dostarczana w ramach usług publicznych jest niskiej jakości, nie reaguje na potrzeby „klientów” i boi się ryzyka. Jest ona, innymi słowy, jałowa wskutek biurokratycznych procedur oraz dominacji „rynku producenta”. Neoliberalnym rozwiązaniem jest poddanie edukacji dyscyplinie rynkowej i otwarcie jej na danie wyboru rodzicom oraz na konkurencję pomiędzy szkołami przy rekrutowaniu uczniów, a także umożliwienie nowym dostawcom edukacji, w tym dostawcom nastawionym na zysk, działania obok lub w ramach państwowego systemu szkolnictwa. Te „rozwiązania” wprowadzają różnorodne formy prywatyzacji.

Mozna rozróżnić dwa kluczowe typy prywatyzacji:

**Prywatyzacja w obrębie szkolnictwa publicznego lub „wewnętrzna prywatyzacja”**

Tego typu formy prywatyzacji polegają na zastosowaniu rozwiązań, technik i zasad postępowania z sektora prywatnego, tak aby sektor publiczny działał bardziej jak biznes i miał bardziej biznesową naturę. Oznacza to takie działania, jak: możliwość wyboru, decentralizacja budżetu, konkurencja pomiędzy szkołami, nowy menedżeryzm, kontraktowe i konkurencyjne finansowanie, zarządzanie wydajnością oraz przedsiębiorczość.

**Prywatyzacja szkolnictwa publicznego lub „zewewnętrzna prywatyzacja”**

Takie rodzaje prywatyzacji polegają na otwarciu szkolnictwa publicznego na udział sektora prywatnego na zasadzie korzyści oraz użyciu

sektora prywatnego do projektowania lub zarządzania różnymi aspektami szkolnictwa publicznego. Jak wykażemy dalej, rozciąga się to także na prywatyzację programów politycznych oraz samej polityki poprzez: doradztwo, konsultacje, oceny (ewaluację) i badania, a także formułowanie oraz opisywanie polityki edukacyjnej.

Pierwsza forma prywatyzacji, w której od sektora publicznego wymaga się, by zachowywał się bardziej jak sektor prywatny, jest rozpowszechniona i dobrze znana. Druga forma prywatyzacji, gdzie sektor prywatny przenosi się do edukacji publicznej, jest nowsza, ale szybko się rozwija. Te formy prywatyzacji nie wykluczają się wzajemnie i często są ze sobą powiązane. W rzeczywistości zewnętrzna prywatyzacja w dobrze rozwiniętych systemach edukacji państwowej jest często możliwa tylko dzięki wcześniejszym wewnętrznym formom prywatyzacji. W szczególności wprowadzenie do systemu edukacji publicznej metod kontraktowania usług, konkurencyjnego finansowania oraz zarządzania wydajnością umożliwia jego bardziej gruntowną prywatyzację oraz udział podmiotów z sektora prywatnego. Z kolei korzystanie z sektora prywatnego do implementowania nowych usług edukacyjnych w pewnych obszarach systemów państwowych wprowadza jednocześnie wewnętrzne formy prywatyzacji do tych systemów.

Zarówno prywatyzacja w edukacji publicznej, jak i prywatyzacja publicznej edukacji często pozostają ukryte i nie są poddawane debacie publicznej – w pierwszym wypadku techniki i działania prywatyzacyjne nie są nazywane prywatyzacją, w drugim – prywatyzacja nie jest podana do wiadomości publicznej lub nie jest właściwie rozumiana. Stopień penetracji procesów prywatyzacyjnych nie jest w pełni zrozumiany, a ich konsekwencje są często słabo zbadane. Istniejące badania i raporty pochodzą głównie z międzynarodowych agencji, takich jak Bank Światowy lub fundacje i think tanki, które wspierają wybór publiczny oraz rynek. „Badania” te zwykle nie przestrzegają metodologii nauk społecznych i nie są przedmiotem oceny środowiska naukowego.

## ZNACZENIE

Działania prywatyzacyjne w ramach edukacji publicznej są istotne, ponieważ zmieniają nie tylko sposób organizacji edukacji publicznej, ale także sposób, w jaki edukacja publiczna jest doświadczana przez nauczycieli i uczniów, oraz sposób myślenia o edukacji przez decydentów, pedagogów, rodziny i społeczność w szerszym sensie.

Tendencje prywatyzacyjne są w centrum zmiany postrzegania edukacji jako „dobra publicznego”, które służy całej społeczności, na postrzeżenie edu-

kacji jako „prywatnego<sup>5</sup> dobra”, które służy interesom wykształconego człowieka, pracodawcy i gospodarce. Prywatyzacja w szczególności, poprzez mechanizmy wskazane powyżej, czyni z edukacji formę „towaru”, konkurencyjnego, prywatnego dobra, które istnieje dla korzyści osób fizycznych i jest cenione z powodu swojej nominalnej wartości przekładającej się na kwalifikacje i certyfikaty. Społeczne wartości edukacji są wypierane, a jej wartości jako wspólne dobro publiczne – coś, z czego korzystamy wszyscy – systematycznie ignorowane. Prywatyzacja idzie ręką w rękę z konkurencyjnym indywidualizmem i zmienia wśród uczniów i ich rodzin sposób myślenia o edukacji i podejmowania decyzji dotyczących edukacji.

Formy prywatyzacji w edukacji publicznej i edukacji publicznej zmieniają sposób organizacji, zarządzania i dostarczania tej edukacji; sposób ustalania programu nauczania i jego wprowadzania w życie; to, jak ocenia się wyniki uczniów, oraz to, jak oceniani są uczniowie, nauczyciele, szkoły oraz społeczności.

Formy prywatyzacji zmieniają to, jak przygotowani są nauczyciele; charakter i dostęp do ciągłego rozwoju zawodowego; warunki zatrudniania nauczycieli i ich opłacania; charakter codziennych zajęć nauczycieli oraz sposób, w jaki doświadczają swojego życia zawodowego. Będąc głównym „kosztem” [systemu] dostarczenia edukacji, sami nauczyciele stają w centrum uwagi, gdy do gry w polityce edukacyjnej dochodzi racjonalność gospodarcza. Prywatni dostawcy państwowych usług edukacyjnych często nie chcą być hamowani przez ograniczenia wynikające z krajowych ustaleń dotyczących płac oraz ograniczenia zatrudnienia związane z kwalifikacjami nauczycieli. Istnieje nacisk, by zatrudniać tańszych pracowników oraz wprowadzić krótkoterminowe umowy lub systemy płac, zależne od wyników pracownika.

Prywatyzacja w edukacji publicznej i edukacji publicznej może mieć znaczący wpływ na równość w dostępie do edukacji, edukacyjnych doświadczeń i osiągnięć. Co więcej, może to zmienić znaczenie „równości” w edukacji, z poważnymi konsekwencjami dla sprawiedliwości społecznej. W połączeniu z konkurencją między dostawcami oraz systemem zarządzania wydajnością, procesy prywatyzacyjne mogą doprowadzić do różnic w wartościowaniu uczniów oraz do wypaczeń w modelach dostępu do edukacji. Równość jest rzadko faktyczną wartością w systemach rynkowych i oczywistym skutkiem prywatyzacji w edukacji jest niemal nieuchronny wzrost zróżnicowania pomiędzy szkołami oraz

---

<sup>5</sup> Lub „pozycjonalnego” dobra, to jest, w tym wypadku, kiedy edukacja jest wyceniana wyłącznie w kategoriach wyznacznika statusu lub punktu dostępu do rynku pracy. Dobra pozycjonalne to produkty lub usługi, których wartość jest głównie, jeśli nie wyłącznie, funkcją ich rankingu w sferze atrakcyjności, w porównaniu do zamienników.

rozwarstwienia szkół, co czyni osiągnięcie ideału, jakim jest powszechne szkolnictwo, prawie niemożliwym.

Jeszcze bardziej skomplikowana sytuacja panuje w krajach rozwijających się, gdzie tendencje prywatyzacyjne zawarte są w próbach ustanowienia systemu powszechnego świadczenia usług edukacyjnych, a w niektórych wypadkach przyspieszane przez te próby. W tych kontekstach tendencje prywatyzacyjne często współistnieją, lub są przedstawiane jako nośniki sukcesu, spełniające zobowiązania dążenia do równości. Rzadko takie działania są postrzegane na poziomie politycznym jako będące w opozycji do siebie, a efekty tych działań nie są jeszcze w pełni widoczne.

## ZAKRES RAPORTU

Niniejszy raport opiera się na badaniach naukowych i przeglądzie badań prowadzonych przez Stephena Balla i Deborę Youdell z Instytutu Edukacji Uniwersytetu Londyńskiego na zlecenie Międzynarodówki Edukacyjnej (Education International).

Badanie opiera się na licznych istniejących udokumentowanych danych i wiedzy ekspertów, a jego celem jest sporządzenie mapy i badanie wzorców prywatyzacji w wielu państwach – zarówno wysoko uprzemysłowionych, jak i rozwijających się. Przypadki i trendy opisane w tym raporcie są dynamiczne i ewoluują. Raport przedstawia więc tylko część obrazu. Nie wszystkie przykłady prywatyzacji mogą być zawarte w jednym krótkim raporcie, a wiele z tych, które zostały w nim przedstawione, zmieni się, zanim raport zostanie opublikowany. Ważne jest, żeby procesy prywatyzacji oraz jej formy i konsekwencje były lepiej rozumiane. Intencją raportu jest, aby zaprezentowane w nim kategorie, modele i formy analizy stały się pomocne dla tych, którzy chcą odkrywać i badać trendy prywatyzacji w swoich szkołach, społecznościach lub krajach. Więcej szczegółów na temat badań i autorów można znaleźć w aneksie do części pierwszej. Jesteśmy bardzo wdzięczni wszystkim pracownikom i członkom Międzynarodówki Edukacyjnej, którzy dostarczyli nam informacji, komentarzy i opinii na temat roboczych wersji raportu, a w szczególności Guntarsowi Catlaksowi i Laurze Figazzolo z Instytutu Badawczego Międzynarodówki Edukacyjnej.

# FORMY PRYWATYZACJI W EDUKACJI PUBLICZNEJ ORAZ FORMY PRYWATYZACJI EDUKACJI PUBLICZNEJ

## SZKOŁY MAJĄCE CECHY BIZNESU LUB BĘDĄCE BIZNESAMI – „WEWNĘTRZNA” PRYWATYZACJA

### Quasi-rynki

„Forma rynkowa” jest kluczowym elementem ukrytej prywatyzacji szkolnictwa. Rozwój tego, co często znane jest w literaturze krytycznej pod nazwą quasi-rynków, opiera się przede wszystkim na wprowadzeniu do systemu edukacji państwowej kwestii wyboru szkoły – prawa rodziców do wybierania pomiędzy szkołami. Wybór jest umożliwiany poprzez działania w kierunku dywersyfikacji lokalnej oferty edukacyjnej wraz z wprowadzeniem kombinacji: finansowania *per capita*; przekazanie obowiązków zarządzania i finansowania do szkół; wprowadzenie bonów edukacyjnych do wykorzystania w szkołach publicznych i prywatnych; rozluźnienie przepisów w kwestii przyjmowania do szkół oraz publikowanie „wyników i osiągnięć” jako formy „informacji” rynkowej dla rodziców, którzy wybierają szkoły. Oznacza to usunięcie lub osłabienie urzędowej kontroli nad rekrutacją w szkołach i finansowaniem szkół powiązanych z tą rekrutacją oraz wspieranie i zachęcanie do dokonywania wyborów i poruszania się na tym rynku. Są to „quasi-rynki” w tym sensie, że nie istnieje jasny mechanizm cen, choć niektóre systemy bonów, zwłaszcza te, które pozwalają na wykorzystanie bonów w szkołach sektora prywatnego, tak jak w Chile czy w Milwaukee, w Stanach Zjednoczonych, są bardzo bliskie mechanizmu cenowego.

Rezultatem zmian oczekiwanym przez decydentów jest stworzenie konkurencji pomiędzy szkołami, która w zasadzie powinna spowodować wzrost standardów w całym systemie; albo poprzez zamykanie „słabych” szkół, które nie są dostatecznie często wybierane przez rodziców, lub przez podniesienie wydajności tych „słabych” szkół jako konsekwencji walki o wybór.

Zwolennicy konkurencji postrzegają rynek jako coś obiektywnego, jako mechanizm dostarczania edukacji, który jest bardziej wydajny lub elastyczny, czy skuteczny, albo przedstawiają rynek jako sam w sobie posiadający zestaw pozytywnych wartości moralnych – wysiłek, gospodarność, samodzielność, nie-



zależność oraz zdolność do podejmowania ryzyka, to, co nazywa się „cnotliwą interesownością”/„szlachetnym egoizmem”. Ci, którzy popierają ten ostatni pogląd, widzą rynek jako siłę transformacyjną, która przenosi i rozprzestrzenia swoje własne wartości. Twierdzi się, że konkurencja nie tylko sprawia, iż szkoły lepiej reagują na potrzeby swoich „klientów”, ale także stają się bardziej przedsiębiorcze, zarówno w byciu bardziej „atrakcyjnymi” dla wybierających je, jak i w dążeniu do maksymalizacji swoich dochodów wszelkimi dostępnymi sposobami. Jednym z efektów ubocznych możliwości wyboru i konkurencji jest, w większości wypadków, wzrost poświęconego czasu i wydatków na marketing oraz działania promocyjne.

Jednakże rynki edukacyjne stworzone przez tego rodzaju politykę nie są w prostym sensie „wolnorynkowe”. Raczej są przedmiotem znacznej regulacji, ukierunkowania i zaangażowania ze strony państwa. Mechanizmy wyboru i stopnie swobody, które są dane szkołom i rodzicom, są ustalane przez państwo i bardzo często państwo ustala też zasady, w ramach których szkoły konkurują ze sobą (państwowy program nauczania i państwowe testy). Państwo także monitoruje i ocenia wydajność szkół.

#### Ramka 1: Początki rynków edukacyjnych

Nowa Zelandia była pierwszym państwem, które zaangażowało się w gruntowne rynkowe reformy edukacji. Rząd Partii Pracy, którego kilku z czołowych członków zostało wykształconych w ramach i pod wpływem chicagowskiej szkoły gospodarki wolnorynkowej, wprowadził w 1988 r. nową strukturę edukacyjną na podstawie rekomendacji zawartych w raporcie Picota (nazwanego tak od biznesmana, który przewodził Grupie Zadaniowej do Oceny Administracji Oświatowej – Taskforce to Review Educational Administration). Rozmiar biurokracji centralnej administracji oświatowej został zmniejszony, regionalne okręgi szkolne zostały zniesione, a każda instytucja edukacyjna otrzymała uprawnienia w sprawach budżetu, kadr, służb pomocniczych jako samorządna jednostka z wybranymi radami nadzorczymi. Agencje państwowe, ministerstwo, Urząd Kontroli Edukacji (Education Review Office) oraz Urząd ds. Kwalifikacji (Qualifications Authority) zachowały lub nawet zwiększyły swoją kontrolę nad narodową polityką edukacyjną – państwo woli „sterować”, niż „wiosłować”; jest to przykład „kontrolowanego braku kontroli”. Istnieją zarówno podobieństwa, jak i różnice pomiędzy tymi reformami, jaki i tymi, które wprowadzone zostały w Anglii po Education Reform Act (ERA) z 1988 r. Tło reform w Nowej Zelandii było przede wszystkim ekonomiczne, podczas gdy w Anglii miało ono przychylny polityczny odnoszące się do krytyki nauczycieli, programu nauczania i progresywnych metod edukacyjnych.

### Ramka 2: **Współczesne rynki edukacyjne – przykład Chile**

Chile to ciekawy przypadek, w którym wybór powiązany z bonami edukacyjnymi oraz udziałem prywatnych dostawców został wykorzystany jako mechanizm totalnej restrukturyzacji systemu edukacji. System szkolny, podobnie jak w Hiszpanii, składa się z trzech rodzajów szkół, dawnych elitarnych szkół prywatnych, szkół publicznych i nowo utworzonych, prywatnych szkół finansowanych lub dotowanych przez państwo. Wprowadzenie bonów podwoiło zapisy w prywatnych szkołach z 16% do 32% wszystkich uczniów, ale prawie całość tego wzrostu dotyczyła obszarów miejskich. „W jednej trzeciej z 327 gmin nie ma żadnych subsydiowanych szkół prywatnych, a tylko w jednej piątej są płatne szkoły prywatne” (s. 15). Dotowane szkoły mogą pobierać opłaty do 50% ceny bonu i według raportu Banku Światowego: „Mimo prawnego zakazu selekcji uczniów każda szkoła używająca bonów oraz prywatnie dotowane i od niedawna niezależne szkoły mają tendencję wyboru lepszych uczniów” (s. 17). <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/pdf/Schiefelbein.pdf#search=%22Prawda%20Chile%22>

### Ramka 3: **Kontrolowany wybór w Cambridge Massachusetts**

W systemie stosowanym w Cambridge rodzice wskazują na swoje preferencje co do szkoły, ale ostatecznie przydziałami zajmuje się okręg szkolny. Wybory są cykliczne, a w każdej ze szkół odsetek uczniów z każdej grupy rasowej musi wynosić do 10% procent reprezentacji tej grupy w całości okręgu. Gdy nabór osiągnie ten pułap, szkoła nie przyjmie więcej uczniów z danej grupy. W sytuacji gdy jest zbyt wielu kandydatów z określonej grupy rasowej do danej szkoły lub programu, o wolne miejsca odbywa się loteria. Uczniowie, którzy nie zostali przyjęci do szkoły będącej jednym z ich pierwszych trzech wyborów, są przydzielani do szkoły, w której są wolne miejsca, odpowiednio do wymagań różnorodności; są automatycznie umieszczeni na liście oczekujących na odpowiedni wakat w jednej z preferowanych szkół. W niedawnej recenzji systemu Cambridge Edward B. Fiske przekonywał: „Dwie dekady doświadczeń systemu Cambridge z wyborem kontrolowanym prowadzą do trzech wniosków na temat polityki władz:

Dobrze zaprojektowany system kontrolowanego wyboru może przynieść pozytywne skutki, takie jak większy wpływ rodziców na edukację dziecka oraz promocja tolerancji i różnorodności w obrębie systemu.

W systemie przydziału uczniów zorganizowanym wokół koncepcji kontrolowanego wyboru mało prawdopodobne jest zwiększenie samo w sobie osiągnięć edukacyjnych w wybranych szkołach.

Użycie preferencji rodziców jest wskazówką, które ze szkół wymagają bezpośredniej interwencji ze strony administracji centralnej w celu ich usprawnienia.

Jeśli chodzi o status społeczno-ekonomiczny, to jest on silniej powiązany z osiągnięciami w nauce niż rasa czy pochodzenie etniczne, możliwe więc jest, że ten status jako podstawa promowania różnorodności przez kontrolowany wybór będzie miał bardziej pozytywny wpływ na osiągnięcia w nauce niż podobna polityka oparta na rasie”. (<http://www.tcf.org/Publications/Education/fiske.pdf#search=%22controlled%20choice%20cambridge%20mass%22>)

### **Dyrektor szkoły (menedżer) i nowe zarządzanie publiczne – zmiana charakteru sektora publicznego na bardziej biznesowy**

Powstanie nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) oraz zwiększenie roli dyrektora szkoły są dalszymi kluczowymi cechami ukrytej prywatyzacji. Dyrektor (menedżer) jest stosunkowo nowym podmiotem na scenie instytucji sektora publicznego i jest centralną postacią w reformie sektora publicznego oraz wprowadzenia quasi-rynków. Pojęcia „zarządzanie edukacją” zaczęto używać w latach 70. dwudziestego wieku i przyniosło ono ze sobą metody, ideały oraz pojęcia zaczerpnięte z sektora prywatnego (planowanie celów, zasoby ludzkie, monitorowanie wydajności oraz rozliczanie z wykonania nałożonych obowiązków). Dyrektor jest kluczowym instrumentem zmian organizacyjnych i kluczem do polityki prywatyzacyjnej. Znaczące zmiany w polityce edukacyjnej wielu krajów, które zaczęły się w latach 80. XX w. nadały dyrektorom uprawnienia pozwalające na kontrolę ich organizacyjnych budżetów, kontrolę siły roboczej (płacy i zatrudnienia) oraz na wewnętrzne podejmowanie decyzji w sposób innowacyjny i kreatywny, by osiągnąć cele reformy edukacji. Celem tego typu decentralizacji, jak mówi Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-Operation and Development – OECD), jest: „zachęcenie kierowników do skupienia się na wynikach, zapewniając im elastyczność i niezależność w korzystaniu zarówno z zasobów ludzkich, jak i finansowych” (1995, s. 8). Innymi słowy, pomiędzy dyrektorem-menedżerem a nauczycielami zostaje ustalony nowy rodzaj relacji. Menedżer szkoły przestaje być wiodącym fachowcem, a staje się osobą zarządzającą wynikami instytucji (patrz: poniżej), która ma być również dynamiczna, wizjonerska oraz umieć podejmować ryzyko. W pewnym sensie nowy menedżer szkoły uosabia politykę w ramach instytucji i decyduje o procesie reformy. Samozarządzająca się szkoła musi sama dokonywać nadzoru oraz regulacji. Logika, która stoi za tym wszystkim, wskazuje na to, że dyrektorzy szkół nie są

koniecznie osobami, które mają doświadczenie w nauczaniu. W Wielkiej Brytanii w 2007 r. raport PricewaterhouseCoopers (PwC), zlecony przez Wydział Oświaty i Umiejętności (Department for Education and Skills – DfES), zaleca: „Szkoły powinny być prowadzone przez dyrektorów, którzy niekoniecznie muszą być nauczycielami”.

#### Ramka 4: **Nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management – NPM*)**

Clarke (2004) przypisuje NPM poniższe cechy:

- uwagę poświęca się wynikom i wydajności, a nie wkładowi pracy;
- organizacje traktowane są jako łańcuch relacji o niskim zaufaniu, [pracowników]<sup>6</sup> powiązanych umowami lub formami podobnymi do umów;
- oddziela się rolę nabywcy i dostawcy lub klienta i wykonawcy w ramach poprzednio zintegrowanych procesów lub organizacji;
- likwiduje się organizacje działające na dużą skalę i wykorzystuje konkurencję, by umożliwić użytkownikom „rezygnację” z usługi lub „wybór”;
- następuje decentralizacja władzy osobistej i finansowej, która jest przekazywana tzw. menedżerowi liniowemu, czyli bezpośredniemu przełożonemu<sup>7</sup>.

Nowe zarządzanie publiczne było kluczowym mechanizmem reform politycznych i kulturowej rekonstrukcji sektorów publicznych na Zachodzie w ciągu ostatnich 20 lat i z żarliwością „eksportowane” oraz promowane w reszcie świata. Na przykład, Latinoamerykańskie Centrum Administrowania Rozwojem (The Latin American Centre For Development Administration – CLAD), wykazując dogłębną aprobatę tego, co nazywa „kierowniczą reformą państwa”, twierdzi, że:

Pomyślne wdrożenie modelu menedżerskiego pozwoli rządowi stworzyć stabilny makroekonomiczny fundament oraz warunki do zwiększenia krajowych i międzynarodowych inwestycji, jak również zwiększy konkurencyjność krajów Ameryki Łacińskiej na arenie międzynarodowej (A New Public Management for Latin America, CLAD 1998).

Nowe zarządzanie publiczne jest podstawowym środkiem, który umożliwi przekształcenie struktur i kultury usług publicznych. Dzieje się to w celu wprowadzenia i utrwalenia mechanizmów rynkowych i form prywatyzacji. W ten sposób ingeruje się w to, jak i gdzie dokonuje się wyborów w sprawach polityki społecznej oraz systematycznie odsuwa i pozbawia wpływu nauczycieli. Poddaje

<sup>6</sup> [Przypis redakcji]

<sup>7</sup> [Przypis redakcji]

ich nowym formom kontroli poprzez techniki zarządzania wydajnością i zachęca, by widzieli siebie w nowym świetle z nowym rodzajem obowiązków i priorytetów – jest to proces zmiany kultury organizacyjnej<sup>8</sup>.

#### Ramka 5: **Michael Fullan o zmianie kultury organizacyjnej szkół**

Mówimy o zmianie w kulturze organizacyjnej szkół oraz o zmianie w kulturze nauczania. Wiemy, że kiedy myślimy o zmianie, musimy uzyskać prawo własności, udział i poczucie znaczenia ze strony zdecydowanej większości nauczycieli. Zmiana kultury organizacyjnej jest głównym dziełem kierownictwa i wymaga zasadniczej redefinicji kluczowych elementów, które ją napędzają. Jedną z tych redefinicji to cel moralny, to coś więcej niż pełni pasji nauczyciele starający się coś zmienić w klasach, w których uczą. Jest to także kontekst szkoły i dzielnicy, w której pracują. To znaczy, że dyrektorzy muszą prawie tak samo bardzo martwić się o sukces innych szkół działających w okręgu, jak martwią się o swoją szkołę.

([www.nsd.org/library/publications/jsd/fullan](http://www.nsd.org/library/publications/jsd/fullan) Wywiad z Michaeliem Fullanem: Agent zmiany. *“We’re talking about a change in the culture of schools and a change in the culture of teaching”* Dennis Sparks, „Journal of Staff Development”, zima 2003 (tom 24, nr 1)

### **Zarządzanie wydajnością, odpowiedzialność oraz wynagrodzenie zależne od wyników**

Odpowiedzialność za wykonaną pracę i mechanizmy zarządzania wydajnością, czasami wliczając w to zarobki uzależnione od wydajności, są narzędziami reformy, które zostały przeniesione z biznesu do sektora publicznego. Nie dostrzega się już jednak ich pochodzenia wywodzącego się z biznesu. Narzędzia te mają na celu zapewnienie tego, że procesy edukacyjne będą bardziej przejrzyste i odpowiedzialne, ale mogą mieć także potężny wpływ na zmianę kierunku pracy szkół i nauczycieli oraz na zmianę wartości i priorytetów szkół i zajęć lekcyjnych. W odniesieniu do szkół może to być: wyznaczanie przez rząd kryteriów i celów dla szkół oraz systemów szkolnych, które muszą zostać osiągnięte; publikowanie w formie „rankingów” wyników szkół; powiązanie finansowania szkół z wymaganiami dotyczącymi wyników (tak jak w No Child Left Behind w Stanach Zjednoczonych – szkoły są zobowiązane do wykazania wyższych wyników egzaminów z czytania i matematyki lub tracą federalne fundusze przeznaczone na szkolnictwo). W odniesieniu do nauczycieli: powiązanie płacy nauczyciela z wynikami ucznia (płaca zależna od wyników); ustalanie po-

<sup>8</sup> W oryginale „re-kulturyzacji” [przypis redakcji].

ziomu wynagrodzenia i warunków pracy na poziomie szkoły; przerwanie w szkolnictwie związku pomiędzy kwalifikacjami i zatrudnieniem oraz wprowadzenie w szkołach „kombinacji umiejętności”<sup>9</sup> – co oznacza, że liczba wykwalifikowanych pracowników dydaktycznych jest ograniczona i wspomaga ich niewykwalifikowana kadra, która pracuje za mniejsze pieniądze i na gorszych warunkach oraz że wprowadza się systemy oceny pracowniczej. Te techniki czynią ze szkoły firmę, a sale lekcyjne stają się halami produkcyjnymi.

Procesy te prowadzą do lub są częścią likwidacji systemu ustalania wynagrodzenia na poziomie krajowym oraz warunków pracy dla nauczycieli i są powiązane z końcem układów zbiorowych pracy oraz powstaniem zróżnicowanych indywidualnych umów o pracę. Te zmienione praktyki zatrudnienia stanowią część logiki quasi-rynków (patrzy powyżej), w których instytucje mogą zmniejszać koszty poprzez redukcję budżetu płac lub rywalizować o nauczycieli w tych dziedzinach nauczania, gdzie są niedobory kadrowe oferując wyższe wynagrodzenia lub premie. Takie „rynki” pracy nauczycieli z pewnością będą miały zróżnicowane efekty w całych systemach edukacyjnych. Niektóre szkoły nie będą w stanie konkurować o „najlepszych” nauczycieli – jest to omówione w dalszej części raportu.

#### **Ramka 6: Nowe zarządzanie publicznie i zmiana warunków dla nauczycieli**

W Anglii miało miejsce kilka „eksperymentów” związanych z liberalizacją warunków pracy nauczycieli, takich jak Strefy Działań Edukacyjnych (Education Action Zones) i Akademia, które dopuszczały niestosowanie krajowych ustaleń dotyczących umów i warunków pracy, a w wypadku Akademii zatrudnianie niezarejestrowanych oraz nieposiadających odpowiednich kwalifikacji nauczycieli. Programy wprowadzające płacę zależną od wyników osiągniętych przez nauczyciela są obecnie wdrażane w Stanach Zjednoczonych, Hongkongu, Nowej Zelandii, Izraelu oraz Japonii. Taki system istnieje także w Australii.

W 2006 r. niezależny okręg szkolny w Houston (Houston Independent School District) przyznał 14 milionów dolarów na premie pracownicze 7400 pracownikom. Premie zaczynały się od sumy 100 dolarów, a kończyły na 7000 dolarów. Nazwiska nauczycieli i wysokość ich nagród zostały opublikowane w „The Houston Chronicle”.

<sup>9</sup> Termin oznacza, że pracownicy o różnym poziomie umiejętności i kompetencji pracują w tym samym zespole [przypis redakcji].



## WPROWADZENIE SEKTORA PRYWATNEGO DO PUBLICZNYCH SZKÓŁ – „ZEWNĘTRZNA” PRYWATYZACJA

### Publiczna edukacja dla prywatnego zysku

Udział sektora prywatnego w dostarczaniu usług dla publicznej edukacji rośnie na całym świecie. Sektor prywatny i organizacje pozarządowe od dawna były zaangażowane w dostarczanie usług edukacyjnych do tych krajów rozwijających się, gdzie system powszechnej, finansowanej przez rząd edukacji nie został jeszcze ustanowiony. Prywatne instytucje od dawna dostarczały elitarnych, religijnych i innych alternatywnych form edukacji w uprzemysłowionych państwach zachodnich. Rzeczywiście, stworzenie masowego szkolnictwa publicznego w takich krajach, jak: Australia, Irlandia czy Wielka Brytania, zależało od szeroko zapewnionej podstawowej edukacji przez szkoły kościelne. Jednak możliwość postrzegania sektora szkolnictwa publicznego jako dziedziny gospodarki o znaczącym potencjale zysku pojawiła się stosunkowo niedawno, często jako pochodna lub rozwój tego rodzaju ukrytych form prywatyzacji w edukacji publicznej, o których wspomniano w poprzednim rozdziale raportu. W niektórych sytuacjach prywatni dostawcy edukacji są dodatkiem lub uzupełnieniem sektora publicznego, tak jak w wypadku „przyśpieszonych szkół” (*cramming schools*<sup>10</sup>) w Japonii (zwanych tam *juku*), na Tajwanie i w Korei oraz prywatnych korepetycji w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.

„Reforma” w sektorze usług publicznych daje nowe ogromne możliwości zysku firmom prywatnym, zwłaszcza, że rządy zwiększają udział kontrahentów i „outsourcingu”. Ma to na celu zastąpienie „robocizny” (*direct labour*) poprzez prywatne świadczenie usług publicznych.

#### Ramka 7: Rynek usług edukacyjnych w Wielkiej Brytanii

„Rynek usług edukacyjnych” jako całość rośnie w szybkim tempie, gdzie „wskaźnik wzrostu wynosi 30% rocznie”, według brytyjskiego miejskiego domu finansowego Capital Strategies (cytat z „Guardian Education”, 20 czerwca 2000, s. 2). Według raportu „The Guardian”, brytyjski indeks Education and Training Shares Index, od stycznia 1996 r. znacznie przewyższa indeks FTE-SE 100. Mądrą inwestycją jest wejście na rynek „usług edukacyjnych”.

„Wierzę, że szkoły zaczną umieszczać wszystko swoje zaplecza usługowe [kiedyś dostarczane głównie przez samorządy] w sektorze prywatnym w ciągu kilku następnych lat (...) Każdy będzie chciał zarobić rozsądną marżę”. (Gra-

<sup>10</sup> Znane także jako *cram school*. Specjalistyczny typ szkoły mający na celu przygotować uczniów do konkretnych egzaminów, np. na dany uniwersytet [przypis redakcji].

ham Walker, kierownik wydziału usług rządowych Arthura Andersena, zacytowany w „Times Education Supplement”, 9 stycznia 1998)

Wraz z prywatyzacją usług techniczno-administracyjnych w szkołach (catering, konserwacja, sprzątanie, ochrona i zaplecze organizacyjne), udział sektora prywatnego waha się od wielomilionowych projektów budowlanych (partnerstwa publiczno-prywatne) oraz krajowych umów dotyczących zarządzania oświatą i testowania, do udziału na małą skalę, w codziennych czynnościach szkół i nauczycieli. Na przykład, niedawne wprowadzenie systemu krajowych testów w Japonii zostało zlecone dwóm firmom – NTT Data oraz Benesse (największy w Japonii prywatny dostawca usług gwarantujących zajęcia po szkole oraz opiekę na dziećmi). Osiem firm złożyło oferty do przetargu. Na oferty składało się drukowanie, dostawa, ocena i analiza statystyczna testów oraz dostarczenie wyników władzom lokalnym. W Stanach Zjednoczonych wiele okręgów szkolnych wynajmuje firmy, aby zajęły się ocenianiem i testowaniem uczniów, zarządzaniem danymi, usługami naprawczymi i tworzeniem programów nauczania dla konkretnych przedmiotów (Toch, 2006). Tablice interaktywne są coraz bardziej powszechne w szkołach na całym świecie i przynoszą ze sobą korzystanie z komercyjnego oprogramowania edukacyjnego oraz szkoleń dostarczanych przez firmy produkujące te tablice. Innymi słowy, zewnętrzna prywatyzacja ma szeroki zakres i jest bardzo zróżnicowana. Rynek edukacyjny, w którym uczestniczą prywatne firmy, w rzeczywistości składa się z wielu odrębnych dziedzin i specjalności, gdzie niektóre z firm specjalizują się, a inne działają w sposób bardziej całościowy (patrz: Ball, 2007). Pomimo rozmiarów tej działalności, a być może po części z powodu różnorodności rynków edukacyjnych, wielu rodziców i innych obywateli nie zdaje sobie sprawy z zysków, które może generować edukacja publiczna.

Firmy edukacyjne z Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych (oraz inne) zaczynają działać na arenie międzynarodowej. Niektóre z kluczowych firm to: SERCO, CAPITA, Nord-Anglia, Prospects, GEMS (z bazą w Dubaju), Edison (oraz Edison Schools UK), Bright Horizons Family Solutions, Kindercare, Phoenix [Apollo], de Vry, Bond, Cambridge Education (teraz będący częścią Mott Macdonald), Kaplan, ABC Learning (australijska firma opiekująca się dziećmi), Benesse (Japonia), NIIT (Indie) oraz Pysslingen (Szwecja).

Ponadto, kraje, takie jak Nowa Zelandia, działają obecnie jako „marki narodowe”, nazywając się na przykład „Nowa Klasa Światowa – NZe (Wykształcona Nowa Zelandia) (The New World Class – NZe)”. Już w 2005 r. branża edukacyjna była w Nowej Zelandii drugim największym eksportowym dobrem usługowym, przynosząc gospodarce około 2,2 miliarda nowozelandzkich dola-



rów. W przypadku Nowej Zelandii liczby te odzwierciedlają głównie szkolnictwo wyższe, a na całym świecie branża związana z obsługą i kształceniem studentów jest warta około 55 miliardów dolarów rocznie, ale trend ku mobilności edukacyjnej rośnie, jeśli chodzi o lata K-12<sup>11</sup> objęte tym raportem. Obecnie w 761 nowozelandzkich szkołach podstawowych oraz ponadpodstawowych jest 15 tysięcy zagranicznych płacących chesne uczniów. 46% dzieci w szkołach ponadpodstawowych pochodzi z Chin, a 85% dzieci w szkołach podstawowych z Korei Południowej. W okręgu szkolnym Howe Sound w Kolumbii Brytyjskiej, w Kanadzie zapisy zagranicznych wnoszących opłaty uczniów chodzących do szkół publicznych osiągnęły 3%. Australia aktywnie promuje swoje szkoły publiczne wśród rodziców przebywających za granicą i zwerbowała znaczną liczbę takich uczniów. Te ostatnie przykłady pokazują tworzenie się instytucji sektora publicznego, działających w kontekście wewnętrznej prywatyzacji jako prywatne przedsiębiorstwa generujące dochody.

#### **Ramka 8: Edukacja warta więcej jako brytyjski towar eksportowy niż bankowość.**

Edukacja jako brytyjski towar eksportowy jest warta więcej niż usługi finansowe czy przemysł motoryzacyjny, według raportu opublikowanego dziś przez British Council. W latach 2003–2004 na zagranicznych uczniach zarobiono w sumie 28 miliardów funtów. Uczestniczyło w tym szerokie spektrum placówek: od światowej sławy uniwersytetów do małych angielskich szkół językowych, od niezależnych szkół do wydawców i nadawców programów radiowych i telewizyjnych.

(Donald MacLeod, „Education Guardian”, 18 września 2007)

### **Dostarczenie edukacji przez sektor prywatny – wynajmowanie usług**

Wynajmowanie „odnosi się do procesu, w którym rząd nabywa usługi edukacyjne lub usługi związane w edukacją, w określonej ilości i zakresie, po ustalonej cenie, od określonego dostawcy na określony okres, w którym postanowienia pomiędzy finansującym i dostawcą są zawarte w umowie” (Patrinos, 2005, s. 2–3).

W sektorze edukacji, z perspektywy historii, rządy w znacznym stopniu wykorzystywały wynajmowanie prywatnych oferentów do „pozapodstawowych” usług edukacyjnych, takich jak szkolny transport, usługi żywnościowe czy

<sup>11</sup> Termin używany do określenia czasu edukacji podstawowej i ponadpodstawowej [przypis redakcji].

sprzątanie. Jednakże w ostatnich latach doszło do rozszerzenia w zakresie kontraktowania usług w sektorze edukacyjnym. W wielu krajach ta praktyka jest tak upowszechniona, że nie wywołuje żadnych publicznych komentarzy lub bardzo niewiele. Obecnie istnieje szereg przykładów rządów w krajach tak różnych, jak Stany Zjednoczone, Filipiny, Kolumbia, Nowa Zelandia, Szwecja i Wielka Brytania, które wynajmują „podstawowe” usługi edukacyjne bezpośrednio od sektora prywatnego.

#### **Ramka 9: Wynajmowanie usług dla wykluczonych uczniów w Nowej Zelandii**

W Nowej Zelandii, w ramach programu edukacji alternatywnej (Alternative Education – AE), szkoły prywatne mogą zawierać umowy z oferentami prywatnymi na dostawę kształcenia w placówkach pozaszkolnych dla uczniów, którzy zostali wykluczeni z powszechnego systemu edukacji.

[www.educationforum.org.nz/documents/publications/contracting\\_education.pdf](http://www.educationforum.org.nz/documents/publications/contracting_education.pdf)

Prywatne firmy i konsultanci są obecnie bardzo aktywni, jeśli chodzi o sprzedaż usług edukacyjnych, które często wcześniej były dostarczane do szkół oraz lokalnych i krajowych agencji rządowych przez władze państwowe. Usługi obecnie sprzedawane szkołom to m.in. konserwacja i catering, sprzęt IT, łączność i pomoc techniczna oraz praca z „zapleczem organizacyjnym”, czyli listami płac, usługami HR (*Human Resources*), analizami porównawczymi oraz monitorowaniem wydajności. Usługi zawodowe, takie jak stałe kształcenie zawodowe, poprawianie jakości pracy szkół i „podnoszenie wydajności”, kontrole oraz dostarczanie kadry nauczycielskiej, są również sprzedawane szkołom. Materiały edukacyjne i dydaktyczne (poprzez na przykład zwiększenie stosowania tablic interaktywnych i programów do uczenia się przy ich użyciu) są również zlecane sektorowi prywatnemu. Oczywiście jest również wykorzystywanie prywatnych usługodawców do projektowania i realizacji krajowych projektów edukacyjnych. Niektóre z tych zadań były poprzednio wykonywane przez władze lokalne, okręgi szkolne i rządowe wydziały do spraw edukacji.

#### **Ramka 10: Prywatyzacja oraz program „No Child Left Behind” w Stanach Zjednoczonych – Patricia Burch**

Niektóre z najważniejszych wydarzeń dotyczących prywatyzacji edukacji odbywają się poza centrum zainteresowania zarówno prasy, jak i środowiska naukowego. W całym kraju miejskie systemy szkół opierają się na usługach i produktach od dostawców usług specjalnych, aby szybciej uzyskać zgodność

z programem „No Child Left Behind”. Te zmiany mogą pomóc niektórym okręgom szkolnym w szybszej i bardziej elastycznej wymianie danych. Jednakże tego typu zmiany mogą również zachwiać planami tych okręgów co do zaangażowania w poprawę nauczania dla tradycyjnie zaniedbanych uczniów i zbudowania zbiorowej zdolności do utrzymania zmian w czasie (Burch, 2006, s. 2582)

Badacze polityki edukacyjnej muszą także zwrócić większą uwagę na wpływ, jaki efekty prywatyzacji edukacji mają na zarządzanie lokalnymi szkołami. Badania albo milczą, albo bardzo powierzchownie traktują to, jak prywatyzacja edukacji może otworzyć drzwi dla zewnętrznych dostawców oraz dla ich wpływu na politykę projektowania i wdrażania lokalnych reform dotyczących rozliczania się z lokalnych obowiązków (Burch, 2006, s. 2605).

Według jednego z szacunków (Jackson i Bassett, 2005), 45 milionów testów wykonywanych w Stanach Zjednoczonych jako część programu „No Child Left Behind” jest wartych dla sektora prywatnego 517 milionów dolarów.

Szkoły, okręgi oraz rządy coraz częściej korzystają z usług prywatnych konsultantów. Ci konsultanci oraz firmy sprzedające usługi edukacyjne są zainteresowane eksportem swoich „doświadczeń” oraz „produktów” edukacyjnych na skalę światową (patrz poniżej). W wielu krajach firmy edukacyjne i konsultacyjne są mocno osadzone w skomplikowanych, przecinających się sieciach tworzenia i wprowadzania polityki oraz pracy nad transakcjami (usługi maklerskie i pisanie umów). Wiele z tych działań jest ukryte przed widokiem publicznym. „Rządowe działania” tych firm odbywają się poprzez relacje i obowiązki, jakie firmy mają w, oraz w odniesieniu do, zarządzania edukacją – ich przedstawiciele działają jako doradcy, testerzy, dostawcy usług, filantropi, badacze, recenzenci, pośrednicy, członkowie komisji oraz jako konsultanci.

#### Ramka 11: **Konsultanci sektora publicznego w Wielkiej Brytanii**

Dane z Office of Government Commerce pokazują, że wydatki na konsultantów wzrosły o 42% w ubiegłym roku z 1,76 biliona funtów w latach 2003–2004: Niektóre prywatne firmy konsultacyjne koncentrują się obecnie na umowach w sektorze publicznym, które mogą przynieść zyski do 2000 funtów dziennie. Firmy są teraz zatrudniane, by doradzać w sprawie outsourcingu, do „zarządzania zmianami”, do konfigurowania systemów IT, by doradzać w sprawach reklamy i komunikacji oraz do przeprowadzania sondaży i ankiet (...) Douglas Johnson Poengsen, dyrektor SERCO Consulting, stwierdził, że jego firma uzyskała 250% wzrostu, jeśli chodzi o kontrakty z sektora publicznego w ostatnich dwóch latach, a zwłaszcza w ochronie zdrowia NHS (National Health Ser-

vice) (...) Andy Ford, szef lokalnego doradztwa rządowego w Pricewaterhouse Coopers, powiedział, że zlecenia jego firmy z sektora publicznego podwoiły się w ciągu ostatnich trzech lat, szczególnie jeśli chodzi o władze lokalne. Było to częściowo spowodowane tzw. rankingami samorządów lokalnych, działaniami sir Petera Gershona, by zaoszczędzić w sektorze publicznym 20 miliardów funtów oraz lokalnymi wysiłkami na rzecz poprawy usług pierwszoplanowych<sup>12</sup> („The Times”, 24 września 2005).

### **Ramka 12: Usługi edukacyjne w Stanach Zjednoczonych**

Trzy firmy – działające dla zysku w dystrykcie Kolumbia – Edison, Mosaica oraz Chancellor Beacon łączą wspólne elementy odnoszące się do zarządzania i usług edukacyjnych oferowanych szkołom w całym kraju, jak i te elementy, które przedstawiciele firm opisują jak charakterystyczne.

Każda z trzech firm oferuje podobne usługi w zakresie zarządzania. Na przykład, takie usługi, jak zarządzanie kadrami, listą płac, wyposażeniem, co może być ułatwieniem dla danej szkoły. Takie usługi mogą być istotne dla szkół społecznych.

Dodatkowo, każda z firm stosuje pewne wspólne metody, których celem jest poprawa wyników uczniów. Wszystkie trzy oferują zarówno wydłużony dzień, jak i rok szkolny.

Wszystkie trzy firmy włączają technologię do swoich programów edukacyjnych. Na przykład, wszystkie zapewniają uczniom dostęp do komputerów w klasach. Podobnie, wszystkie firmy dzielą szkoły na mniejsze jednostki, by ułatwić śledzenie postępów uczniów. Wszystkie trzy zapewniają nauczycielom letnie szkolenia, jak i inne formy rozwoju zawodowego. Dodatkowo, wszystkie organizują zajęcia, które mają za zadanie zaangażować i wspierać zarówno uczniów, jak i rodziców. Na przykład, każda z firm korzysta z ankiet na temat zadowolenia rodziców.

Eksperti, z którymi rozmawialiśmy, zauważyli, że tych samych metod używa się w szkołach publicznych.

Wreszcie przedstawiciele wszystkich trzech firm stwierdzili, że ich firmy przyczyniły się do stworzenia pozytywnego klimatu w szkołach – stworzenia poczucia misji oraz środowiska sprzyjającego uczeniu się – wskazując na takie aspekty atmosfery szkół, jak bezpieczne i uporządkowane środowisko szkolne oraz zmotywowani nauczyciele.

W dodatku do cech, które były dla firm wspólne, przedstawiciele podali inne, które miały być dla nich charakterystyczne. Są to, między innymi, własne

<sup>12</sup> Usługi publiczne świadczone przez rząd w sposób bezpośredni, takie jak, np. edukacja czy służba zdrowia [przypis redakcji].

programy nauczania i szkolenia oraz umiejętność wprowadzenia korzyści skali<sup>13</sup>, rozwijania partnerstwa w społecznościach i dostarczenia silnego wsparcia administracyjnego. [www.gao.gov/new.items/d0311.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d0311.pdf)

### Ramka 13: **Wynajmowanie usług w Saint Lucia**<sup>14</sup>

Saint Lucia stworzyła niedawno specjalny projekt edukacyjny, który zapewni dostęp do edukacji publicznej na tych terenach wiejskich, gdzie wcześniej nie było to możliwe. W strukturze projektu przewidziany jest element prywatyzacji, wliczając w to oddanie: zarządzania szkołami w ręce rodziców i wykorzystanie pozarządowych dostawców usług w odniesieniu do zaplecza organizacyjnego, rozwoju zawodowego i zapewniania jakości. Projekt ten, podobnie jak podobny projekt w Gwatemali, jest finansowany przez pożyczkę Banku Światowego.

## **Dostarczanie edukacji przez sektor prywatny – wynajmowanie szkół**

W wielu państwach poszczególne szkoły publiczne zostały przekazane firmom prywatnym w ramach umów, na podstawie których szkoły te mają przynosić zyski. Prywatnych dostawców uznaje się za zdolnych do zapewnienia lepszej jakości usług edukacyjnych niż szkoły komunalne i/lub lepszego stosunku jakości do ceny, choć nie zawsze tak jest w praktyce. W niektórych wypadkach prywatyzacja tych szkół publicznych, których to dotyczy, pozostaje ukryta – na przykład tam, gdzie nowe instytucyjne hybrydy publiczno-prywatne są tworzone na podstawie umowy o ustalonych warunkach. Dla rodziców i członków społeczności nie zawsze jasny jest obecny status tych szkół lub jaki on będzie w przyszłości. Znaczenie faktu, że takie szkoły są teraz obsługiwane przez sektor prywatny, jest często zaciemniane, a sam fakt przedstawiany jako zmiana w kierownictwie na rzecz możliwości wyboru, wydajności oraz skuteczności. W innych krajach, takich jak Szwecja i Kolumbia, szkoły prywatne są przedstawiane jako alternatywa dla szkół publicznych oraz odpowiedź na „uchylenia” państwa.

<sup>13</sup> Korzyści płynące z masowej produkcji. Charakterystyczny jest zmniejszający się jednostkowy koszt produkcji [przypis redakcji].

<sup>14</sup> Państwo w Ameryce Środkowej, na Morzu Karaibskim. Jego terenem jest wyspa o tej samej nazwie należąca do archipelagu Wysp Nawietrznych, które są częścią Małych Antyli [przypis redakcji].

#### **Ramka 14: Wynajmowanie szkół w Kolumbii**

W stolicy Kolumbii Bogocie wprowadzono program „Colegios en Concesión” (Szkoly Koncesyjne), w ramach którego kierownictwo niektórych publicznych szkół jest przekazywane instytucjom prywatnym, posiadającym udokumentowaną listę osiągnięć w dostarczaniu wysokiej jakości edukacji. Program Szkół Koncesyjnych powstał w latach dziewięćdziesiątych, a pierwsze szkoły zaczęły działać w roku 2000. W 2004 r. istniało 25 szkół, obsługujących ponad 26 tysięcy uczniów, które działały pod prywatnym kierownictwem, w ramach powyższego programu.

Spodziewano się rozwoju programu dla 45 tysięcy uczniów w 51 szkołach (około 5% szkół publicznych w Bogocie). Jednakże podobno zmiany w merostwie miasta zastopowały rozwój programu.

Kontrakty menedżerskie są zawierane na 15 lat. Dostawca ma pełną autonomię w zakresie kierowania szkołą i jest oceniany za swoje wyniki. Kontrakty jasno określają „standardy wydajności”, wliczając w to godziny zajęć, jakość dostarczanego pożywienia oraz ustanowienie jednej zmiany. Takie kontrakty są oparte na wydajności pracownika. Istnieją cele edukacyjne, takie jak ujednolicenie wyników testów i liczba osób opuszczających szkołę, których niespełnienie przez kolejne dwa lata może spowodować unieważnienie kontraktu.

#### **Ramka 15: Wynajmowanie szkół w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych**

W 2003 r. Edison prowadził jedną czwartą z 417 wynajętych szkół w Stanach Zjednoczonych, ucząc 132 tysiące uczniów w 20 stanach – choć to bardzo niewielki odsetek amerykańskich szkół. W marcu 2007 r. Edisonschools UK otrzymał 3-letni kontrakt na prowadzenie szkoły Salisbury w północnym Londynie. W 2002 r. Edison otworzył swoje biuro w Wielkiej Brytanii i działa w charakterze konsultanta w ponad 50 szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i specjalnych. Jest to pierwszy przypadek przejścia przez tę firmę kierownictwa wyższego szczebla w danej szkole.

### **Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP)**

Partnerstwo jest modnym słowem. Przeniosło się z retoryki do analizy i niesie ze sobą niebezpieczeństwo utraty sensu przez jego nadużywanie. „Jest to w dużej mierze retoryczne wywołanie mglistego ideału, który zaciemnia rolę powiązań finansowych i braki równowagi sił pomiędzy partnerami” (Huxham i Vagen, 2000, s. 303). Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) otwierają moż-

liwość przepływu pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym. Przepływ ludzi, pomysłów, języka, metod, wartości i kultury. Przepływ ten prowadzi do pewnych zmian wartości i organizacyjnej konwergencji oraz zmienia zasady działania organizacji w sektorze publicznym. Niektóre z partnerstw przyjmują formę *joint venture* oraz podziału zysków i nie odbierają całkowicie „własności” z rąk sektora publicznego.

#### Ramka 16: **Partnerstwa publiczno-prywatne w Indiach**

W New Delhi zostały zainstalowane stacje kształcenia Małoinwazyjnej Edukacji (*Minimally Invasive Education* – MIE). Dzieci mogą korzystać z bezpłatnego dostępu do komputera na otwartej przestrzeni. Projekt ten jest partnerstwem publiczno-prywatnym pomiędzy rządem Narodowego Terytorium Stołecznego Delhi oraz NIIT (wiodąca firma zajmująca się edukacją w Indiach, oferująca edukację informatyczną oraz globalne informatyczne rozwiązania w edukacji). Po trzech latach projekt został oceniony przez Centrum Zarządzania i Rozwoju Edukacyjnego (Centre for Educational Management and Development) oraz przez niezależną firmą badającą rynek Quantum Market Research.

Stosunki władzy w partnerstwach publiczno-prywatnych różnią się w znaczący sposób, a językiem partnerstwa jest często „opatrywanie nowymi etykietkami” ustaleń wynikających z umów bądź outsourcingu. Partnerstwa są częścią nowego krajobrazu sektora prywatnego. Są one też jednym ze sposobów, w jaki prywatyzacja działa jako narzędzie polityczne w sektorze publicznym, odnosząc się w nowy sposób do problemów społecznych, tworząc nowe relacje i redystrybuując podejmowanie decyzji.

Sektor prywatny poszukuje możliwości biznesowych, stałego strumienia finansowania i dobrego zwrotu z inwestycji (Strona internetowa partnerstw publiczno-prywatnych DfES, maj 2004, Wielka Brytania).

Wdrażanie „przekrojowych” inicjatyw i różnego rodzaju „partnerstw dostawczych” powoduje też zwiększone wykorzystywanie „quasi-resortowych instytucji publicznych” (*arms-length bodies*) – czyli hybrydowych agencji, które zostały sprywatyzowane „w” państwie – które muszą zarobić całość lub część swoich kosztów utrzymania oraz osiągnąć cele wyznaczone przez rząd. Jest to część rosnącej złożoności zarządzania, w którym partnerstwa działają w ciągle zmieniającym się środowisku wewnętrznym i zewnętrznym – rozpoczynają działanie, zaprzestają go, są podawane restrukturyzacji i zmieniają kształt.



Jeden szczególnie rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego, który jest coraz bardziej popularny wśród rządów, mających na celu zmniejszenie swoich wydatków na sektor publiczny, wiąże się z wykorzystaniem prywatnych usługodawców do projektowania, budowy, obsługi oraz zarządzania obiektami oświaty publicznej na zasadzie leasingu zwrotnego. Przenosi to koszty kapitałowe i pewną część ryzyka do sektora prywatnego. Zobowiązuje również rządy i władze publiczne do długoterminowych spłat leasingowych. Ta praktyka jest promowana przez Bank Światowy. Istnieje także dobrze prosperujący wtórny rynek kontraktów związanych z partnerstwami publiczno-prywatnymi. (Trwające kontrakty dotyczące budynków i usług zarządzania są kupowane i sprzedawane jako inwestycje przez instytucje finansowe). Istnieją różne poziomy świadomości społecznej oraz zrozumienia dla działań tych spółek i konsekwencji tych działań.

**Ramka 17: Prywatnie finansowany projekt „Nowe Szkoły” w Australii**

Projekt Nowe Szkoły w Nowej Południowej Walii, składa się z dwóch głównych komponentów.

Po pierwsze, sektor prywatny sfinansował, zaprojektował oraz zbudował dziewięć nowych publicznych szkół w tym stanie w latach 2002–2005. Te nowe szkoły zostały zbudowane według standardów równych lub przewyższających standardy szkół projektowanych przez Departament Edukacji i Szkoleń (Department of Education and Training – DET).

Po drugie, sektor prywatny dostarczy usług, takich jak: sprzątnięcie, utrzymanie, naprawy, ochrona, usługi komunalne, i innych usług powiązanych dla budynków, umeblowania, armatury, sprzętu oraz terenu w wyżej wspomnianych szkołach do 31 grudnia 2032 r.

W zamian sektor prywatny otrzyma powiązane z jego wydajnością comiesięczne płatności od DET podczas operacyjnej fazy projektu. Po zakończeniu okresu umowy, budynki zostaną oddane sektorowi publicznemu. Zapotrzebowanie na nowe szkoły nie jest generalnie uzasadnione: „Mającą na razie tylko trzy zgłoszenia, [ta] szkoła podstawowa będzie gotowa do otwarcia w przyszłym roku na osiedlu, które liczy tylko 30 domów mieszkalnych. Finansowana przez prywatnych inwestorów, budowa na południu od Wollongongu jest dla rządu państwowego rosnącym powodem zakłopotania. Jest to jedna z 10 szkół, które rząd buduje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – i wszystkie mają zostać otwarte na początku 2009 r.”

(Brian Robins, „Sydney Morning Herald”, 30 sierpnia, 2007)



**Ramka 18: Partnerstwa publiczno-prywatne w infrastrukturze edukacyjnej, Nowa Szkocja oraz Alberta w Kanadzie**

Prowincja Nowa Szkocja w Kanadzie użyła modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, by zbudować w latach 90. XX w. 39 szkół. Rząd wprowadził ten model, ponieważ sytuacja gospodarcza nie pozwoliła mu na budowę dużej liczby szkół, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że chciał je wyposażać w najnowocześniejszą technologię. Pierwsza umowa dzierżawy pomiędzy rządem a partnerem z sektora prywatnego została podpisana w 1998 r.

W czerwcu 2007 r. rząd Alberty ogłosił partnerstwo publiczno-prywatne w celu zbudowania 12 szkół publicznych i 6 szkół katolickich w Edmonton i Calgary na podstawie standardowego projektu. Rzecznik Rady Skarbu Państwa (Treasury Board) stwierdził, że finansowanie szkół będzie podobne do tego, jakie ustalono w odniesieniu do ostatnich programów rozbudowy dróg.

**Ramka 19: Partnerstwa publiczno-prywatne w Niemczech i Francji**

Powiat Offenbach oraz Kolonia w Niemczech mają duże programy partnerstwa publiczno-prywatnego, w których bierze udział ponad 90 szkół, w tym pierwszym oraz 7 w tym drugim. Pierwsza część programu Offenbach została przyznana filii francuskiej firmy budowlanej Vinci, a resztę programu oraz projekt w Kolonii otrzymała niemiecka firma HOCHTIEF. Firmy będą zarządzać szkołami w Offenbach przez 15 lat i szkołami w Kolonii przez 25 lat.

Pierwsze francuskie partnerstwo publiczno-prywatne dotyczące szkół zostało ukończone w 2007 r. – le college de Villemandeur w Loiret. Wiele uczelni wyższych w les Haute-de-Seine zostanie odnowionych według tej samej metody prywatnego finansowania.

Inną bardzo odmienną formą partnerstwa publiczno-prywatnego jest nigeryjski program „adoptuj szkołę” (podobne systemy działają także w innych krajach), którego celem jest:

„reorganizacja systemu edukacji Nigerii poprzez aktywny udział jednostek, instytucji i korporacji (...) w celu zapewnienia efektywności szkół publicznych poprzez połączenie różnych podmiotów w systemie edukacyjnym, aby dostarczyć innowacyjne rozwiązania problemów upadających szkół, słabych wyników oraz trudności finansowych. Program dostarczy również środków prywatnych, które wspomogą inwestycje publiczne.” (strona rządowa).

To z kolei znów wprowadza metody i wartości sektora prywatnego do szkół sektora publicznego i przedstawia sektor prywatny jako posiadający „rozwiązania” problemów sektora publicznego.

#### Ramka 20: **Partnerstwa publiczno-prywatne w Nigerii**

Szkołom publicznym należy natychmiast poświęcić więcej uwagi, mówią udziałowcy.

Edukacyjni interesariusze potwierdzili potrzebę ożywienia sektora ekonomicznego dla dobrobytu gospodarczego kraju.

Przemawiając na konferencji prasowej zorganizowanej niedawno w Lagos przez Edupedia Associates, firmę zajmującą się doradztwem i zatrudnieniem w edukacji, niektórzy interesariusze edukacyjni określili podstawowe przeszkody, przed jakimi stoi sektor, i wskazali propozycje ich rozwiązania. Wychwalając reformy wprowadzone przez poprzedniego ministra edukacji, panią Oby Ezekwesili, pan Olukayode Odumosu, starszy konsultant Edupedia Associates, stwierdził, że należy pochwalić zachęcanie przez panią byłą minister do prywatnych inicjatyw edukacyjnych.

Niektóre z propozycji zgłoszonych na konferencji to: pozwolenie prywatnym firmom, które zajmują się zasobami edukacyjnymi i zarządzają podnjętymi podmiotami dostarczającymi usługi edukacyjne, by wydostały się spod bezpośredniej władzy federalnego ministerstwa edukacji. Ministerstwo zachowałoby swoje prerogatywy w sprawach ogólnego kierunku polityki edukacyjnej oraz kontroli szkolnictwa.

(Guardian News Nigeria.com)

### **Międzynarodowy kapitał w szkolnictwie publicznym**

Kapitał międzynarodowy i jego działania są silnie skupione na edukacji publicznej. Coraz częściej to zainteresowanie jest okazywane na szczeblu ponadnarodowym. Usługi edukacyjne są „rynkem wschodzącym” dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Takie inwestycje są częścią bardziej ogólnego trendu, który zaczął się w latach 90. XX w., a który stanowił część „inwestycji portfelowych” spółek handlowych, kapitałowych oraz prywatnego kapitału – takie firmy coraz częściej skupiają się na usługach publicznych jako na inwestycjach i tym, co ma przynieść im zyski. Firmy te działają w ramach możliwości politycznych stworzonych przez światową, wielostronną infrastrukturę polityczną, która pośrednio i bezpośrednio faworyzuje prywatne rozwiązania publicznych problemów. Zapewnienie możliwości działania dla wewnętrznych

inwestycji prywatnych jest kluczowym celem krajów rozwijających się, według takich organizacji, jak ONZ oraz Unia Afrykańska.

Prywatna Inicjatywa Finansowa (Private Finance Initiative – PFI) w Wielkiej Brytanii dotycząca rynku budowlanego jest mocno spenetrowana przez takie zagraniczne firmy, jak Skanska (Szwecja) oraz Kajima (Japonia). Umowy o świadczenie usług PFI w Wielkiej Brytanii są również wykupowane przez zagraniczne firmy lub kapitał (np. Innisfree i Social Market Infrastructure Fund – Star Capital Partners). Na małą skalę obecne są na rynku w Wielkiej Brytanii amerykańskie firmy, takie jak Edison, Bright Family Solutions (obecnie będąca czwartym co do wielkości dostawcą prywatnych przedszkoli w Wielkiej Brytanii), ABC Learning (australijska firma będąca obecnie wiodącym dostawcą prywatnych przedszkoli w Wielkiej Brytanii). Komisja egzaminacyjna Edexcel (Uniwersytet Londyński) została niedawno wykupiona przez amerykańskiego giganta wydawniczo-egzaminacyjnego Pearson Media. Benesse, japońska firma zajmująca się usługami edukacyjnymi, założona w 1955 r., notowana od 1995 r. na Giełdzie Papierów Wartościowych w Osace, obecnie działa w Korei Południowej, na Tajwanie, w Chinach i Hongkongu. Zatrudnia 1700 pracowników. W 2004 r. roczny zysk Benesse wyniósł 129 milionów dolarów.

Brytyjska firma usług edukacyjnych Nord-Anglia prowadzi szkoły w Moskwie, Pudongu (Korea), Warszawie, Szanghaju, Bratysławie oraz Berlinie. W 2005 r. weszła w spółkę *joint venture* z ETA Ascon Group (Zjednoczone Emiraty Arabskie), by uruchomić w Zjednoczonych Emiratach Arabskich szkołę Star British. Dyrektor generalny Nord-Anglia skomentował to w ten sposób: „Mamy nadzieję, że szkoła Star British będzie pierwszą z wielu takich szkół w regionie i poza nim” ([www.asdaa.com](http://www.asdaa.com)). W roku 2005 Nord-Anglia sprzedała swoje udziały w dwóch szkołach na Ukrainie za 1,3 miliona funtów. Global Education Management Systems wykupiło brytyjską szkołę międzynarodową w Berlinie od Nord-Anglia (strona GEMS 10.12:04). GEMS razem z Alokozay Group, także mającym siedzibę w Dubaju, planuje stworzyć sieć płatnych szkół w Afganistanie: „Ten projekt zgadza się z korporacyjną polityką ciągłego rozwoju już istniejących usług oraz tworzenia nowych partnerstw w celu wprowadzania nowych ulepszeń na polu edukacji” ([http://www.gemseducation.com/server.php?search\\_word=Alokozay&Go.x=13&Go.y=8&chan](http://www.gemseducation.com/server.php?search_word=Alokozay&Go.x=13&Go.y=8&chan)). W tym momencie Nord-Anglia ma także umowę z rządem Abu Zabi na prowadzenie grupy rządowych szkół oraz jest jedną z pięciu firm zajmujących się kontraktowo inspekcjami szkolnymi w Anglii. W 2004 r. firma GEMS zapłaciła Nord-Anglia 11,9 milionów funtów za ich sieć dziesięciu prywatnych szkół i zapowiedziała, że planuje zakupić 25 do 30 szkół więcej. W tym samym roku Congita, firma wspierana przez niemiecki kapitał prywatny, kupiła 17 prywatnych szkół od bry-

tyjskiej firmy Asquith Court za 60 milionów funtów. Choć te ostatnie przykłady odnoszą się do prywatnych szkół, to pokazują sposób, w jaki edukacja staje się przedmiotem obrotu, podobnie jak inne towary na innych rynkach. Jeśli chodzi o Nord-Anglia, to widzimy firmę, która działa w obrębie całego spektrum usług edukacyjnych przynoszących zysk, zarówno w sektorze prywatnym, jak i w publicznym. Ale daje się tu zauważyć też pewne oznaki niestabilności na rynku usług edukacyjnych.

Przedsiębiorstwa handlowe, które wykazują zaangażowanie w rozwój świadczenia usług edukacyjnych, tak jak w przypadku Alokozay Group w Afganistanie, nie są specjalistami w dziedzinie edukacji. Mają raczej udziały w wielu rynkach, a edukacja jest tylko jednym z nich. Na temat Alokozay Group Michael Shaw pisze:

Alokozay Group opisuje siebie jako „lidera w branży papierosowej” i jest wyłącznym dystrybutorem papierosów produkowanych przez Korea Tobacco i Ginseng Corp w Afryce, Azji, Europie Wschodniej i na Bliskim Wschodzie (...) Hugh MacPherson, dyrektor operacyjny GEMS, powiedział, że projekt jest „małym krokiem w kierunku osiągnięcia lepszej przyszłości dla dzieci z Afganistanu” (Michael Shaw, TES 20 sierpnia 2004).

Te działania handlowe są dostępne w domenie publicznej, ale ogłasza się je głównie w prasie finansowej i nie poświęca się im wiele uwagi w mediach głównego nurtu. W sferze publicznej trudno jednak o ich dokładne zrozumienie.

### **Komercjalizacja albo cola-izacja**

Dotyczy to spółek handlowych kierujących poprzez szkoły swoje produkty lub marki do „dziecięcych czy młodzieżowych konsumentów”. Jest to proces, który w Stanach Zjednoczonych nazywany jest cola-izacją szkół – sprzedawanie dzieciom w wieku szkolnym produktów w automatach z przekąskami i napojami – oraz budowanie tożsamości marki i lojalności wobec marki poprzez umieszczanie jej znaków firmowych, sponsoring oraz promocję sprzętu. Alex Molnar zauważa, że „szkoły ze swojej natury posiadają znakomitą reputację i dzięki temu mogą uczynić wiarygodne cokolwiek, co jest z nimi powiązane” (Molnar, 2005). Niektóre firmy produkują własne materiały do programów nauczania oraz utrzymują „edukacyjne” strony internetowe. Praktyki te są tak powszechne, że ich rola w prywatyzacji edukacji może zostać nierozpoznana.

**Ramka 21: Cola-izacja w amerykańskich szkołach**

Szkoły w Seattle są co tydzień zasypywane produktami promocyjnymi, programami nauczania sponsorowanymi przez korporacje, „konkursami” marketingowymi i innymi chwytami reklamowymi. Rok temu, okręg szkolny podpisał 5-letnią ekskluzywną umowę z Coca-Cola Corporation na „prawo do nalewania” w zamian za prowizję z produktów Coke sprzedawanych dzieciom. W kwietniu okręg szkolny podpisał umowę z N2H2 [agencją reklamową], pozwalającą na reklamowe banery na stronach internetowych widzianych przez dzieci w szkołach w zamian za usługę filtrującą. Poszczególni dyrektorzy w wielu szkołach ponadpodstawowych wymagają od wszystkich uczniów oglądania codziennie komercyjnych kanałów telewizyjnych w zamian za korzystanie ze sprzętu telewizyjnego (EChannel One) (Obywatelska Kampania na rzecz Szkół Wolnych od Komercji – Citizens Campaign for Commercial-Free Schools, Seattle, Waszyngton, listopad 2000 r.).

W Kalifornii pewne szkoły, w których jest dużo uczniów utalentowanych pod względem sportowym, są znane jako „szkoły butów”, ponieważ Nike, Reebok, Adidas i inne firmy dają swoje produkty uczniom, zabiegając w ten sposób o dobrą reputację u przyszłych supergwiazd. „Firmy obuwnicze używają sportowych programów w liceach w celu zwiększenia swojej widoczności, a to nie zapewnia równych szans – mówi Dean Crawley, emerytowany komisarz Kalifornijskiej Federacji Międzyszkolnej (California Interscholastic Federation). (z Alex Molnar i Joseph A. Reaves, *What Should We Teach? Buy Me! Buy Me! „Educational Leadership”*, tom 59 nr 2, październik 2001).

Firmy, takie jak Cadbury i McDonalds, używają też edukacyjnych stron internetowych do promocji swoich produktów, a w Wielkiej Brytanii i innych krajach sieci supermarketów mają systemy bonów, dzięki którym szkoły mogą otrzymać sprzęt. Jak twierdzą Kenway i Bullen (2001, s. 3): „wchodzimy w kolejny etap kształtowania młodzieży, gdzie zacierają się granice pomiędzy edukacją, rozrywką oraz reklamą”.

**Filantropia, pomoc i subsydia**

W niektórych sytuacjach, w tym w wielu krajach rozwijających się, sektor prywatny, dobroczyńcy, filantropi, przedsiębiorcy społeczni oraz rodzice dotują szkoły państwowe poprzez darowizny i wpłaty. Wspierają takie działania, jak: dodatkowe lekcje, zajęcia dla uczniów, posiłki szkolne, a czasem nawet podstawowe koszty i koszty ogólne, jak, np. w Polsce czy w Portugalii. Tendencję tę

można również dostrzec tam, gdzie znaczące części podstawowej edukacji są świadczone przez organizacje pozarządowe, a nie przez państwo. W tych warunkach organizacje pozarządowe mają potencjał, by mieć znaczący wpływ na kształtowanie polityki edukacyjnej. Firmy, filantropi oraz przedsiębiorcy społeczni są również coraz bardziej zaangażowani w inicjowanie innowacji edukacyjnych i przez to, co jest czasem nazywane „filantropią przedsiębiorczą”, wykorzystują swoje umiejętności w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Podejście to polega na wykorzystaniu strategii biznesowych, a zwłaszcza tych, które dotyczą kapitalizmu podwyższonego ryzyka, w odniesieniu do problemów społecznych. Fundatorzy będą spodziewać się „stopy zwrotu” od ich „daro-wizny”. Jest to czasem nazywane „filantropijnym kapitalizmem”<sup>15</sup> („Economist”, luty 2006) – jest to idea, w której dobroczynność musi zacząć przypominać kapitalistyczną gospodarkę, gdzie darczyńcy są konsumentami inwestycji społecznych. „To integrujące podejście biznesowe, które ma spowodować przebudzenie ducha przedsiębiorczości dla dobra ludzkości” (<http://observer.bard.edu/articles/opinions/216>). Założyciel ARK (Absolute Return for Kids) Arpad Busson, starszy partner spółki zarządzającej funduszem EIM (z aktywami sięgającymi od 5 do 10 miliardów funtów), opisuje edukację jako będącą „w kryzysie” oraz jako „największy w tej chwili problem rządu”, a także twierdzi, że: „organizacje charytatywne muszą traktować darczyńców, tak jakby byli akcjonariuszami” („The Observer”, 29 maja 2005). Takie strategiczne interwencje mogą doprowadzić do poprawy w świadczeniu usług edukacyjnych, ale w niektórych wypadkach przepływ tych edukacyjnych „subsydiów” prowadzi do pogłębienia istniejących nierówności w świadczeniu edukacji. Ubodzy rodzice nie zawsze są w stanie dotować edukację swoich dzieci lub zachęcić do działań dobroczynnych – choć niektóre organizacje charytatywne i pozarządowe skupiają swoje działania na najbardziej potrzebujących. W niektórych sytuacjach filantropia „pociąga za sobą dodatkowe zobowiązania”, tak jak w wypadku reklamy w szkołach.

<sup>15</sup> Przy okazji spotkania pomiędzy Gatesami i Buffettem Matthew Bishop, szef nowojorskiego biura dziennika „The Economist”, ukuł pojęcie „filantrokapitalizm”, mające oznaczać połączenie szlachetnych inicjatyw i dobrych interesów. Buffett i Gates narzucają nowy model partnerstwa z organizacjami charytatywnymi i rządami państw. Chodzi o pokazanie, że przedsiębiorczość może być „największą siłą dobra w świecie”, gdy w tym samym czasie państwa ograniczają swoje wydatki na świadczenia socjalne i często uchylają się przed finansowym ryzykiem, na które mogą sobie pozwolić te nowe organizacje filantropijne. [http://monde-diplomatique.pl/LMD75/index.php?id=1\\_5](http://monde-diplomatique.pl/LMD75/index.php?id=1_5)

# ŚWIATOWE SCHEMATY PRYWATYZACJI

Polityka i praktyka na poziomie kraju zmieniają się bardzo szybko, co oznacza, że sprawozdania z globalnej sytuacji politycznej nie są definitywne, lecz raczej są to migawki z poszczególnych momentów. Reakcje na politykę muszą brać pod uwagę te szybko zmieniające się obszary działania.

Analiza polityki edukacyjnej na całym świecie wskazuje na to, że tendencje prywatyzacyjne można znaleźć w różnych krajach. Jednakże przebieg prywatyzacji w krajach, które przyjęły te rozwiązania niedawno, nie odzwierciedla jej przebiegu w krajach, które wcześniej rozpoczęły prywatyzację. Na przykład, wiele krajów nowo prywatyzujących przyjęło starsze wewnętrzne formy prywatyzacji, jak również wymyślone niedawno zewnętrzne formy prywatyzacji. Jest też faktem, że w wielu wypadkach te kwestie są powiązane z tworzeniem systemu świadczenia usług edukacyjnych w krajach rozwijających się, jako część warunków pożyczki Banku Światowego.

46

czytanka o edukacji

Ramka 22: Porównanie tendencji prywatyzacyjnych w krajach wysoko uprzemysłowionych oraz krajach rozwijających się

	Wybór szkoły	Finansowanie <i>per capita</i>	Przekazanie praw	Publikowanie wskaźników efektywności	Obsługa przez sektor prywatny
<b>Wielka Brytania</b>	Tak	Pełne	Szkole	Tak	Usługi dla szkół i same szkoły
<b>Gwatemala</b>	Tak	Częściowe	Społeczności	Nie	Usługi dla szkół



<b>Malawi</b>	Nawarstwienie dostarczania wielosektorowego	Rządowe, Aide, opłaty użytkowników	Tak, ale relacje pozarządowych dostawców i rządu są problematyczne	Nie	Same szkoły
---------------	---	------------------------------------	--	-----	-------------

Zamiast postrzegać prywatyzację jako proces liniowego, racjonalnego wyboru, można go lepiej zrozumieć jako proces przysposobiania, nakładania się i improwizacji, korzystający z mnogości tendencji i możliwości dostępnych w danym momencie. Uprawianie takiej polityki zostało opisane jako „styl bufetowy” w Stanach Zjednoczonych i polityka „szwedzkiego stołu” w niektórych częściach Europy. Polityka edukacyjna w krajach rozwiniętych oraz w krajach rozwijających się to kolaż tendencji prywatyzacyjnych, które są „przyklejane” do już istniejących rozwiązań w polityce edukacyjnej i świadczenia usług edukacyjnych, często współistniejących obok siebie i będących przeszkodą w realizowaniu zasad odpowiedzialności oraz zobowiązań w sprawach edukacji i równości. Choć polityczne i ekonomiczne naciski są w zasadzie takie same, niezależnie od sytuacji: reformy państwa (nowe tryby działania i organizacji państwa), międzynarodowego poparcia ponadnarodowych agencji oraz „niespokojnej” ekspansji biznesu w poszukiwaniu nowych możliwości zysku – to ich kształt i konsekwencje odzwierciedlają specyfikę danego kontekstu. Tak jak zwraca uwagę Steiner-Khamsi (2006), reformy „podróżują” na różne sposoby. Zaangażowane w to są procesy „wypożyczania” polityki i „pożyczania polityki”, a także „przymusowego transferu”. Efektem są różne wzory i szybkości przyjmowania danej polityki czy innowacji – istnieją ci, którzy przyjmują pomysły we „wczesnej” fazie rozwoju, te kraje, które przyjmują nowe pomysły w fazie „gwałtownego rozwoju”, jak i te, które przejmują pomysły i innowacje w późniejszym terminie.

## ŚWIATOWA PRYWATYZACJA – NIEUMYŚLNY SKUTEK I CELOWA ESKALACJA

Globalne tendencje prywatyzacyjne odzwierciedlają zarówno zaplanowaną eskalację ze strony dominujących rządów, organizacji międzynarodowych i firm



prywatnych oraz są skutkiem niezamierzonego dryfu polityki w kierunku większego poziomu i bardziej różnorodnych form prywatyzacji usług publicznych – czyli prywatyzacji jako części polityki „zdrowego rozsądku”. Z pewnością jednak bardzo wpływowe zachodnie rządy i organizacje międzynarodowe aktywnie wspierają prywatyzację jako pożądaną i niezbędną do rozwoju gospodarczego biedniejszych krajów świata i jako część ich własnych strategii gospodarczych (patrz poniżej).

Prywatyzacja w wielu jej formach staje się zjawiskiem globalnym. Formy prywatyzacji, takie jak wybór i finansowanie *per capita*, torują drogę dla dalszych ruchów reformatorskich, takich jak: zdecentralizowanie budżetów, konkurencja między szkołami oraz korzystanie z publikowanych wskaźników wydajności. Organizacje działające dla zysku są coraz większą częścią systemu tworzenia i dostarczania edukacji. Jednak większość prywatyzacji w edukacji pozostaje ukryta w bardziej ogólnych reformach edukacyjnych, a wokół tych zagadnień prawie wcale nie toczy się debata publiczna.

Jak zostało już wskazane, ukryte formy prywatyzacji w edukacji, jak również bardziej wyraźne formy, są mocno popierane przez wiele międzynarodowych agencji, takich jak: Bank Światowy, OECD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Światowa Organizacja Handlu. Tendencje te są osadzone w programach „reform” pochodzących od różnych organizacji i partii zawierających w sobie całe polityczne spektrum. Wspomagane są także przez think tanki, ośrodki badawcze i fundacje prywatne, jak również przez lobby biznesowe.

Ponadto, jak wspomniano wcześniej, konsultanci w sprawach zarządzania są coraz częściej wykorzystywani jako doradcy i twórcy raportów wpływających na edukację publiczną i tworzących ją na poziomach: regionalnym, krajowym, wojewódzkim, lokalnym oraz instytucjonalnym, a także korzystają z założeń, które faworyzują prywatyzację jako rozwiązania problemów sektora edukacji publicznej. Ci firmowi konsultanci są „nosicielami globalnych zinstytucjonalizowanych koncepcji zarządzania” (Hansen i Lairidsen, 2004, s. 515).

Są to różne dyskursy, które na poziomie organizacyjnym nie są specyficzne dla edukacji lub szkół. Obejmują one nawracające tendencje polityczne, na które składają się „różne aspekty nowego zarządzania publicznego (NPM), takie jak: deregulacja, wynajmowanie usług, rozdrobnienie władzy i prywatyzacja” (Bache, 2003, s. 301). Larbi (1999) mówi to samo w swojej recenzji „nowego zarządzania publicznego” w „państwach kryzysowych” dla Organizacji Narodów Zjednoczonych:

Duże międzynarodowe firmy zarządzające, firmy księgowo i międzynarodowe instytucje finansowe (...) były instrumentem w zwiększeniu „importu” nowych technik zarządzania do sektora publicznego. Odegrały one ważną rolę w prezentowaniu, sprzedaży i wdrażaniu technik nowego zarządzania publicznego, tak jak agencje państwowe rozważające instytucjonalne zmiany lub wzmocnienie często korzystają z usług ekspertów w sprawach konsultacji w celu wyjaśnienia dostępnych opcji – i zaleceniu pewnych kierunków działania (s. 5).

Niemniej jednak wzory prywatyzacji są oczywiście w dużym stopniu zależne od specyfiki danego kontekstu krajowego. Szczególnie istotne są: polityczne struktury i kultura danego państwa; tradycje demokratycznego, zdecentralizowanego lub centralnego rządu; tradycje opieki społecznej; zakres aktualnych świadczeń edukacyjnych; stopień uzależnienia świadczeń edukacyjnych od pomocy lub kredytów. Te „ścieżki zależności” są ważne, jeśli mamy zrozumieć różnice pomiędzy krajami pod względem stopnia lub szybkości przyjęcia prywatyzacji oraz stopnia odporności na takie zmiany. Jednak ugruntowane kategorie różnych typów systemu opieki społecznej nie zawsze działają jako wyznaczniki odpowiedzi dla prywatyzacji.

Tak więc ważne jest, aby mieć świadomość, że tendencje prywatyzacji mogą mieć różne znaczenie w różnych kontekstach, będąc pod wpływem politycznej i społecznej historii oraz norm obowiązujących w tychże kontekstach, choć polityczne historie krajów nie oferują prostego objaśnienia, jeśli chodzi o bieżącą politykę i tendencje prywatyzacyjne.

## **PRYWATYZACJA W WYSOKO UPRZEMYSŁOWIONYCH PAŃSTWACH**

Jak wspomniano wcześniej, tendencje te są najbardziej widoczne w krajach wysoko uprzemysłowionych, a szczególnie u narodów anglojęzycznych. Zostały one opracowane i rozszerzone stopniowo w ciągu ostatnich 20 lat. Często jest tak, że pełen zakres tendencji prywatyzacyjnych, w tym formy wewnętrzne, jak i zewnętrzne, jest widoczny w tych właśnie krajach. Są to miejsca, gdzie nowe prywatyzacje są „poddawane próbom” i opracowywane, a potem eksportowane. Prawie wszystkich z najbardziej wpływowych zwolenników i promotorów prywatyzacji można znaleźć na Zachodzie, tam gdzie znajduje się też większość firm korzystających z światowych wzorców prywatyzacji. W tych krajach tendencje prywatyzacyjne są upowszechnione, to znaczy zaczęły być uważane za standard. W szczególności Wielka Brytania i Stany Zjednoczone były „społecznymi laboratoriami” reform edukacji, eksperymentując z innowacjami w świadczeniu usług edukacyjnych przez sektor publiczny, do których zaliczały się różne formy prywatyzacji. Nie wszystkie z tych eksperymentów przyjęły się, ale oba kraje stały się przedmiotem uwagi decydentów z międzynarodowych organizacji i z innych krajów, poszukujących rozwiązań problemów edukacyjnych. Doprowadziło to do „pożyczania polityki” oraz transferów i konwergencji rozwiązań, jeśli chodzi o politykę edukacyjną, i choć kolaż (mieszanka) rozwiązań w każdym z krajów

jest inny, to stało się to na tyle trwałe i uogólnione, że tendencje prywatyzacyjne zostały uznane za normę w wielu rozwiniętych i rozwijających się krajach.

## **PRYWATYZACJA W RESZCIE ŚWIATA**

W wielu krajach poza wysoko uprzemysłowionymi masowa edukacja nie została w pełni osiągnięta i nadal pracuje się nad nią w ramach porozumień międzynarodowych. W tych krajach często nie chodzi po prostu o to, że prywatyzowane są istniejące systemy edukacji publicznej. Jest raczej tak, że tendencje prywatyzacyjne, takie jak decentralizacja i partnerstwa publiczno-prywatne oraz skupienie się na świadczeniach, na które istnieje popyt, są wbudowywane w tworzenie systemu usług edukacyjnych na obszarach, na których wcześniej takich usług nie było. Konsekwencje wbudowywania form prywatyzacji w nowo tworzone systemy usług edukacyjnych w krajach rozwijających się nie są jeszcze w pełni poznane. Tendencje te są opisane szczegółowo w następnym rozdziale.

# PRYWATYZOWANIE EDUKACJI W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Zrozumienie tendencji prywatyzacyjnych w krajach rozwijających się wymaga zrozumienia historii świadczenia edukacji w tych krajach, obecnych modeli jej świadczenia, jak również ram i kierunków zmian w polityce narodowej oraz międzynarodowej.

Aktualne wzorce świadczenia usług edukacyjnych w krajach rozwijających się wyłoniły się ze skomplikowanej historii ery kolonialnej oraz postkolonialnego dostosowania się. Świadczenia te zwykle spoczywają na nieformalnej, opartej na społeczności, edukacji, która odzwierciedla praktyki, edukacyjne znaczenia oraz potrzeby małych społeczeństw i społeczności przedindustrialnych. Obejmuje ona także formalną edukację w stylu zachodnim, ustanowioną przez rządy kolonialne, a następnie przejętą przez państwa postkolonialne, oraz opartą na religijnych i świeckich organizacjach pozarządowych. Z punktu widzenia historii ta kombinacja dostawców edukacji w wielu państwach nie była w stanie zapewnić podstawowego dostępu do edukacji.

Ten konglomerat kościelnych i państwowych (o zasięgu lokalnym) dostawców formalnych usług edukacyjnych w kontekście nieregularnego i niekompletnego dostarczania edukacji w najbiedniejszych państwach świata może być porównany do sposobu dostarczania świadczeń, które zostały włączone do świadczeń państwowych w krajach, takich jak Australia czy Wielka Brytania, dopiero w późnym XIX w. i na początku XX w., w celu stworzenia w tych krajach dostępu do masowej edukacji. Ważne jest, aby uświadomić sobie, że masowa edukacja państwowa w krajach takich jak te nie byłaby możliwa, gdyby nie istniała integracja z istniejącymi już rozległymi usługami edukacyjnymi świadczonymi przez Kościół i inne organizacje charytatywne. Analiza aktualnych trendów w polityce edukacyjnej w krajach rozwijających się musi uwzględniać role różnych dostawców usług edukacyjnych, ich relacje z państwem oraz lokalnymi społecznościami, które mają za zadanie kształcić, oraz to, jak polityka na szczeblu krajowym i międzynarodowym determinuje te relacje i wprowadza pewne decyzje w życie.

Dziś w krajach rozwijających się formalna edukacja jest dostarczana przez wiele podmiotów, w tym państwo, międzynarodowe agendy pozarządowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz firmy nastawione na zysk. Niektóre ze wspomnianych powyżej mają za sobą długą historię dostarczania edukacji w tych regionach, a inne są nowymi graczami na rynkach edukacyjnych, które otworzyły się, gdy od krajów rozwijających się zaczęto wymagać, by osiągnęły „Milenijne cele rozwoju” oraz urzeczywistniały cele programu „Edukacja dla wszystkich” Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W wielu miejscach dostęp do szkół ulega zróżnicowaniu, formalna edukacja w stylu zachodnim o wysokiej jakości i statusie jest dostępna dla płacących wysokie ceny elit miejskich, a dla biedniejszych części społeczeństwa pozostaje edukacja dysponująca gorszymi zasobami i charakteryzująca się niższą jakością, „która notabene często nie jest dostępna dla użytkownika za darmo”. Niedawny raport Oxfam stwierdza, że: „dzieci nadal muszą płacić za chodzenie do szkoły w 89 ze 103 krajów rozwijających się, co oznacza, że wiele ubogich dzieci musi porzucić edukację. Większość z tych dzieci to dziewczynki” (Emmett, 2006, s. 9). Raport stwierdza dalej:

„Usługi dostarczane przez dostawców niezwiązanych z państwem (*Non State Providers* – NSP) – zarówno prywatnych, jak i organizacje non-profit – są kluczowe dla milionów ludzi (...) Edukacja na poziomie podstawowym jest zwykle publicznie dostępna, ale szkoły prowadzone przez społeczności oraz organizacje pozarządowe są ważnym elementem w wielu krajach. Trzy czwarte szkół podstawowych w Malawi to szkoły, które należą do Kościoła, natomiast w Bangladeszu jeden z czterech uczniów chodzi do niepaństwowej szkoły podstawowej (około 60% takich szkół jest prowadzonych przez jedną organizację – Bangladesh Rural Advcement Committee – BRAC)” (Emmett, 2006, s. 50).

W takiej sytuacji jak powyższa edukacja państwowa może być droższa i dysponować gorszymi środkami niż edukacja dostarczana przez inne organizacje. Nawet najtańsza edukacja może wykluczać biednych.

Ważne jest także, aby zdawać sobie sprawę z tego, jak bardzo w krajach rozwijających się ograniczony jest dostęp do edukacji dla biednych. Tak jak stwierdza raport ActionAid z 2002 r.: „systemy edukacji na większości obszarów w krajach, w których działa ActionAid, są w stanie głębokiego kryzysu – jest dużo gorzej, niż się to powszechnie wydaje” (Archer i inni, 2002). Potwierdza to Oxfam w swoim raporcie: „dla większości ubogich ludzi w krajach rozwija-

jących się rzeczywistość jest następująca – usługi publiczne nie są dostępne, skupiają się na potrzebach bogatych, lub są zniechęcająco kosztowne. Zwiększa to nierówności społeczne” (Emmett, 2006, s. 9).

Nowsze metody prywatyzacji i organizacje sektora publicznego są związane w powyższymi szerszymi kontekstami. W stosunku do właśnie takich kontekstów należy je przebadać i zrozumieć.

## ODDZIAŁYWANIE I WPŁYWY GLOBALIZACJI

Czołowym czynnikiem wpływającym na gospodarkę, system edukacji i kulturę w krajach rozwijających się jest „globalizacja” lub bardzo silna intensyfikacja globalnego przepływu kapitału, ludzi, produkcji i produktów, polityki, form kulturowych oraz idei. Wielu komentatorów, odnosząc się do globalizacji, zgadza się, że przepływ ten, jego wpływy oraz konsekwencje nie są takie same. Formy gospodarcze, rządowe i kulturowe mocno uprzemysłowionych krajów silnie wpływają na biedniejsze państwa świata.

Jeśli chodzi o warunki gospodarcze, toczy się poważna debata o dystrybucji korzyści wynikających z globalizacji. Choć niektórzy twierdzą się „przyływ” tworzenia bogactwa, często łączony z globalizacją, „wzniesie wszystkie łodzie”, inni zauważają, że te korzyści są nierówno rozłożone, a najbogatsze państwa zwykle korzystają z nich w nieproporcjonalny sposób. W państwach rozwijających się i świeżo uprzemysłowionych korzyści ekonomiczne wynikające z globalizacji są również rozdzielone w sposób nierówny: dla przykładu, efekty globalnego kapitalizmu doprowadziły do zmniejszenia ubóstwa w Chinach i Indiach, ale do zwiększenia ubóstwa w krajach Afryki Subsaharyjskiej. W tym kontekście „rozwój” często staje się synonimem „przyjęcia kultury Zachodu” i podążania w kierunku przemysłowego kapitalizmu, tak jak w przypadku większości krajów Azji, gdzie głównymi problemami krajów uprzemysłowionych stają się inwestycje wewnętrzne oraz technologie informacyjne.

Jeśli chodzi o oddziaływanie polityki, istnieje powszechna zgoda, że przepływ koncepcji politycznych z wysoko uprzemysłowionych krajów do reszty świata jest jedną z podstawowych cech globalizacji. Przepływ ten jest efektem działań: międzynarodowych organizacji, jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund – IMF), Organizacja Narodów Zjednoczonych; powstania bloków regionalnych, jak Unia Europejska oraz Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku (Asia Pacific Economic Cooperation – APEC) oraz pojedynczych państw. Takie importowane rozwiązania powodują, że formy prywatyzacji, które są już przyjęte i dalej rozwijane w najbogatszych krajach świata, powinny być „eksportowane” do krajów rozwijających się.

Transfer tendencji prywatyzacyjnych z wysoko uprzemysłowionych krajów do krajów nowo uprzemysłowionych i rozwijających się jest cechą szerszych procesów globalizacyjnych i jest z nimi powiązany. Nazywa się to „regulacyjną reterytorializacją” (Kelsey, brak danych), tj. umieszczaniem i przyswajaniem zachodnich modeli instytucji, edukacji, przywództwa i zatrudnienia oraz naciskiem na utowarowienie i komercjalizację edukacji, poprzez to, co Mihyo (2004) nazywa „dumpingiem intelektualnym”.

Współczesna polityka edukacyjna w krajach rozwijających się jest formowana w szczególności przez „Milenijne cele rozwoju”, program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme – UNDP), jak również deklarację „Edukacja dla wszystkich” UNESCO<sup>16</sup> oraz ich strukturę<sup>17</sup>. Nakładają one obowiązek świadczenia edukacji na wszystkie kraje i określają ogólne metody osiągnięcia tego stanu. „Milenijne cele rozwoju” oraz „Edukacja dla wszystkich” posiadają potencjał, by wesprzeć lub zahamować różne podejścia do zagadnienia edukacji, wliczając w to już podjęte prywatyzacje w krajach rozwijających się.

## **WBUDOWANIE WEWNĘTRZNEJ PRYWATYZACJI DO SZKOLNICTWA W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ**

### **„Milenijne cele rozwoju”**

„Milenijne cele rozwoju” UNDP wyznaczyły kilka celów do osiągnięcia na arenie międzynarodowej do 2015 roku: Drugi cel „zapewnienie powszechnej edukacji na poziomie podstawowym” ma na celu „zapewnienie, że wszyscy chłopcy i dziewczęta ukończą pełen cykl kształcenia na poziomie podstawowym” i używa kryteriów dla szkół – stopy retencji<sup>18</sup> w przedziale od 1. do 5. roku szkoły podstawowej oraz kryteriów odnoszonych do poziomu umiejętności pisania w grupie od 15- do 24-latków jako kluczowych wskaźników postępu. Powszechna edukacja na poziomie podstawowym nadal jest tylko ambicją większości krajów rozwijających się, a w wielu krajach mało prawdopodobne wydaje się osiągnięcie tego celu do roku 2015, dla krajów Afryki Subsaharyjskiej droga ta jest nadal najdłuższa (<http://www.undp.org/mdg/goallist.shtml>).

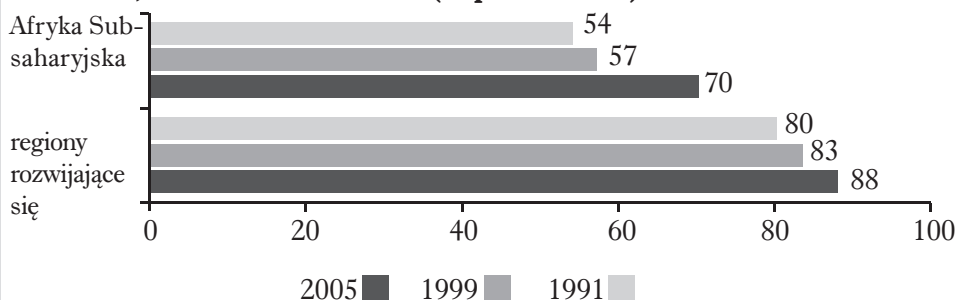
<sup>16</sup> [http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/background/jomtien\\_declaration.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml)

<sup>17</sup> [http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/dakfram\\_eng.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_eng.shtml)

<sup>18</sup> Stosunek liczby dzieci w danym roczniku do liczby uczniów kończących dany etap edukacji lub daną klasę [przypis redakcji].



Ramka 23: Poziom osiągnięcia „Milenijnego celu rozwoju” 2

**Całkowita liczba zapisów do szkół podstawowych w latach 1990/1991, 1998/1999 i 2004/2005 (w procentach)**

Źródło: *Africa and the Millennium Development Goals*, aktualizacja z 2007 r., UN Department of Public Information DPI 2548

**„Edukacja dla wszystkich”**

Podczas gdy „Milenijne cele rozwoju” skupiają się na podstawowej edukacji dzieci, „Edukacja dla wszystkich” odnosi się do podstawowych potrzeb edukacyjnych dzieci, młodzieży oraz dorosłych, wychodząc poza klasę szkoły podstawowej, by zająć się też edukacją nieformalną i wspólnotową, a także nauczaniem w pracy oraz praktykami. Stwierdza ona:

**Artykuł I Zaspokajanie podstawowej potrzeby uczenia się**

Każda osoba – dzieci, młodzież i dorośli – będzie miała możliwości skorzystania z form edukacji dostosowanych do zaspokojenia jej podstawowych potrzeb w ramach uczenia się.

(Deklaracja Jomtien – Jomtien Declaration, Jomtien, Tajlandia, 1990)

„Edukacja dla wszystkich” stwierdza, że podstawowa odpowiedzialność za dostęp do edukacji leży po stronie państwa, lecz tendencje prywatyzacyjne edukacji, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, są zawarte w deklaracji.

**Ramka 24: Wbudowywanie koncepcji prywatyzacyjnych w program „Edukacji dla wszystkich”****Artykuł VII Wzmacnianie partnerstw**

Krajowe, regionalne oraz lokalne władze zajmujące się edukacją mają jedyny w swoim rodzaju obowiązek dostarczenia wszystkim ludziom podstawowej

edukacji, nie można jednak od nich oczekiwać spełnienia wszystkich wymogów finansowych, organizacyjnych i ludzkich. Nowe oraz odnowione partnerstwa na każdym poziomie będą niezbędne: partnerstwa pomiędzy każdym podsektorem i każdą formą edukacji, które zakładają wyjątkową rolę nauczyciela oraz kierownictwa i pozostałego personelu w oświacie; partnerstwa pomiędzy edukacją a innymi resortami rządu, takimi jak: planowanie, gospodarka, zatrudnienie, komunikacja i inne sektory społeczne; partnerstwa pomiędzy rządem a organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym, lokalnymi społecznościami, grupami religijnymi oraz rodzinami.

### **Artykuł IX Mobilizacja zasobów**

Jeśli podstawowe potrzeby uczenia się mają być spełnione dla wszystkich przez o wiele szerszy zakres działań niż w przeszłości, to niezbędna będzie mobilizacja istniejących i nowych zasobów finansowych i ludzkich, publicznych, prywatnych i dobrowolnych.

(Deklaracja Jomtien – Jomtien Declaration, Jomtien, Tajlandia, 1990, pogrubienie oryginalne,) [http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/background/jomtien\\_declaration.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml)

„Edukacja dla wszystkich” sugeruje, że wyjście poza państwo, jeśli chodzi o wymagania „ludzkie”, „organizacyjne” oraz „finansowe”, jest nie tylko pożądane, ale wręcz niezbędne. Wlicza wiele grup i typów organizacji, z którymi partnerstwo jest konieczne, wymieniając sektor prywatny obok organizacji pozarządowych, wspólnot, rodzin i grup religijnych. W ten sposób sektor prywatny jest zrównany z organizacjami non-profit oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a wykorzystanie wewnętrznych i zewnętrznych form prywatyzacji jest popierane i usankcjonowane.

Upowszechnienie prywatyzacji i prezentacja jej jako niezbędnej cechy w strategiach mających doprowadzić do osiągnięcia założeń „Edukacji dla wszystkich” są ponowione i rozszerzone w kolejnym dokumencie „Dakar Framework for Action” (Ramowy Plan Działania z Dakaru), który szczegółowo opisuje strategie potrzebne do osiągnięcia celów tego programu. Zaczyna się to na poziomie makro-, czyli krajowych strategii finansowania, w których sektor prywatny zostaje ponownie wskazany jako jedno z kluczowych źródeł pozyskania zewnętrznych środków finansowych.

### **Ramka 25: Płacenie za „Edukację dla wszystkich”**

Wola polityczna i silniejsze krajowe przywództwo są potrzebne do efektywnego i skutecznego wdrażania narodowych planów w każdym z krajów, któ-

rych dotyczy postępowanie. Jednakże wola polityczna musi być poparta zasobami. Społeczność międzynarodowa uznaje, że wielu krajom brakuje obecnie środków do zapewnienia edukacji dla wszystkich w wyznaczonych ramach czasowych. Nowe środki finansowe, najlepiej w formie grantów i pomocy dotowanej, muszą zostać uruchomione w dwustronnych i wielostronnych agendach finansowych, w tym w Banku Światowym, bankach rozwoju regionalnego, jak i w sektorze prywatnym. Twierdzimy, że w żadnym z krajów, który poważnie podchodzi do osiągnięcia celów „Edukacji dla wszystkich”, działania prowadzące do ich osiągnięcia nie zostaną udaremnione z powodu brak zasobów.

Postanowienie to zostało powtórzone w pkt. 46, który stanowi:

Osiągnięcie celów „Edukacji dla wszystkich” będzie wymagało bardziej kreatywnej i trwałej mobilizacji zasobów od innych części społeczeństwa, wliczając w to różne szczeble zarządzania, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych.

(Dakar Framework for Action, Dakar, Senegal, 2000.)

[http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/dakfram\\_eng.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_eng.shtml)

Tak jak w wypadku deklaracji „Edukacja dla wszystkich”, w ramach „Dakar Framework” sektor prywatny jest przedstawiony obok innych źródeł finansowania i pomimo, że wyrażona jest tam preferencja w kierunku grantów i pomocy dotowanej, wskazuje się także na pożyczki i fundusze z sektora prywatnego jako alternatywę.

Zewnętrzna prywatyzacja może być postrzegana jako podstawowa cecha międzynarodowej polityki edukacyjnej w wypadku krajów rozwijających się. Prywatne finansowanie jest często przedstawiane jako nieuchronna konieczność, jeśli „Milenijne cele rozwoju” i „Edukacja dla wszystkich” mają zostać osiągnięte w krajach rozwijających się. Raport UNICEF-u stwierdza:

„Stale bierze się pod uwagę fakt, że wiele krajów po prostu nie będzie w stanie wywiązać się ze swojego obowiązku dostarczenia każdemu dziecku edukacji bez zastosowania strategii pozyskiwania środków z innych źródeł. W wielu wypadkach społeczności same znajdują zasoby i organizują świadczenie usług edukacyjnych z powodu zaniedbań rządu w tej materii” (Buckland, 2003, s. 26).

#### **Ramka 26: Indonezja: Prywatny projekt edukacji na poziomie gimnazjalnym w rękach Cambridge Education**

W ramach projektu (w czasie jego trwania od 1996 r. do 2002 r.) przeszkolono 9000 nauczycieli, zbudowano i wyposażono 13 lokalnych ośrodków kształ-

cenia oraz zapewniono pomoc 1000 szkół w wyremontowaniu ich bibliotek i laboratoriów szkolnych.

Projekt, częściowo ufundowany przez pożyczkę Azjatyckiego Banku Rozwoju, był wsparciem inicjatywy rządu Indonezji, aby dostarczyć po najniższych kosztach edukację dobrej jakości (na poziomie gimnazjum) wszystkim spełniającym warunki uczniom. Działanie to było częścią polityki zapewniania dzieńnięciu lat powszechnej podstawowej edukacji. Szkoły prywatne były wspierane jako odgrywające kluczową rolę w realizacji tego celu, ponieważ są one często jedynymi dostawcami edukacji dla najbiedniejszych grup społecznych oraz w regionach oddalonych.

### **Program Banku Światowego**

Nie tylko międzynarodowe deklaracje i ramy dla ustanowienia powszechnego szkolnictwa podstawowego w krajach rozwijających się stwierdzają, że zewnętrzna prywatyzacja jest podstawowym elementem osiągnięcia tego celu. Bank Światowy także mocno popiera zewnętrzną prywatyzację w krajach rozwijających się (patrz także poniżej). Jest również zewnętrznym instrumentem prywatyzacji w krajach rozwijających się (patrz także poniżej „Zwolennicy i agitatorzy”).

Choć Bank Światowy popiera zaangażowanie sektora prywatnego w usługi publiczne, kluczowe organizacje pozarządowe stwierdzają, że takie podejście może być niebezpieczne.

#### **Ramka 27: Warunki prywatyzacji w pożyczkach udzielanych przez Bank Światowy**

Bank Światowy wspiera prywatne świadczenia podstawowych usług poprzez powiązanie warunków pomocy finansowej z redukcją zadłużenia dla biedniejszych krajów. Takie działanie wydaje się być napędzane bardziej poprzez wewnętrzne cele banku niż przez dowody na to, co jest skuteczne dla każdego z krajów, na przykład Strategia Rozwoju Sektora Prywatnego Banku jest nastawiona na udział sektora prywatnego w 40% pożyczek dla krajów najuboższych (...) Międzynarodowa Korporacja Finansowa (International Finance Corporation – IFC) oraz Agencja Wielostronnych Gwarancji Inwestycji (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA) Banku Światowego, wraz z agencjami kredytów eksportowych w bogatych krajach, także zachęcają prywatnych inwestorów do zainwestowania w usługi, obiecując firmom odszkodowania za straty, jeśli rządy biednych krajów wycofają się z kontraktów (Emmett, 2006, s. 66).

Badanie z 2006 r., które objęło 20 krajów, jakie otrzymały pożyczki od Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, wykazało, że prywatyzacja była warunkiem przyznania pożyczki w 18 przypadkach. To wzrost w porównaniu z poprzednimi latami (Emmett, 2006, s. 11).

Podobnie jak w krajach rozwiniętych, takie zaangażowanie sektora prywatnego jest bardzo problematyczne w krajach rozwijających się, z powodu braku prawdziwej konkurencji, niepewnych lub rozbieżnych regulacji, ogromnych dysproporcji w warunkach życia różnych grup oraz sposobów, rozumienia (lub nie rozumienia) przez nie rynku i tego, jak on działa.

To podejście w stosunku do zaangażowania sektora prywatnego nie jest tylko specjalnością Banku Światowego. Rządy w krajach rozwijających się uzyskują „pomoc”, zlecając prace w krajach rozwijających się zachodnim organizacjom sektora prywatnego działającym for-profit. W wielu wypadkach przybiera to formę „pomocy technicznej”. Stany Zjednoczone wydają 100% swoich funduszy przeznaczonych na wsparcie edukacji na pomoc techniczną (dane OECD z 2005, cytowane u Emmett, 2006).

#### **Ramka 28: „Pomoc” od rządów krajów rozwiniętych jako działalność sektora prywatnego**

Część pomocy technicznej, takiej jak szkolenia, stypendia, badania oraz doradcy techniczni, jest użyteczna i niezbędna. Ale bogate kraje, które wydają większość swojej pomocy na wsparcie techniczne, w istocie wydają za dużo na międzynarodowych konsultantów (...). Na pomoc techniczną wydaje się do 70% pomocy finansowej przeznaczonej na edukację, te 70% kosztów powiązanych z edukacją stanowią pensje. W niektórych krajach opłaty za rachunki za 100 dni konsultacji kosztują tyle samo co płacenie 100 nauczycielom pensji przez rok lub zatrzymanie 5000 dzieci w szkole. Badanie na temat pomocy technicznej w Mozambiku ujawniło, że bogate kraje wydają co roku 350 milionów dolarów na 3500 ekspertów do spraw technicznych, a w Mozambiku 100 tysięcy pracowników sektora publicznego zarabia tylko 74 miliony dolarów. Raport zaproponował przeniesienie części wydatków z pomocy technicznej na pensje lokalnych pracowników sektora publicznego, co spowodowałoby spadek liczby zagranicznych ekspertów o 1000, ale pomysł ten nie został nigdy wprowadzony (Emmett, 2005, s. 75).

W 1999 r. rząd Wielkiej Brytanii zapłacił Adam Smith International 1,3 miliona dolarów za kampanie reklamowe w Tanzanii, które wychwalały plusy płynące z prywatyzacji. Słowa ich popowego teledysku emitowanego w Tanzanii

głosiły „Nasz stary przemysł jest jak suche uprawy, a prywatyzacja przynosi deszcze” (Emmett, 2006, s. 66).

## ODEJŚCIE OD OPŁAT UŻYTKOWNIKÓW W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ?

„Dakar Framework” podkreśla, że podstawowa edukacja powinna być bezpłatna dla użytkowników w krajach rozwijających się. Jednak, jak już wspomniano, promuje ona zaangażowanie sektora prywatnego w celu spełnienia postulatów „Milenijnych celów rozwoju” oraz „Edukacji dla wszystkich”. Jest to działanie, które może być postrzegane jako zaakceptowanie przeniesienia opłat z rodziny na państwo, czyli ruch, który jednocześnie stawia państwo w roli kupującego, a nie tego, który dostarcza usługi edukacyjne.

### Ramka 29: **Opłaty użytkowników w krajach rozwijających się**

20. Zapewnienie, że „Edukacja dla wszystkich” będzie posiadać odpowiednie, godziwe oraz trwałe środki jest podstawowym wyzwaniem. W budżetach wielu rządów edukacja nie jest traktowana jako priorytet. Zbyt wiele z nich nie używa środków przeznaczonych na edukację w sposób efektywny i często dotuje bogatsze grupy społeczne kosztem tych biedniejszych. Jednocześnie programy stabilizacyjne często nie chronią budżetów przeznaczonych na edukację. Bezpośrednią tego konsekwencją jest fakt, że opłaty użytkowników nadal są ważnym czynnikiem powstrzymującym uczęszczanie do szkoły biednych dzieci oraz młodzieży i dorosłych, którzy potrzebują nieformalnej nauki. W niektórych krajach przekazanie ciężaru kosztów na ubogich rodziców miało druzgocący wpływ na rekrutację do szkół oraz retencję. Edukacja nie może wykluczać lub dyskryminować. Każdy rząd ma obowiązek dostarczenia darmowej, podstawowej edukacji wysokiej jakości, tak by żadnemu dziecku nie odmówiono do niej dostępu z powodu niemożności opłaty.

(Dakar Framework for Action, Dakar, Senegal, 2000)

[http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/dakfram\\_eng.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_eng.shtml)

Podczas gdy „Dakar Framework” podkreśla, że rządy krajowe muszą zagwarantować to, że opłaty nie mogą uniemożliwić dzieciom chodzenia do szkoły, ActionAid rozpoznaje koszty bezpośrednie oraz pośrednie oraz formalne i nieformalne mechanizmy, które powstrzymują dzieci przed chodzeniem do szkoły.

### Ramka 30: **Bezpośrednie koszty nauki dla rodziców w krajach rozwijających się**

W większości krajów Afryki dzieci muszą płacić za chodzenie do szkoły. Te bezpośrednie koszty są często nazywane „kosztami użytkownika”. Do tych kosztów należy dodać wiele innych, na przykład za książki, artykuły papiernicze czy mundurki. Te wydatki sumują się i stają się istotną przeszkodą dla dzieci z biednych rodzin z Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej, mniej prawdopodobne staje się skończenie przez nie szkoły podstawowej z powodów powiązanych z tym kosztów. Respondenci ankiety [ActionAid] podali poniżej przykłady kosztów, które rodzice muszą zapłacić:

- książki,
- artykuły papiernicze i podstawowy ekwipunek szkolny,
- mundurki,
- opłata za przyjęcie do szkoły,
- opłaty za rejestrację i egzaminy,
- wpłaty na fundusz budowniczy i konserwacyjny,
- opłaty budownicze,
- transport,
- posiłki w środku dnia,
- opłaty na komitet rodzicielski,
- opłaty sportowe,
- opłaty za bibliotekę,
- dodatkowe czesne.

Nawet tam, gdzie podstawowa edukacja jest darmowa, rodzice nadal są zmuszeni do poważnego wkładu finansowego, którego niektóre elementy są faktycznie obowiązkowe, a inne dobrowolne, ale prośba o te ostatnie jest połączona ze znaczną presją społeczną. Niepłacenie pozornie dobrowolnych opłat może prowadzić do represji, stygmatyzacji czy nawet wykluczenia (ActionAid, Archer i inni, 2002, s. 22).

Oprócz tych kosztów, które muszą ponosić rodzice, posyłanie dzieci do szkoły wiąże się również z wieloma „kosztami ubocznymi”, w tym z utratą dochodu wypracowywanego wcześniej przez dzieci, które chodząc do szkoły, nie są w stanie pomagać w domu, braki w nauce wynikające z sezonowych chorób, głodu, niskiej jakości nauczania w niedofinansowanych szkołach, jak również ograniczone korzyści ekonomiczne wynikające z ukończenia szkoły. Nawet w krajach rozwijających się, gdzie rządy wraz z agencjami międzynarodowymi dokładają starań, by ograniczyć wydatki użytkowników na edukację, rozwiązanie



tego problemu okazało się bardzo trudne. Pomimo wysiłków nie udaje się usunąć tych kosztów w całości.

**Ramka 31: Ghana – państwo narodowe, Bank Światowy oraz opłaty użytkowników**

Kiedy rząd Ghany wraz z Bankiem Światowym uruchomił projekt edukacji podstawowej, początkowo został on nazwany BOUPE (FCUBE) – Bezpłatna Obowiązkowa Uniwersalna Podstawowa Edukacja (Free Compulsory Universal Basic Education) – używając w dokumencie dużej litery B (F), by zaznaczyć, że projekt jest bezpłatny (*free*). Jednak rodzice szybko zorientowali się, że nadal muszą ponieść znaczne koszty pomimo zerowego czesnego. Podstawowa edukacja nie była więc darmowa. W efekcie ministerstwo zmieniło literę na małe b (f) w każdym w dokumentów dotyczących projektu (bOUPE/FCUBE) by pokazać, że podstawowa edukacja przewidziana przez rząd jest darmowa w pewnych aspektach, lecz nie wszystkich, w efekcie akceptując fakt ponoszonych [przez użytkowników<sup>19</sup>] kosztów edukacji (ActionAid, Archer i inni, 2002, s. 22).

Tego rodzaju koszty użytkownika są trudne do zrównania z rodzajem formalnych i nieformalnych kosztów edukacji, które ponoszą rodzice w krajach rozwijających się – w krajach rozwiniętych koszty te dotyczą osób bardziej zamożnych i są przez nie akceptowane, jako rozsądna cena za zabezpieczenie swojej pozycji, podczas gdy w krajach rozwijających się, w których trwa walka, by uzyskać dostęp do bardzo ograniczonej i niedofinansowanej podstawowej edukacji, koszty te są często narzucone najuboższym grupom społeczeństwa.

## **TENDENCJE WEWNĘTRZNEJ PRYWATYZACJI W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ**

„Dakar Framework” identyfikuje strategie potrzebne do osiągnięcia „Edukacji dla wszystkich”, a także bada strategie poprawy systemów edukacji. W kontekście najbiedniejszych krajów świata mogą one być zrozumiane jako dotyczące rozwijania systemów i możliwości, które ułatwiają tym krajom działanie na rynkach światowych. Ale język użyty w „Dakar Framework” mówi o poprawie, odpowiedzialności i zarządzaniu oraz jest stylem frazeologicznym, który dominował w polityce edukacyjnej na Zachodzie przez ponad dwie dekady. Jest on też generalnie związany z wewnętrznymi tendencjami prywatyzacyjnymi.

<sup>19</sup> [Przypis redakcji]



### Ramka 32: **Osiągnięcie „Edukacji dla wszystkich”**: rozwój systemów i umiejętności czy wewnętrzna prywatyzacja?

#### **4. Stworzenie responsywnych, partycypacyjnych i odpowiedzialnych systemów zarządzania edukacją**

55. Doświadczenia poprzedniej dekady wskazują na potrzebę lepszego zarządzania systemami edukacji w zakresie efektywności, odpowiedzialności, przejrzystości i elastyczności, aby mogły skuteczniej reagować na różnorodne i stale zmieniające się potrzeby uczniów. Reforma zarządzania edukacją jest pilnie potrzebna – przejście od silnie scentralizowanej, standaryzowanej i opartej na zaleceniach formy zarządzania w kierunku bardziej zdecentralizowanej i takiej, w której decyzje podejmuje się w bardziej partycypacyjny sposób oraz gdzie wdrażanie pomysłów i monitoring odbywają się na niższych szczeblach odpowiedzialności. Procesy te muszą być wsparte przez system informacji wspomagający zarządzanie, który korzysta zarówno z nowych technologii, jak i z udziału społeczeństwa, by dostarczyć solidne, odpowiednie informacje w szybkim terminie.

56. Krajowe raporty dotyczące „Edukacji dla wszystkich” oraz regionalne ramy działań wynikające z oceny tego programu z roku 2000 zalecają:

- (1) stworzenie lepszych ram nadzoru i mechanizmów administracyjnych nie tylko dla formalnej oraz nieformalnej podstawowej edukacji, ale także dla programów edukacyjnych zajmujących się dziećmi, młodzieżą i dorosłymi;
- (2) wyznaczenie bardziej zdecydowanych podziałów obowiązków pomiędzy różnymi szczeblami rządu i administracji<sup>20</sup>;
- (3) zapewnienie, że decentralizacja nie doprowadzi do niesprawiedliwego podziału zasobów;
- (4) bardziej efektywne użycie istniejących już zasobów ludzkich i finansowych;
- (5) poprawienie zdolności do radzenia sobie z różnorodnością, nierównościami oraz zmianami;
- (6) zintegrowanie różnych programów wewnątrz edukacji, ich konwergencja z innymi sektorami, szczególnie ze służbą zdrowia, zatrudnieniem oraz opieką społeczną;
- (7) dostarczenie szkoleń nauczycielom i innemu personelowi edukacyjnemu.

(Dakar Framework for Action, Dakar, Senegal, 2000)

[http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/dakfram\\_eng.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_eng.shtml)

<sup>20</sup> [Przypis redakcji]

Te ruchy polityczne nie tylko rozpoznają „rozwiązanie”, ale także konstruują „problem” w pewien konkretny sposób – tutaj „problemem” jest słabe zarządzanie, a nie, na przykład, kolonialne dziedzictwo, którego długów nie można spłacić, czy wpływy globalizacji. Wewnętrzne tendencje prywatyzacyjne determinują rozwiązania, jeśli chodzi o styl zarządzania, i wykluczają inne możliwości. A jednak raport Oxfam podaje, że Allen Shick, jeden z najważniejszych zwolenników nowego zarządzania publicznego, „wezwał kraje rozwijające się, aby nie próbowały tego rodzaju reform” (Emmett, 2006, s. 63).

## **TECHNOLOGIE INFORMACYJNE W EDUKACJI – WALKA NA RZECZ KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ CZY NIE?**

Ustanowienie systemów technologii informacyjnych w krajach rozwijających się i włączenie ICT do edukacji podstawowej jest często wskazywane jako kluczowe działanie prowadzące do rozwoju. „Cyfrowa granica” dzieląca najbogatsze i najbiedniejsze kraje świata została opisana jako istotna przeszkoda we współdziałaniu w rynkach światowych, a „Milenijne cele rozwoju” zawierają w sobie postulat „współdziałania z sektorem prywatnym, by uczynić dostępnymi nowe technologie – szczególnie technologie informacyjne i komunikacyjne” ([http://www.mdgbangla.org/ict\\_mdg/index.htm](http://www.mdgbangla.org/ict_mdg/index.htm)).

„Dakar Framework” mówi także o upowszechnieniu technologii informacyjnych w edukacji jako o kluczowym celu, dodatkowo jednak zwraca uwagę na potencjalne zagrożenia z tym związane, w szczególności na niebezpieczeństwo, że ICT nie będą dobrze dopasowane do potrzeb i przysłużą się do zwiększenia nierówności pomiędzy krajami rozwijającymi się.

### **Ramka 33: „Dakar Framework” na temat technologii informacyjnych i komunikacyjnych w edukacji**

Wykorzystanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, by osiągnąć cele EFA („Edukacji dla wszystkich”)

71. Należy wykorzystać technologie informacyjne i komunikacyjne (information and communication technologies – ICT), by pomóc w osiągnięciu celów EFA przy przystępnych kosztach. Technologie te dysponują ogromnym potencjałem upowszechniania wiedzy, skutecznego nauczania i rozwoju bardziej wydajnych usług edukacyjnych. Potencjał ten nie zostanie wykorzystany, o ile nowe technologie nie skoncentrują się na wdrażaniu nowych strategii edukacyjnych, a nie na ich rozwoju. Aby były skuteczne, zwłaszcza w krajach rozwijających

się, technologie informacyjno-komunikacyjne powinny być połączone z bardziej tradycyjnymi środkami dydaktycznymi, takimi jak książki i radio, oraz być szerzej stosowane w szkoleniu nauczycieli.

72. Szybkość rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych, ich upowszechnienie, natura treści w nich zawartych oraz ich malejące ceny mają kluczowe konsekwencje dla kształcenia. Technologie te mogą doprowadzić do zwiększenia nierówności, osłabienia więzi społecznych oraz mogą zagrozić spójności kulturowej. Rządy będą więc musiały lepiej określić swoją politykę w dziedzinie nauki i technologii, a także podjąć krytyczną ocenę doświadczeń i potencjału ICT. Powinny obejmować ich możliwości, jeśli chodzi o zasoby świadczenia podstawowej edukacji, wskazując te wybory, które zmniejszają „cyfrową przepaść”, zwiększają dostępność i jakość oraz zmniejszają nierówności.

(Dakar Framework for Action, Dakar, Senegal, 2000)

[http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/dakfram\\_eng.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_eng.shtml)

Dostarczenie sprzętu i oprogramowania ICT do systemów edukacji w krajach rozwijających się stało się punktem poważnej debaty i konfliktu, gdyż organizacje non-profit oraz prywatne firmy starają się zarówno wpływać na, jak i dostarczać ICT do krajów rozwijających się.

#### Ramka 34: **Wojny laptopowe – sprawa Nigerii**

Organizacja non-profit „Jeden Laptop Na Dziecko” (One Laptop Per Child – OLPC) profesora MIT Nicolasa Nigroponte rozdaje „laptopy warte 100 dolarów każdy” (aktualnie warte 170 dolarów) dzieciom chodzącym do szkół w krajach rozwijających się. Laptopy są zamawiane hurtowo od rządów, głównych organizacji pozarządowych oraz prywatnych darczyńców. Laptopy używają Linuksa (bezpłatnego oprogramowania *open source*), regularnie wykorzystywanego jako narzędzie do wyrównywania dostępu do technologii informatycznych i internetu – co jest głównym celem organizacji OLPC. Laptopa OLPC popiera Kofi Annan. Nigeria jako jeden z pierwszych krajów rozwijających się zgłosiła się do organizacji OLPC i udostępniła laptopy dzieciom w wieku szkolnym. Dzieci zachęca się do brania laptopów do domu, aby mogły podzielić się nimi z rodziną i innymi członkami społeczności.

Zarówno Intel, jak i Microsoft skrytykowały laptopa OLPC. Następnie Intel wystartował z własnym subnotebookiem przeznaczonym dla krajów rozwijających się. Subnotebook Intela używa oprogramowania Microsoftu oraz jest przeznaczony dla nauczycieli, a nie dla dzieci. Jego aktualna cena to 300 dolarów. Choć oprogramowanie Microsoftu jest obecnie instalowane za darmo, krytycy kwestionują długofalowe plany Intela i Microsoftu w tej materii i wskazują na

konsekwencje, wynikające z uzależnienia krajów rozwijających się od drogiego oprogramowania i sprzętu pochodzącego z bogatszych krajów.

Prezes Intela Craig Barrett osobiście popiera subnotebook Intela. Barrett jest także prezesem United Nations Global Alliance for Information and Communications Technology (ICT) and Development.

Komputery Intela i powiązane z nimi szkolenia dla nauczycieli są także dostarczane nigeryjskiemu Federalnemu Ministerstwu Edukacji – najpierw jako podarunki, a później jako zamówienia opłacane są przez chroniony i wspomagany przez podatki Edukacyjny Fundusz Powierniczy oraz poprzez fundusze z Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki (New Partnership for African Development – NEPAD) Unii Afrykańskiej. NEPAD sam ściągnął na siebie krytykę afrykańskich organizacji społecznych z powodu popierania interesów afrykańskich elit, narzucania zachodnich neoliberalnych działań globalizacyjnych oraz wspierania wewnętrznych inwestycji gospodarczych, co szkodzi zwykłym afrykańskim obywatelom.

<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/technology/7106956.stm>

[www.laptop.org](http://www.laptop.org)

[www.intel.com/worldahead](http://www.intel.com/worldahead)

<http://www.nepad.org/2005/files/inbrief.php>

<http://www.urfig.org/news-africa-nepad-civil-society-declaration-pt.htm>

Globalny handel technologiami i usługami w zakresie edukacji można dostrzec także w zaopatrywaniu w programy nauczania, programy telewizyjne i sprzęt. Na przykład, w Etiopii program nauczania jest dostarczany w całości poprzez szkolne audycje sfilmowane i wyprodukowane w Południowej Afryce. Ogląda się je w ramach stałego planu lekcji na plazmowych telewizorach w kiepsko wyposażonych etiopskich klasach.

### **Ramka 35: Eksport programów nauczania, programów szkolnych i telewizorów plazmowych z Afryki Południowej do Etiopii**

Uczniowie w klasach 9 i 10 oraz ci w prywatnych szkołach średnich są nauczani według całkowicie nowego podejścia, w którym używa się telewizorów plazmowych. Uczniowie mają dostęp do tych samych treści i materiałów w tym samym czasie w całym kraju poprzez transmisje satelitarne. Te transmisje pochodzą bezpośrednio z Republiki Południowej Afryki, lub są przygotowywane w Republice Południowej Afryki i przenoszone na płytach CD do głównej stacji w Addis Abebie, czyli Etiopskiej Agencji Mediów Edukacyjnych, z której są dalej transmitowane poprzez połączenia satelitarne. Trans-

mitowane lekcje dotyczą przedmiotów przyrodniczych (biologii, chemii, fizyki) (Dhalstrom, 2006, s. 73).

Lekcje telewizyjne kompletnie usunęły nauczycieli (Dhalstrom, 2006, s. 82).

Importowanie zagranicznych materiałów edukacyjnych, o których mówi się, że to „międzykulturowe klonowanie”, powoduje upowszechnianie angloamerykańskiego modelu edukacji w społeczeństwie etiopskim, gwałtownie niszcząc krajowe i regionalne wartości etyczne oraz nie pozostawiając młodym Etiopczykom szansy na promowanie i budowanie ich własnych wartości kulturowych (Dhalstrom, 2006, s. 82).

## NAUCZYCIELE W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Znaczenie roli nauczycieli w szkolnictwie krajów rozwijających się jest potwierdzone w deklaracji „Edukacja dla wszystkich”.

Rozpoznanie kluczowej roli zarówno nauczycieli, jak i rodzin, jest szczególnie ważne. W tym kontekście warunki pracy nauczycieli i ich status, które są kluczowymi czynnikami w implementacji „Edukacji dla wszystkich”, muszą pilnie ulec poprawie w każdym z krajów według wspólnej dla ILO/UNESCO „Rekomendacji w sprawie statusu nauczycieli” (Reccomendation Concerning The Status Of Teachers) (1966). (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart/rec66i.htm>)

([http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13084&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13084&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)).

Podobnie wzmocnienie statusu, morale i profesjonalizmu wśród nauczycieli jest motywem „Dakar Framework”. Jednak sposób, w jaki kraje rozwijające się są zachęcane do myślenia o nauczycielach i jak podchodzą do regulacji dotyczących tej grupy zawodowej, przeczą powyższemu zaleceniu. W raporcie skierowanym do UNICEF-u wewnętrzne tendencje prywatyzacyjne są ewidentne; choć raport broni nauczycielskich wynagrodzeń, to wchodzi także w dyskurs na temat niepowodzeń nauczycieli i promuje zatrudnianie w szkołach niewykwalifikowanego personelu:

„Zarządzanie kosztami związanymi z nauczycielami nie musi oznaczać zmniejszenia nauczycielskich wynagrodzeń, które w wielu wypadkach i tak są bardzo niskie. Zmniejszenie kosztów związanych z nauczycie-

lami oznacza także bardziej efektywne wykorzystanie nauczycieli i ich odpowiedni przydział, bardziej efektywne wykorzystanie asystentów i członków społeczności, ale koszty związane z zagwarantowaniem jakości podczas wprowadzania tych strategii bardzo ograniczają ewentualne oszczędności” (Buckland, 2003, s. 34).

Raport uznaje, że nie są to bezpośrednie strategie prowadzące do zmniejszenia kosztów, ale znów ewidentne jest ustanowienie<sup>21</sup> nowego zarządzania publicznego i zasad finansowania. Zatrudnienie asystentów, a w szczególności dobrze wyszkolonych i wspieranych ochotników pochodzących ze społeczności [lokalnych]<sup>22</sup> może dać nauczycielom odpowiednie wsparcie, jak również połączyć ich z lokalną społecznością. Jednakże obecność takich asystentów może także pozwolić państwu na uniknięcie opłacania wykwalifikowanych nauczy-

<sup>21</sup> W Polsce pojęcie normalizacji zostało zdefiniowane w ustawie z 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz.U. z 2002 r., nr 169, poz. 1386) jako „działalność zmierzająca do uzyskania optymalnego, w danych okolicznościach, stopnia uporządkowania w określonym zakresie, poprzez ustalenie postanowień przeznaczonych do powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących istniejących lub mogących wystąpić problemów”. Proces normalizacyjny musi zatem mieć określony cel związany z obecnymi lub przewidywanymi zdarzeniami oraz zakres, którego dotyczyć będzie. Celem może być ujednoczenie wybranych parametrów produktów, określenie wymaganych zachowań lub opracowanie wzorców przebiegu procesów. Zakres zależny jest od przyjętego celu i może obejmować tylko jeden element lub parametr produktu, wiele parametrów lub działanie całej organizacji. Efektem działalności normalizacyjnej są udokumentowane postanowienia, nazywane dokumentami normalizacyjnymi.

Dokumentem normalizacyjnym wymieniona ustawa określa „dokument ustalający zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników, niebędący aktem prawnym”. Za podstawowy dokument normalizacyjny uważa się normę, którą stanowi grupa przyjętych, na zasadzie porozumienia zainteresowanych organizacji lub osób, postanowień do dobrowolnego zastosowania. Naruszenie zasady dobrowolności jest możliwe w szczególnych przypadkach, np. w odniesieniu do bezpieczeństwa użytkowania. W polskim prawodawstwie dobrowolność stosowania norm została zapisana w ustawie z 3 kwietnia 1993 r. o normalizacji (Dz.U. z 1993r, nr 55, poz. 251), zastępując poprzedni zapis zobowiązujący organizacje do ich stosowania. Innymi dokumentami normalizacyjnymi są przepisy, zasady, kodeksy postępowania. <http://mfiles.pl/pl/index.php/Normalizacja>

<sup>22</sup> [Przypis redakcji]

cieli. Wymagania Międzynarodowego Funduszu Walutowego, które mówią o zmniejszeniu wydatków na pensje nauczycieli, mogą stać w bezpośredniej sprzeczności z postulatami „Milenijnych celów rozwoju” i „Edukacji dla wszystkich”. W tym wypadku wymagania finansowe są ważniejsze niż potrzeba zatrudnienia większej liczby nauczycieli w celu dostosowania się do rosnącej liczby dzieci w szkołach podstawowych.

**Ramka 36: W Kenii cele Międzynarodowego Funduszu Walutowego są ważniejsze niż postulaty „Edukacji dla wszystkich”**

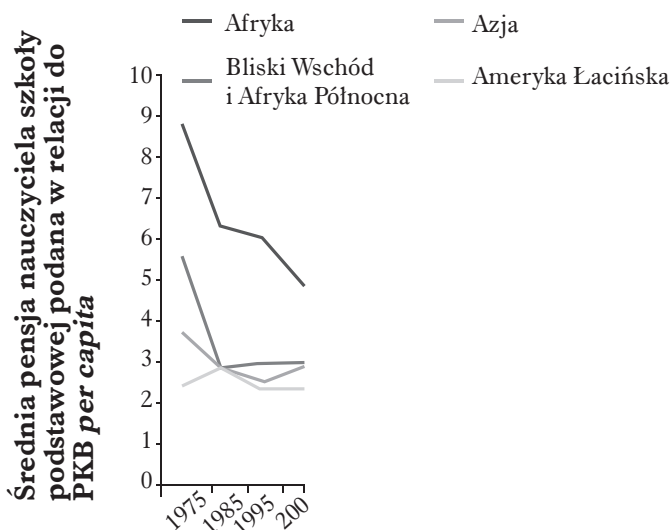
W Kenii 60 tysięcy nauczycieli musi uporać się z tysiącami dodatkowych uczniów, którzy zaczęli chodzić do szkoły po zniesieniu czesnego. Ale cel MFW, by zmniejszyć wydatki Kenii na sektor publiczny z 8,5% do 7,2% PKB do 2007 r., oznaczał, że liczba nauczycieli zatrzymała się na poziomie z 1998 r. (Emmett, 2006, s. 73).

Doświadczenie nauczycieli pracujących w szkołach w najbiedniejszych krajach rozwijających się charakteryzuje się trudnościami, które ograniczają ich możliwości do edukowania swoich uczniów:

„Nauczyciel, który jest skazany na zdezelowaną szkołę, jest słabo opłacany, otoczony przez niezadowolonych rodziców i nieregularnie przychodzących do szkoły uczniów oraz skorumpowanych inspektorów, nie może pracować z pełnym entuzjazmem. Warunki pracy w wiejskich szkołach są takie, że większość nauczycieli opisuje je jako trudne, a nawet najbardziej zaangażowani nauczyciele pracują ze słabnącym zapałem. Najczęściej cytowane skargi pochodzące od miejscowych inspekcji dotyczą tego, że szkoły mają za mało sprzętu, są niedofinansowane, jest w nich za mało pracowników i za dużo uczniów” (Archer i inni 2002, s. 24).

Ponadto w wielu krajach rozwijających się nauczyciele spotkali się ze znaczącym spadkiem wartości ich wynagrodzeń w ostatnich 30 latach.





Wielu nauczycieli w krajach rozwijających się staje więc przed wieloma wyzwaniami, jeśli chodzi o wpływ na edukację i jej dostarczenie.

## REGULACJA RYNKÓW EDUKACYJNYCH W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Wielu komentatorów, wliczając w to bardziej krytyczne międzynarodowe organizacje pozarządowe, przyznaje, że spełnienie ambicji zapewnienia uniwersalnej podstawowej edukacji w krajach rozwiniętych nie jest możliwe bez wkładu sektora prywatnego. I, jak wynika to z powyższej dyskusji na temat deklaracji EFA, „Dakar Framework” i Banku Światowego, działania te są osadzone w międzynarodowej polityce odnoszącej się do krajów rozwijających się. W tym kontekście skuteczna regulacja wewnętrznej prywatyzacji istniejącego sektora edukacji państwowej lub wprowadzenie sektora prywatnego jako dostawcy staje się kluczowe. Oxfam wskazuje, że regulacje dotyczące pozarządowych dostawców edukacji (NSP – Non State Providers) są często słabe, rozproszone po różnych ustawach i skupiają się na momencie wejścia na rynek a nie na kontrolowaniu wydajności rynkowej:

„Zazwyczaj rozporządzenia rządu dotyczące wielu NSP istnieją przede wszystkim na papierze i często skupiają się na regulacjach związanych z wejściem do sektora i monitorowaniem danych, a nie na jakości świadczonych usług. Gdy nie ma jasnych ram politycznych, jeśli chodzi o współpracę z NSP, rezultatem jest niejednolity system,



jeśli chodzi o świadczenia – dla obywateli jest to loteria, zależnie od tego, gdzie mieszkają i na co mogą sobie pozwolić.(...) Świadczenie usług przez sektor prywatny może skończyć się fatalnie, jeśli motywy zysku spowodują, że usługi będą niedostępne dla ludzi ubogich, i wtedy, gdy firmy będą mogły dyktować warunki umów oraz gdy rządy nie będą posiadały zdolności skutecznego regulowania tego problemu” (Emmet, 2006, s. 51 i 61).

Ta regulacja musi zajmować się nie tylko jakością świadczeń, ale także tym, jak wpłynie na równość. Niedawny raport UNICEF-u stwierdza:

„Prywatne finansowanie podstawowego szkolnictwa to fenomen, który prawdopodobnie nie zniknie, nawet jeśli wykona się zmodyfikowany plan powszechnego dostępu do takiego szkolnictwa. Wyzwaniem dla decydentów jest określenie warunków do prywatnego finansowania, które zmniejszą, a nie zwiększą, nierówności w dostępie do edukacji i nierówności w odniesieniu do jej jakości” (Buckland, 2003, s. 27).

## **PŁYNNNE (NIEDOOKREŚLONE) PODEJŚCIE DO „SEKTORA PRYWATNEGO”**

Buckland (2003) sugeruje w raporcie UNICEF-u, że kiedy myślimy o edukacji w najbiedniejszych państwach świata, sektor prywatny możemy szeroko zdefiniować jako: „społeczności, prywatne szkoły, organizacje pozarządowe i organizacje społecznościowe oraz różnorakie poziomy i formy działań biznesowych” (s. 27). Definicja ta pomija poważne różnice w podejściach, jak też w zasadach i celach wszystkich tych organizacji. Ważniejszym byłoby rozróżnienie pomiędzy organizacjami non-profit, a tymi, które nastawione są na zysk, jak również czy działania tych organizacji oparte są na zasadach demokratycznych, czy na zasadach prywatyzacji. Jednakże nie są to proste rozróżnienia. Na przykład nastawione na zysk firmy Intel i Microsoft angażują się w działalność charytatywną w krajach rozwijających się, chcą pozbyć się nierówności na skalę światową i uważają, że możliwość zakupu ich produktów jest częścią tego zaangażowania. Organizacje non-profit, takie jak OLPC, postrzegają działania Intelu i Microsoftu jako w najlepszym wypadku błędne, a w najgorszym – jako słabo zamaskowaną próbę rozciągnięcia swojej rynkowej dominacji na kraje rozwijające się, podczas gdy OLPC postrzega swoje podejście jako prawdziwie demokratyczne.

Różne podejścia do zaangażowania społeczności w edukację pokazują także potrzebę tych uwzględniających niuanse wyróżnień. Z jednej strony za-

angażowanie społeczeństwa w zarządzanie szkołą odzwierciedla wewnętrzne tendencje prywatyzacyjne, czyli decentralizację, odpowiedzialność za zlecone zadania i zarządzanie wydajnością lub zewnętrzny impuls prywatyzacyjny w kierunku stworzenia popytu. Widać to w projektach edukacyjnych w St. Lucia i Gwatemali, wspieranych przez Bank Światowy. Z drugiej strony zaangażowanie społeczeństwa w edukację może być częścią rozwoju tej społeczności lub przejawem lokalnej demokracji w przypadkach, w których to społeczność prowadzi szkoły odpowiadające jej potrzebom i wspierana jest przez organizacje pozarządowe. Te dwa podejścia pokazują dwa różne rozumienia społeczności: w pierwszym jest ona wyraźną częścią tendencji prywatyzacyjnych, w drugim – potencjalnie punktem oporu przed tymi tendencjami.

Ważne jest, aby nie gloryfikować tej ostatniej wersji zaangażowania społeczności – w obu wypadkach członkowie społeczności mogą pracować dla własnych interesów kosztem innych. Tak jak często w przypadku krajów rozwiniętych, w krajach rozwijających się na ogół to ci bardziej zamożni i wpływowi członkowie społeczności, posiadający swoje własne zasoby materialne i kulturowe, dzięki którym mogą zdominować komitety i struktury zarządu szkoły, stawiają swoje własne potrzeby ponad potrzeby innych grup, w efekcie ich dzieci i rodziny szerzej korzystają z dostępu do formalnego wykształcenia.

Organizacje pozarządowe mają też inne wartości, którymi się kierują, i inne podejście do pracy w krajach rozwijających się. Istnieje rodzący się rozdźwięk pomiędzy organizacjami pozarządowymi, które są dostarczycielami usług edukacyjnych (wliczając w to usługi edukacyjne, za które są odpowiedzialne przed społecznościami, którym te usługi świadczą) oraz organizacjami pozarządowymi, które skupiają się bardziej na wspieraniu wspólnot obywatelskich. Action Aid oraz Oxfam są tym drugim typem organizacji pozarządowych. Wspierają włączenie pozapaństwowych świadczeń edukacyjnych do edukacji państwowej i stawianie oporu tendencjom prywatyzacyjnym wspomnianym w raporcie. Action Aid rozróżnia pomiędzy długo istniejącymi organizacjami pozarządowymi, które zostają zintegrowane z państwowym systemem świadczenia edukacji, oraz organizacjami pozarządowymi będącymi jednym z wielu dostawców edukacji, działającymi na nowo wymyślonych zasadach, takich jak różnorodność na rynku. Organizacje pozarządowe, takie jak ActionAid i OLPC, mogą być postrzegane jako organizacje aktywistów.

Złożoność tych ról, relacji, modeli pracy i stanowiących podstawę ich działalności powoduje, że trudno w prosty sposób rozróżnić pomiędzy publicznym a prywatnym. Należy rozpoznać różnice pomiędzy przedsiębiorczymi organizacjami sektora prywatnego i innymi niepaństwowymi dostawcami edukacji oraz określić jasno ich charakterystyczne cechy.

# ZMIANA KSZTAŁTU PAŃSTWA

74

czytanka o edukacji

Przemiany te są związane ze zmianami w formach, roli i działaniach państwa. Reformy sektora publicznego odzwierciedlają, odpowiadają na i popierają zmiany w formie i procedurach współczesnego państwa. Są to zmiany w podejściu państwa do swoich działań i tego, jak osiąga wyznaczone cele, zmiany w samym procesie politycznym i w metodach zarządzania społeczeństwem. W najprostszych sensie jest to zmiana systemu z rządu na zarządzanie. To jest zmiana „z rządu” pojedynczego państwa „na zarządzanie” poprzez wytyczanie celów, monitoring oraz wykorzystanie różnorodnych dostawców i podmiotów w celu kierowania polityką oraz dostarczania usług i programów rządowych.

Co najważniejsze, błędem jest postrzeganie tych reform jako procesów decentralizacji lub deregulacji. Są to procesy re-regulacji. Nie jest to porzucenie przez państwo kontroli nad usługami publicznymi, ale stworzenie nowej formy kontroli, to co du Gay (1996) nazywa „kontrolowanym brakiem kontroli”. Jak podkreśla OECD (1995), zakłada się nową relację pomiędzy państwem a sektorem publicznym, szczególnie jeśli chodzi o „badanie możliwej alternatywy dla bezpośrednich publicznych świadczeń” oraz o „konkurencyjne i możliwe do zakwestionowania” świadczenie usług – „Korporatyzacja<sup>23</sup> i prywatyzacja są tym w kontekście ważnymi alternatywami rozwoju” (s. 9)

To, co wylania się z tego, to nowa architektura rządu opierająca się niełączących się ze sobą relacjach pomiędzy różnymi podmiotami, które są obecne zarówno w państwie, jak i poza nim. Jest to nowy model kontroli państwowej – „kontrolowany brak kontroli”, polegający na użyciu umów, celów [standardów<sup>24</sup>] i monitoringu wydajności, by „sterować” z dystansu, zamiast korzystać z tradycyjnej biurokracji i form administrowania, by tworzyć lub szczegółowo zarządzać systemami państwa, takimi jak: edukacja, służba zdrowia czy usługi społeczne. Generalnie jest to przesunięcie w kierunku „policentrycznego pań-

<sup>23</sup> Korporatyzacja oznacza proces przekształcania instytucji państwowych, agend rządowych oraz samorządowych w instytucje o charakterze korporacji, z typowym dla nich podejściem do kwestii etycznych, rywalizacji między pracownikami *etc.* [przypis redakcji]

<sup>24</sup> [Przypis redakcji]

stwa". Nie jest to po prostu proces „rugowania państwa” czy jakikolwiek rodzaj długotrwałego osłabienia możliwości państwa, jeśli chodzi o sterowanie polityką, choć na arenie międzynarodowej zdolność ta jest różna w różnych państwach. Pomimo że takie sterowanie może być trudniejsze, jeśli chodzi o „skomplikowaną sieć” różnego rodzaju polityk oraz ze względu na wzrost zależności od „samorządnych” społeczności, jednak w większości krajów „trzon urzędników wyższego szczebla” jest w stanie zachować pewną dozę wpływów na politykę, a już na pewno w wypadku edukacji udało mu się go zwiększyć poprzez zmonopolizowanie i odpowiednie rozmieszczenie swoich unikalnych zasobów i uprawnień [np. system egzaminacyjny]<sup>25</sup>. To właśnie stanowi przesunięcie znaczenia, którym jest przejście z rządzenia do zarządzania. To nie jest załamanie się lub rozerwanie więzi, ale przejście od administrowania państwem do zarządzanie sieciami.

Pomimo to, mówiąc bardziej ogólnie, zmiany w tym, jak działa państwo, są oznakami restrukturyzacji polityki edukacyjnej i relatywnego zaniku ważności państwa jako dominującego miejsca, gdzie tworzy się politykę (tak jak w wypadku krajów rozwijających się). Spójność strukturalna polityki edukacyjnej nie jest automatycznie zagwarantowana nawet przez zachodnie państwa – na przykład Deklaracja Bolońska przynosi zmiany w świadczeniu wyższej edukacji w całej Unii Europejskiej. Jak to ma miejsce w innych dziedzinach polityki społecznej i gospodarczej, trudności związane z zarządzaniem i planowaniem społecznym zwiększają się, gdy państwo ma do czynienia z wielokrajowymi dostawcami.

Krajowe systemy edukacji zaczęły się otwierać na międzynarodowych dostawców usług edukacyjnych w ramach Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami (General Agreement on Trade and Services – GATS). Są to zasady regulujące międzynarodowy „przepływ” prywatnych usług edukacyjnych, lub opisując to w sposób bardziej dokładny, stanowią one podstawę do „deregulacji”. Choć nie są one częścią oficjalnego programu liberalizacji handlu GATS, usługi edukacyjne podlegają projektowi protokołu podpisanego przez prawie 40 krajów, które są zainteresowane międzynarodowym przepływem takich usług. Grupa krajów, czasem nazywana „grupą kontaktową”, jest nakłaniana szczególnie przez Nową Zelandię, Australię i Norwegię. W każdym z tych krajów „eksport edukacji” stanowi wysoki priorytet krajowych strategii gospodarczych. Co więcej, do Światowej Organizacji Handlu została przekazana prośba dotycząca szkolnictwa wyższego. Prośbę złożyła Nowa Zelandia z poparciem 5 innych krajów. Prośba dotyczy Argentyny i 13 innych państw, i ma na celu uzyskanie dostępu do świadczenia usług w zakresie szkolnictwa wyższego w tych

<sup>25</sup> [Przypis redakcji]

krajach. Zasady GATS mówią, że jeśli jakiegokolwiek usługi są świadczone w całym kraju przez pozarządowych dostawców, to nie można odmówić, dostępu [do tego rynku]<sup>26</sup> obcym dostawcom. W wypadku edukacji na poziomie wyższym Argentyna i inne wspomniane w prośbie państwa nie będą miały możliwości odmówienia dostępu zagranicznym dostawcom nastawionym na zysk. Obok GATS jest coraz większa liczba dwustronnych porozumień służących zagranicznym dostawcom. Stany Zjednoczone wynegocjowały (lub aktualnie w trakcie negocjacji) takie porozumienia z Kostaryką, Nikaraguą, Boliwią i Peru.

**Międzynarodówka Edukacyjna poświęciła wyjątkową uwagę konsekwencjom wynikającym z GATS, jeśli chodzi o edukację, i niebezpieczeństwom wynikającym z tego, że GATS może otworzyć drogę prywatyzacji publicznych systemów edukacji.**

Wewnątrz tych zmian kryje się wiele odmiennych form prywatyzacji, które mają bardzo różne związki z sektorem publicznym. W centrum działania jest „państwo jako kreator rynku”, jako inicjator możliwości, jako modernizator i rekonstruktor. Jest to równoważne ze „zmianą podmiotów” polityki edukacyjnej – firmy prywatne, wolontariat i organizacje pozarządowe, sponsorzy i filantropii działają jako kluczowi gracze w edukacji publicznej zarówno w wysoce uprzemysłowionych, nowo uprzemysłowionych, jak i rozwijających się krajach.

To nie jest prosta historia o nieuniknionym rozwoju globalnych interesów gospodarczych i poszukiwaniu nowych źródeł zysku. Istnieje tu skomplikowana sieć powiązań pomiędzy firmami a państwami. Te powiązania, jak sugeruje Kelsey, są „wzajemne i sprzeczne”. „Globalny kapitalizm potrzebował państwa, najpierw w celu swojej własnej restrukturyzacji, następnie by państwo »pozwo- liło« mu na jego dochodowe działania i ekspansję poza granice” (Kelsey n.d., s. 4). Coraz częściej państwa w wysoce uprzemysłowionych krajach gwarantują stabilność własnych krajowych firm, legitymizują je i działają na ich rzecz, finansując usługi edukacyjne, używając rozwiązań publicznych do stymulowania rozwoju zewnętrznych inwestycji, oraz będąc brokerem [pośrednikiem]<sup>27</sup>, jeśli chodzi o innowacje społeczne i gospodarcze, jak również zajmują się odpowiednim podziałem swoich zasobów – na tym polega praca „konkurencyjnego państwa” i rozwój Krajowych Systemów Innowacji (National Innovation Systems – NIS). Konkurencyjność na poziomie krajowym coraz częściej jest głównym punktem strategii zarządzania na całym świecie (Tavares i Young, 2005, s. 12). Państwo tworzy odpowiednie metaumiejętności oraz wspiera rozwój „nowych form polityki”. Efektem wprowadzenia tych form jest poparcie dla nowych strategii gromadzenia kapitału. Państwo działa także jako „podmiot komodyfi-

<sup>26</sup> [Przypis redakcji]

<sup>27</sup> [Przypis redakcji]

kująco”<sup>28</sup> zmieniając edukację w towar i formę kontraktu. Dzieje się to poprzez państwowe reformy sektora publicznego mające na celu zmianę podmiotów w tym sektorze, tak by były tożsame z “firmami” i podlegały dalszym reformom rynkowym. Państwo tworzy także odpowiednie warunki gospodarcze i pozagospodarcze tak, by firmy mogły spokojnie działać i czerpać zyski. Z drugiej strony kapitał pozwala państwu na wzrost wydajności szkolnictwa, poprawę jego jakości i obniżenie kosztów[Hoxby, 2003 # 1971)

Ten zbiór okoliczności i działań może być postrzegany jako wspólne warunkowanie i przystosowywanie się państwa i kapitału oraz różnych rodzajów partnerstw publiczno-prywatnych. Nie istnieje tutaj żaden prosty proces o sumie zerowej, który dotyczy publicznych lub prywatnych świadczeń, ale często chodzi o pojawienie się nowych form współpracy publiczno-prywatnej.

## ZMIANA KSZTAŁTU OPIEKI SPOŁECZNEJ

Ważne jest, aby zrozumieć, że procesy przekształceń związane z rozprzestrzenianiem się tendencji prywatyzacyjnych w edukacji są ogólnymi metodami reformowania służb publicznych, które pojawiają się w podobnej postaci w innych obszarach sektora państwowej opieki społecznej, takich jak usługi zdrowotne i socjalne. Oznacza to, że często stanowią część bardziej ogólnej strategii reformy państwa i sektora publicznego, a czasami są związane z demokratyzacją państwa. Jednocześnie ważne jest, aby nie „przepaństwić” stopnia, w jakim porządek i myślenie są obecne jako część tworzenia rynku. Istnieje wiele sprzeczności w obrębie i między politykami oraz spora przestrzeń pomiędzy retoryką a praktyką. W obrębie doświadczenia prywatyzacji istnieje również wiele niespójności i „nieudanych” eksperymentów.

## NOWY MODEL SŁUŻBY PUBLICZNEJ

Nowy model służby publicznej to „pakiet” reform. Jest to ważne z kilku powodów. Po pierwsze, w niektórych okresach w różnych miejscach poszczególne aspekty „pakietu” mogą zostać podkreślone, a inne pominięte.

Po drugie, proces wprowadzania reformy musi zachodzić w czasie i jako powiązanie różnych elementów. Jak stwierdza OECD (1995): „Wybiórczo radykalna strategia w sprawie reform może być preferowanym rozwiązaniem (...) całkowita przebudowa struktur zarządzania nie jest możliwa” (s. 9). Dalej zwraca się uwagę na to, że „reformacja jest podróżą, a nie jej celem” (s. 9), a także, że reforma wymaga

<sup>28</sup> Działający na rzecz urynkowienia [przypis redakcji].

„ustępstw”. Te podróże i ustępstwa różnią się zależnie od kraju. Zakres i znaczenie tych ustępstw w dowolnym kraju są kwestią empirycznym<sup>29</sup>.

Po trzecie, reformy te to nie tylko wprowadzanie nowych struktur i nowej motywacji, wymagają one także i prowadzą do nowych relacji, tworzenia nowej kultur i zasad. OECD stwierdza: „Ta fundamentalna zmiana w poglądach dotyczy każdego z państw członkowskich i angażuje te państwa w trudny proces zmian kulturowych” (s. 8), którego punktem centralnym jest „zbudowanie kultury opartej na wydajności” (s. 8). OECD, prawdopodobnie nieszczerze, stwierdza potem, że niepokojąca jest kwestia „erozji” „tradycyjnych wartości służby publicznej” (s. 8). Prywatyzacje, które są w centrum tego nowego paradygmatu służby publicznej, często są ukryte w detalach.

---

<sup>29</sup> Czyli mającą związek z doświadczeniami poszczególnych reform [przypis redakcji].



# PROMOCJA PRYWATYZACJI

Tendencje prywatyzacyjne często pozostają ukryte za parawanem dyskusji o możliwości wyboru, odpowiedzialności, efektywności, a pewne niuanse znaczenia prywatyzacji często są pomijane przez media i debatę publiczną, której na ogół nie obchodzą efekty działań „obliczonych na zysk”, czy konkurencja w edukacji publicznej głównego nurtu. Media i debata publiczną są też często używane w sposób bezpośredni, by ukryć tendencje prywatyzacyjne. Jak już wspomniano, istnieją ważne i wpływowe krajowe i międzynarodowe podmioty rządowe, organizacje pozarządowe i firmy prywatne, które silnie wspierają prywatyzację. Promują reformy, które ukazują efekty prywatyzacji jako „rozwiązania” problemów lub uzupełnienie braków sektora publicznego, co z kolei jest przedstawiane jako „niezbędne” do rozwijania takich form, jak prywatyzacja.

## ZWOLENNICY I AGITATORZY

Można zidentyfikować wielu kluczowych, ważnych oraz bardzo wpływowych zwolenników prywatyzacji edukacji i innych usług publicznych, np.:

Social Market Foundation, Instytut Działań Gospodarczych (Institute of Economic Affairs), Instytut Adama Smitha (Wielka Brytania), Fundacja Milтона i Rose.D Friedmanów (Stany Zjednoczone – Szwecja), Fundacja Templetona (John M. Templeton Foundation (Stany Zjednoczone – szkoły prywatne w Afryce i w Indiach), Maxim Institute, Education Forum, Vision Schools (Nowa Zelandia), National Center on Education and the Economy, The Liberty Forum, Instytut Cato, Macinac Center for Public Policy, Atlas Economic Research Foundation, Centrum Reformy Edukacyjnej (The Center For Education Reform), Reason Foundation (hasło – „wolne umysły i wolny rynek”) (Stany Zjednoczone), Instytut Frasera (The Fraser Institute) (Kanada), The Liberty Institute, Centre for Civil Society (hasło „Ruch żołnierzy o drugą wolność”), The Educare Trust (Indie).



Te organizacje, a jest ich o wiele więcej, tworzą platformę dla neoliberalnych pomysłów politycznych oraz takich rozwiązań, jak: wybór szkół, bony edukacyjne i kontraktowanie usług edukacyjnych. Wiele z nich, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, jest stanowczo przeciwko rządowi i za wolnością (definiowaną jako wolność osoby fizycznej od interwencji państwa) oraz generalnie przeciwko usługom publicznym. [Organizacje te]<sup>30</sup> finansują badania na temat alternatywnych metod pozarządowych i w pewnych sytuacjach finansują niektóre działania. Na ogół umieją zainteresować media swoimi raportami i publikacjami, a szczególnie pozytywnie odnosi się do nich prawnicza prasa.

Przykładem mieszanki raportowania, krytyki i orędownictwa na rzecz prywatyzacji, która jest wynikiem działań większości tych organizacji, może być Instytut Cato, który mówi o sobie jako o „rynkowym liberalu” co oznacza, jak podaje strona internetowa: „połączenie uznania dla przedsiębiorczości, procesu rynkowego oraz niższych podatków i pełnego respektowania swobód obywatelski oraz sceptycyzm, co do korzyści wynikających z państwa socjalnego i zagranicznych działań wojennych(!)<sup>31</sup>”. Cato otrzymuje 75% swoich funduszy od osób fizycznych, mniejsze dotacje od fundacji i korporacji oraz wpływy ze sprzedaży swoich publikacji. Instytut Cato to fundacja edukacyjna non-profit. Jej dochody z 2005 r. wyniosły 22,4 miliona dolarów. Instytut zatrudnia na pełen etat około 95 pracowników, 75 adiunktów, 20 stypendystów oraz dodatkowo praktykantów. W niedawno wydanej publikacji („Badanie na temat edukacji przynoszącej zyski”, 2000) napisanej dla Cato przez Carrie Lips, ukuty został termin „eduprzedsiębiorcy”, mający określać firmy edukacyjne „które masowo wchodzą na rynek edukacji, oferując kreatywne, opłacalne produkty i usługi dla uczniów w każdym wieku.

Ta szybko rozwijająca się branża, stanowiąca około 10% wartego 740 miliardów dolarów rynku edukacyjnego, pokazuje, że firmy prywatne, nawet jeśli stają przeciwko monopolowi, mogą dostarczyć szerokiej gamy usług edukacyjnych na wysokim poziomie. Badanie pozwala na szybkie spojrzenie na produkty, usługi i innowacje, które mógłby wygenerować w pełni konkurencyjny rynek, jeśli tylko rząd połuźniłby uścisk, w jakim trzyma szkolnictwo” (streszczenie).

### Ramka 37: **Przykład obrony rynku – James Tooley**

Jak Indiana Jones XXI wieku, profesor uniwersytetu w Newcastle James Tooley podróżuje do najbardziej oddalonych miejsc na ziemi, badając to, co wielu uznaje za mit: prywatne, opłacane przez rodziców szkoły, które służą ubo-

<sup>30</sup> [Przypis redakcji]

<sup>31</sup> [Przypis redakcji]

gim w Trzecim Świecie. Urzędnicy państwowi w Afryce, Indiach i Chinach wielokrotnie mówili mu, że takie szkoły w ich krajach nie istnieją – często już po tym, jak odwiedził on te szkoły i przeprowadził wywiady z uczniami i nauczycielami (strona internetowa Philanthropy Roundtable).

Jednym ze sposobów, w jaki działa prorynkowe i promujące możliwość wyboru lobby, jest ciągły obieg pomysłów. Fundacje, think tanki oraz media są ważne, jeśli chodzi o podjęcie i rozpowszechnienie ideałów i ich zaakceptowanie w odniesieniu do danej polityki. W 2006 r. James Tooley, profesor z Uniwersytetu w Newcastle, w Wielkiej Brytanii, zwyciężył w konkursie na esej sponsorowany przez „Financial Times” i Międzynarodową Korporację Finansową. Tematem konkursu była rola sektora prywatnego w rozwoju, a nagroda to 30 tysięcy dolarów. Wcześniej w 2001 r. Tooley pracował bezpośrednio dla Międzynarodowej Korporacji Finansowej, prowadząc światowe badania na temat możliwości inwestowania sektora prywatnego w krajach rozwijających się.

„Atlantic Monthly” opublikował artykuł o Tooleju i jego badaniach, a Fundacja Templetona poprosiła go o kierowanie funduszem wartym 100 milionów dolarów. Fundusz ma na celu inwestowanie w prywatne szkoły dla biednych w krajach rozwijających się. Fundacja Templetona finansuje Instytut Cato oraz Freedom’s Watch, jak również wiele dużych uniwersytetów w Stanach Zjednoczonych, oraz jest zwolennikiem tzw. „inteligentnego projektu”, finansuje także badania i programy nauczania, które promują rozwiązania problemu biedy oparte na przedsiębiorczości.

Artykuły Tooleya o jego projektach dotyczących prywatnych szkół lub artykuły na temat jego pracy były publikowane przez Hoover Institution, Edukacja w Indiach, Instytut Fräsera, Mackinac Center, Instytut Działań Gospodarczych (którego Tooley jest członkiem), National Center for Policy Analysis, „Wall Street Journal”, kampanię School Choice India (Finansujemy uczniów, nie szkoły! – kampania pojawia się na stronie internetowej Atlas Economic Research Foundation, także finansowanej przez fundację Templetona i wymienia Tooleya jako eksperta do spraw wyboru szkoły. Kampanią kieruje Centre for Civil Society), „Policy” (wydawany przez Centrum Badań Niezależnych), Mount Pelerin Society (lokalne spotkanie w Goa), „Unesco Courier”, Opportunity International, India Together, Educare Trust i Liberty Institute („niezależny think tank poświęcony pomocy ludziom poprzez ujarzmianie siły rynku. Chcemy stać na straży czterech filarów wolnego społeczeństwa – „praw jednostki, rządów prawa, ograniczonego państwa oraz wolnego rynku” – strona internetowa)

Educare Trust, dla którego Tooley jest międzynarodowym doradcą, przyznaje stypendia E.G. Westa (Tooley jest dyrektorem Centrum E.G. Westa na uniwersytecie w Newcastle) pochodzącym z ubogich rodzin rodzicom z Haj-

darabadu, którzy chcą wysłać swoje dzieci do prywatnych szkół. Educare Trust posiada także mechanizmy finansowania dla prywatnych szkół działających w krajach o niskich dochodach, dając im możliwość pożyczki. Cytat z wykładu Tooleya z okazji 50-lecia istnienia edukacji w Indiach: „Przewiduję, że innowacja w edukacji, jeśli zostanie uwolniona od powstrzymującego ją państwa, będzie oznaczała rzucenie wyzwania rażąco nieefektywnym i marnotrawnym systemom, które rządy popierają od zawsze. Kiedy to się stanie, będzie można przejąć edukację od dwóch tyranii – rządu i szkół. Będąc wolnym od rządu, rynek edukacyjny będzie wolny, by zmierzyć się z starą doktryną szkolnictwa”.

Tooley jest też szefem funduszu Orient Global, wartego 100 milionów dolarów funduszu edukacyjnego, stworzonego w lutym 2007 r. przez filantropijne ramię instytucjonalnego inwestora z Singapuru Global Orient. Także w 2007 r., fundusz Global Orient zakupił 9,4% NIIT Limited, największej indyjskiej firmy zajmującej się edukacją i szkoleniami.

Argumenty tych, którzy popierają prywatyzację, są trudne do odparcia. Opozycja ze strony nauczycieli i związków nauczycielskich lub badaczy pracujących w sektorze publicznym jest opisywana jako obrona grup specjalnego interesu i dowód na sprzeciw wobec innowacji.

### Ramka 38: Witaj w easyLearn, lekcja 1

Związki panikują. Dzisiejsze reformy tylko bawią się prywatyzacją. Wprowadzenie zysku i opłat do tego systemu – to byłby postęp. Jak mogłoby to wyglądać? Patrząc w moją kryształową kulę, widzę sieci centrów nauczania z rozpoznawalnym pomarańczowym logo „prostego nauczania”, rywalizującymi z tymi, które noszą czerwone logo V – „VirginOpportunity”. Konkurencja pomiędzy tymi dwoma graczami sprawiłaby, że dobra edukacja byłaby dostępna dla wszystkich, zwiększyłaby szybkość wprowadzania innowacji w nauczaniu i zakończyłaby obecny system pełen samozadowolenia i braku wydajności. Myślę więc, że związki powinny się bać. Ale rodzice i dzieci mogą spokojnie odetchnąć i wyciągnąć ręce po nowe możliwości (James Tooley, Times Online, 17 kwietnia 2006).

## MIĘDZYNARODOWA PROMOCJA

Organizacje posiadające duże wpływy, takie jak: OECD, Unia Europejska (Okrągły Stół Industrialistów – Round Table of Industrialists<sup>32</sup>), UNESCO,

<sup>32</sup> European Round Table of Industrialists – organizacja lobbystyczna składająca się z 50 największych europejskich przedsiębiorstw ponadnarodowych.

Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowa Korporacja Finansowa (International Finance Corporation – IFC) oraz Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization – WTO) miały historycznie różne podejście do polityki edukacyjnej. Jednakże coraz częściej mówią o możliwościach reform w podobny sposób i promują podobne programy reform, choć każda z nich używa innego słownika, jeśli chodzi o politykę edukacyjną. Język prywatyzacji jest czasem bezpośrednio używany przez te agencje (patrz ramka 24) w odniesieniu do reformy sektora publicznego, ale często formy prywatyzacji są ukryte w programach strategicznych popieranych reform.

**Ramka 39: Prywatyzacyjne pakiety narzędziowe Banku Światowego**

Bank Światowy oferuje „prywatyzacyjne pakiety narzędziowe”, które wyjaśniają, jak rządy prywatyzują i regulują usługi w infrastrukturze, aby stworzyć możliwości dla inwestycji sektora prywatnego, poprawić dostęp i chronić konsumentów. Dzięki pakietom narzędziowym dokonuje się przeglądu problemów, które są przekrojowe dla wszystkich sektorów, a także dokładnie badają pięć konkretnych sektorów (strona internetowa Pakietów Narzędziowych Banku Światowego <http://rru.worldbank.org/Toolkits/#sectorspecific>).

Choć jego wkład w wydatki na edukację wynosił w latach 90. XX w. tylko 0,5%, wpływ Banku Światowego jest nieproporcjonalny i „oddziałuje poprzez rady na temat polityki edukacyjnej, konsultacje, zagraniczne szkolenia i zagranicznych ekspertów, odpowiednio dobrane raporty oraz warunki spłaty długów” (Kelsey n.d., s. 10). Przez ostatnie dwie dekady Bank Światowy zwiększył swój gospodarczy i ideologiczny wpływ na ustanowienie polityki edukacyjnej, szczególnie w odniesieniu do krajów rozwijających się. „Bank Światowy jest w centrum poważnych zmian w światowej edukacji (...) Jest on głównym dostarczycielem zachodnich wizji, tego jak aktualnie są lub powinny być powiązane edukacja i gospodarka” (Jones, 1992, s. 14). Kryzys ekonomiczny w Subsaharyjskiej Afryce oraz w Ameryce Łacińskiej w latach 80. wieku XX w., razem z obniżeniem dwustronnej pomocy edukacyjnej, stworzył „okazję” dla Banku Światowego, by stał się on wpływowym podmiotem w procesie globalizacji edukacji poprzez programy stabilizacyjne (*Structural Adjustment Programmes – SAP*)<sup>33</sup> oraz warunki udzielania

<sup>33</sup> „Programy stabilizacyjne” to termin używany, by opisać zmiany w polityce, które są wprowadzane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Bank Światowy (system z Bretton Woods) w krajach rozwijających się. Te zmiany w polityce są warunkami (uwarunkowaniami) otrzymania nowych pożyczek z MFW oraz Banku Światowego lub otrzymaniu niższych stop oprocentowania dla już istniejących pożyczek. Uwarunkowania są wpro-

pożyczek (oznacza to pewne zobowiązania polityczne, których spełnienia wymaga się od kredytowanych krajów, a także warunki, na jakich udzielane są dane pożyczki). Szczególnie że: „Jego zaangażowanie w edukację nie jest niczym więcej niż celebracją teorii ludzkiego kapitału” (Jones, 1992), oraz „energiczną promocją, jak twierdzi Jones, prywatyzacji jako odpowiedzi na zmniejszające się budżety publiczne, jeśli chodzi o edukację, szczególnie w Afryce. Jest to oparte, tak jak widzi to Bank, na, z jednej strony, „gotowości rodziny do przeznaczania zasobów bezpośrednio na edukację” oraz na, z drugiej strony, nieefektywnym wykorzystaniu zasobów szkolnych „wzmacnianych przez brak konkurencji pomiędzy szkołami” (World, 1986). Jones odnotowuje także, że „coraz mniej pożyczek Banku pod koniec lat 80. XX w. było wolnych od zobowiązań, które były narzucane w celu promowania prywatyzacji poprzez budowanie systemu prywatnych instytucji i zwiększenie kosztów ponoszonych przez użytkowników edukacji w sektorze publicznym”. To podejście do polityki finansowania i transformacja sektora publicznego stały się „niepodważalną ortodoksyjną zasadą”, tak jak stwierdził to były czołowy ekonomista Banku Światowego Joseph Stiglitz (Stiglitz, 2002, s. 43). W latach 90. XX w. hegemonia Banku Światowego, jeśli chodzi o rozwój polityki gospodarczej, społecznej i edukacyjnej, została silnie zakwestionowana, ponieważ okazało się, że programy stabilizacyjne nie przynoszą pozytywnych efektów jako mechanizm osiągnięcia rozwoju ekonomicznego. „Choć są pewne działania, to jeśli chodzi o program Banku Światowego, jego polityka edukacyjna pozostaje niezmienną w odniesieniu do teorii, zasad i spodziewanych efektów” (Bonal, 2002). Jones (2007) stwierdza to samo: „Jeśli już, to Bank stał się bardziej natarczywy, nawet wojowniczy, choć poważnie próbuje on powściągnąć swój język, zmiękczyć swój wizerunek oraz udobruchać swoich krytyków”.

Z praktycznego punktu widzenia, Bank Światowy oferuje mechanizm informacyjny na temat inwestycji w edukację, znany jako EdInvest. Jest to forum dla osób fizycznych, korporacji oraz innych instytucji zainteresowanych zainwestowaniem w edukację w krajach rozwijających się. Forum to dostarcza informacji na temat możliwości prywatnych inwestycji w edukację na skalę globalną. Poprzez swoje ramię komercyjne, Międzynarodową Korporację Fi-

---

wadzane, aby zapewnić, że pieniądze zostaną wydane zgodnie z celem pożyczki. Programy stabilizacyjne są tworzone z myślą o redukcji nierównowagi fiskalnej w kraju starającym się o pożyczkę. Bank, od którego pożyczający kraj otrzyma pożyczkę, zależy od potrzeby tego kraju. Generalnie, pożyczki od Banku Światowego oraz MFW mają promować rozwój ekonomiczny. Pożyczki w ramach programów stabilizacyjnych mają promować wolny rynek i generować dochód oraz spłacać długi danego kraju. Poprzez uwarunkowania, programy i odpowiednią politykę.

nansową, Bank Światowy oferuje pomoc finansową firmom, które chcą rozpocząć lub rozszerzyć swoją działalność na rynkach usług publicznych (np. inwestowanie w prywatną edukację, MKF 2001). Aktualne priorytety Międzynarodowej Korporacji Finansowej to:

- firmy i projekty edukacyjne oparte na technologii,
- finansowanie kredytów studenckich oraz międzynarodowej akredytacji,
- rozwój technologii informacyjnych i firm edukacyjnych działających z myślą o zysku.

Te „inwestycje muszą mieć wymaganą przez MKF stopę zwrotu i można je wykonać tylko w otwartym środowisku politycznym, które ogranicza restrykcje panujące na rynku edukacyjnym” (Kelsey, s. 11).

OECD dostarcza także instrumentarium dla dyskusji o prywatyzacji usług publicznych poprzez pojęcie „kontestowalności<sup>34</sup>”. Działalność OECD w sferze polityki edukacyjnej bazuje głównie na badaniach oraz międzynarodowym zarządzaniu informacjami – efekty tej pracy publikowane są w poszczególnych krajach jako analizy porównawcze, statystyki i tematyczne recenzje. OECD znacząco różni się od innych międzynarodowych organizacji tym, że wpływ organizacji na politykę edukacyjną 30 krajów członkowskich opiera się na zbieraniu, obróbce, klasyfikacji, analizie, przechowywaniu, dostarczaniu lub popularyzowaniu informacji na temat polityki edukacyjnej. OECD nie jest w stanie podjąć żadnych prawnie wiążących decyzji i wydawać obligatoryjnych rekomendacji na temat polityki edukacyjnej. Jednakże OECD rozwinęła się jako doradca dla decydentów najwyższego szczebla i jako taka wywarła szeroki wpływ na społeczną i gospodarczą politykę państw członkowskich na wiele pośrednich sposobów.

#### Ramka 40: OECD promuje „reformy zarządzania publicznego”

Dobrym przykładem ogólnego modelu reform jest raport OECD „Przejsiowe zarządzanie: reformy zarządzania publicznego w państwach OECD” (*Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*) (OECD 1995).

OECD, stosując dziwną, ale wiele mówiącą mieszkankę opisu i trybu rozkazującego, streszcza te reformy, nazywając je „nowy paradygmatem zarządzania publicznego”:

<sup>34</sup> Rynek kontestowalny (*contestable market*) – rynek oligopolistyczny, na którym sprzedawcy zachowują się podobnie jak w warunkach konkurencyjnych. Jest to wynikiem niskich barier wejścia, co powoduje, że podmioty funkcjonujące na danym rynku znajdują się pod presją potencjalnych wejść. Warunkiem kontestowalności rynku są niskie koszty utopione (*sunk costs*). <http://www.eduteka.pl/temat/Rynek-kontestowalny> [przypis redakcji].



- skupienie się na rezultatach, jeśli chodzi o efektywność, skuteczność oraz jakość usługi;
- wymiana bardzo scentralizowanych, hierarchicznych struktur organizacyjnych na modele zdecentralizowanego zarządzania, gdzie decyzje na temat alokacji zasobów i dostarczenia usługi są podejmowane w czasie dostarczania usługi oraz gdzie jest miejsce na opinie od klientów i innych zainteresowanych grup;
- bycie na tyle elastycznym, by móc badać alternatywy, które istnieją dla bezpośrednich świadczeń i regulacji publicznych, które mogą doprowadzić do opłacalnych metod prowadzenia polityki edukacyjnej;
- większe skupienie się na wydajności usług, które bezpośrednio świadczy sektor publiczny, obejmujące ustanowienie wskaźników efektywności oraz stworzenie środowiska konkurencyjnego wśród organizacji sektora publicznego; oraz wzmocnienie centralnych strategicznie zdolności tak, by były one wskazówką dla kierunków ewolucji państwa oraz pozwoliły mu odpowiadać na zewnętrzne zmiany i różnorokie wpływy w sposób automatyczny, elastyczny i najmniejszym możliwym kosztem (s. 8).

W Unii Europejskiej „partnerstwa” z firmami są postrzegane jako „skuteczna metoda zmobilizowania wszystkich zasobów na rzecz przejścia do gospodarki opartej na wiedzy” (Unia Europejska, 2000, paragraf 41). Jak wyjaśnia Robertson:

„Dla kluczowych podmiotów gospodarczych, takich jak duże koncerny międzynarodowe czyli m.in. IBM, Cisco, Nokia, wzięcie udziału w stworzeniu europejskiej przestrzeni edukacyjnej oznacza stworzenie dla nich warunków inwestycji w dochodowy rynek edukacyjny bez przeszkód, które stanowią wcześniejsze ustalenia instytucjonalne (2002, s. 2)”.

Takie partnerstwa zacierają granice pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym i mogą oddziaływać w kierunku zmiany rządu i instytucji publicznych poprzez koncepcje i pomysły pochodzące z sektora prywatnego oraz zmienić podmioty sektora publicznego w przedsiębiorstwa. Unia Europejska jako taka nie wprowadza w życie żadnej polityki edukacyjnej. Jest to poza jej zasięgiem. Jednakże pewne programy i inicjatywy Unii Europejskiej (dobrym przykładem jest Deklaracja Bolońska) w efekcie działają jak dokumenty ramowe w krajach Unii poprzez proces harmonizacji. Tego typu polityka edukacyjna działa w kierunku stworzenia „europejskiej przestrzeni edukacyjnej”, na którą będą wpływać różne międzynarodowe ciała i sieci administracyjne oraz projekty kulturowe i gospodarcze.

## WPŁYW QUASI-RYNKÓW

Jak wyjaśniono powyżej, tworzenie rynków edukacyjnych opiera się na wprowadzeniu form konkurencji do systemów sektora publicznego, w efekcie rozbijając je na jednostki „biznesowe”. Oznacza to konkurencję pomiędzy dostawcami – szkołami, szkołami wyższymi i uniwersytetami państwowymi, prywatnymi i społecznymi – jeśli chodzi o rekrutację uczniów, by zwiększyć swoje dochody.

Konkurencja jest narzędziem, które jest efektywne tylko wtedy, kiedy „porażka” na rynku wpływa na przetrwanie pojedynczych podmiotów lub podmioty te mogą zareagować na naciski ze strony swojej konkurencji. W edukacji na konkurencyjność wpływa wybór rodziców i uczniów obok zdecentralizowania funduszy *per capita*. Jednakże nie istnieje prosty związek pomiędzy wyborem rodzicielskim i jakością szkoły, a szkoły nie konkurują ze sobą o uczniów „na zasadzie równych szans”.

Nacisk, jaki wywołuje konkurencja, może w niektórych sytuacjach prowadzić do „oportunistycznego zachowania” ze strony szkół. Na przykład, na stosowanie jawnych i ukrytych praktyk selekcji służących zapewnieniu sobie przez szkoły takich uczniów, którzy według nich będą „uczyć się dobrze” w odniesieniu do zewnętrznych wskaźników [oceny ich pracy]<sup>35</sup>. Tak jak stwierdził na konferencji edukacyjnej nauczyciel angielskiego będący dyrektorem szkoły:

„Jeśli chcesz, by poprawiły się wyniki w twojej szkole, przejmij kontrolę nad tym, kogo przyjmujesz do tej szkoły” (dyrektor szkoły ogólnokształcącej w południowym Londynie).

Gdy badane są systemy edukacyjne umożliwiające wybór, to jedną z najczęstszych obserwacji jest fakt, że szkoły, które są najlepsze, jeśli wziąć pod uwagę dane publikowane na rynku (wyniki egzaminów itd.), często wykazują odchylenia w badaniach, jeśli chodzi o niereprezentatywne populacje uczniowskie. Na ocenę, którzy uczniowie będą najlepiej reprezentowali szkołę na rynku, wpływają odgórne założenia związane z relacjami pomiędzy klasą, rasą, naro-

<sup>35</sup> [Przypis redakcji]



dowością, płcią i „zdolnościami”. Te procesy wyboru mogą także doprowadzić do segregacji i homogenizacji populacji danej szkoły.

#### Ramka 41: Segregacja społeczna w angielskich szkołach

Zgodnie z tym, co twierdzi wiodący think tank, premier powinien skupić działania w ramach swojej reformy usług publicznych na zniwelowaniu różnic pomiędzy klasami społecznymi.

Instytut Badań Polityki Publicznej (Institute of Public Policy Research – IPPR) uważa, że skupienie się na „wyborze” pomogło zamożnym, ale pomoc najuboższym będzie wymagała „personalizacji” usług publicznych.

Raport IPPR pokazuje, że szkoły, które kontrolują, kto jest do nich przyjmowany, charakteryzują się większym stopniem segregacji społecznej, a słabe wyniki osiągają dzieci z niższych grup społeczno-ekonomicznych.

Jedno na trzecie dzieci, którym przysługują darmowe posiłki w szkole, osiąga wyniki pięć A\* do C – <sup>36</sup> na egzaminach GCSE (33%), co jest stanowczo niższym wynikiem, niż te same oceny wśród dzieci, którym nie przysługują darmowe posiłki (61%).

Mniej niż dwie trzecie dzieci, którym przysługują darmowe posiłki w szkole, osiąga oczekiwany od nich pod koniec szkoły podstawowej poziom umiejętności w zakresie angielskiego (61%). Dla porównania, czworo z pięciorga dzieci, którym nie przysługują darmowe posiłki w szkole, osiąga ten poziom (83%).

Mniej niż dwie trzecie dzieci, którym przysługują darmowe posiłki w szkole, osiąga oczekiwany od nich pod koniec szkoły podstawowej poziom w zakresie umiejętności matematycznych (58%). Dla porównania, czworo z pięciorga dzieci, którym nie przysługują darmowe posiłki w szkole, osiąga ten poziom (79%).

Raport stwierdza, że rząd powinien uniemożliwiać szkołom praktyki *cream skimming*<sup>37</sup>, jeśli chodzi o najlepszych uczniów, przekazując odpowiedzialność za rekrutację do szkół władzom lokalnym.

Anthea Lipsett, poniedziałek 8 października, 2007

EducationGuardian.co.uk

<sup>36</sup> Oceny na egzaminach formatu GCSE przyjmują wartości od A\* do G. Warunkiem ich zaliczenia jest uzyskanie ocen od A\* do C [przypis redakcji].

<sup>37</sup> Praktyka, w której dana firma dostarcza usługi lub produkty tylko pewnej, bardzo konkretnej grupie klientów, tj. płacących duże sumy za dany produkt lub usługę, lub takich, gdzie koszt dostarczenia im usługi lub produktu jest niski [przypis redakcji].

Ponieważ pewne szkoły dążą do zdobycia silnej pozycji na rynku, szukają konkretnej populacji uczniów, natomiast inne stają się szkołami „szczętkowymi” z niewystarczającą liczbą uczniów i nadreprezentacją tych, którzy zostali odrzuceni przez szkoły o wyższym statusie i lepszych wynikach lub przeniesieni z nich. Takie warunki powodują cykliczne występowanie słabych wyników w nauce i wojny uczniów z nauczycielami. Na szkoły wpływa także reputacja, która może być uwarunkowana historycznie lub związana z aktualnym naborem uczniów. Badania na temat wyborów jasno pokazują tendencję grup społeczno-ekonomicznych i etnicznych do wybierania szkół, co najmniej po części, na podstawie możliwości bycia z „podobnymi do nas”, i równocześnie unikania szkół, gdzie są „niebezpieczni inni”. Jednakże są też badania, które wskazują, że część rodziców ceni sobie społeczną różnorodność jako część doświadczenia szkolnego ich dzieci (patrz: Ball, Vincent i inni, 2004).

Jednak na rynkach quasi-edukacji mechanizm podaży i popytu niekoniecznie powoduje „bankructwo” tych szczętkowych szkół. Działają one dalej w utrudnionych warunkach, takich jak: problemy z zasobami, problemy z rekrutacją uczniów i nauczycieli, słabe wyniki w odniesieniu do zewnętrznych wskaźników oraz zaostrzone formy zewnętrznego monitoringu i interwencji. Wpływ rynku na te szkoły powoduje „spirale upadku”. Jednym z aspektów takiej spirali są nie tylko większe trudności z rekrutacją pewnego typu uczniów, ale także problemy z przyciągnięciem i zatrzymaniem doświadczonych i wysoko wykwalifikowanych nauczycieli.

Na przykład, amerykańskie i brytyjskie doświadczenia Lory Bartlett pokazują, że mniej doświadczeni oraz wyszkoleni za granicą nauczyciele są skupieni w szkołach i okręgach szkolnych, które mają największy odsetek uczniów pochodzących z niskich grup społeczno-ekonomicznych. Sugeruje ona, że: „wyniki jej analizy są równie reprezentatywne dla Anglii, jak i Kalifornii, rozkład wykwalifikowanych nauczycieli nie jest sprawiedliwy. Uczniowie biedni i pochodzący z mniejszości najczęściej będą nauczani przez najmniej doświadczonych nauczycieli, bez stałego zatrudnienia. Choć staż pracy niekoniecznie można utożsamiać z latami doświadczenia, wskazuje on jednak na istnienie wiarygodnej relacji pomiędzy mobilnością nauczycieli, profilem demograficznym uczniów oraz ich wynikami” (L. Bartlett (2004) *Policy Remedies for Teacher Shortages in the UK and USA*, Foreign and Commonwealth Office, Londyn, s. 16).

## WPLYW NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO I ZARZĄDZANIA WYDAJNOŚCIĄ

„Uwielbiam kontakt z dziećmi, a kiedy mówię o robocie papierkowej, nie mam na myśli przygotowania lekcji czy oceniania prac. To ingerencja, nie ze strony dyrektora, lecz rządu i ciał zewnętrznych (...) gubi się przez to tyle przyjemności (...). Jesteśmy tak zajęci ocenianiem dzieci, że zapomnieliśmy je uczyć.” (Frank, nauczyciel cytowany w: Woods, Jeffrey i inni, 1997, s. 80)

Dana sytuacja, monitoring, ocena wydajności i nagradzanie dokonań na tym polu są kluczowymi narzędziami zarządzania. Zarządzanie wydajnością to metoda osiągnięcia sytuacji, w której ma miejsce permanentna ewaluacja, ocena oraz „poprawa” pracy danej organizacji. Ale „zarządzanie wydajnością” to coś więcej niż monitoring – jest to możliwość zmiany kształtu danej organizacji na swoje własne podobieństwo.

Zarządzanie wydajnością w praktyce coraz bardziej polega na bazach danych, spotkaniach oceniających, rocznych sprawozdaniach, pisaniu raportów, wizytacjach mających na celu zapewnienie jakości, na publikacji wyników uczniów, inspekcjach oraz opiniowaniu przez grupy ekspertów, mających na celu uczynić szkoły i nauczycieli przejrzystymi i pozostającymi stale pod presją odpowiedzialności. Nauczyciel jest także poddawany stałemu naciskowi związanemu z ocenami, wskaźnikami, porównaniami i tabelami danych. Informacje są stale zbierane, zapisywane i publikowane, często w formie „rankingów” lub podobnych tabel porównawczych.

Jednym z efektów tych procesów inwigilacyjnych jest reorientacja działań pedagogicznych nauczyciela na takie, które można zmierzyć, i odejście od rozwoju społecznego, emocjonalnego czy moralnego, który nie podlega natychmiastowemu mierzalnemu wartościowaniu. Oceny nauczycieli na temat procesów zachodzących w klasach są więc zastępowane wskaźnikami, które dają się zmierzyć. Dla wielu nauczycieli zmienia się sposób, w jaki doświadczają swojej pracy, i odczuwanie satysfakcji, jaką z niej czerpią – zniekształceniu ulega sens ich moralnej misji i odpowiedzialności za uczniów. Czują, że ich działania przestają być autentyczne. Ich relacje z kolegami także mogą się zmienić, ponieważ zaczynają być postrzegani poprzez swoją wydajność, a nie swoją wartość jako ludzie. Takie zestawy wskaźników dotyczących wydajności i oceny prowadzą do stosowania mechanizmów płacowych zależnych od wydajności (patrz poniżej). Systemy zarządzania wydajnością dostarczają również rządcom odpo-

wiednich narzędzi, by kierowały szkołami z dystansu – to, co czasem nazywa się „sterowaniem, a nie wiosłowaniem”, tak jak w przypadku programu „No Child Left Behind” w Stanach Zjednoczonych.

W ramach konkurencji w edukacji od pracowników, indywidualnie i kolektywnie, wymaga się dostrzeżenia i, w tym samym czasie, wzięcia odpowiedzialności za relację pomiędzy ich bezpiecznym zatrudnieniem a wkładem w konkurencyjność dóbr i usług, które oferują. Zachęca się ich to postrzegania własnego „rozwoju” jako czynnika, który jest powiązany z „rozwojem” ich instytucji i od tego rozwoju zależy.

Zarządzanie wydajnością i połączenie wyników z konkurencyjnością w systemach wyboru może mieć ogólny wpływ na to, jak uczniowie postrzegają proces kształcenia. Opublikowana niedawno (listopad, 2007) w Wielkiej Brytanii recenzja podstawowej edukacji wskazywała, że zwiększenie liczby egzaminów jest połączone ze zwiększonym poziomem stresu wśród uczniów oraz że efektem rozwoju umiejętności czytania u uczniów jest spadek czerpania przyjemności z czytania; nastąpiło zawężenie programu nauczania jako odpowiedź na domniemane stresi związane z egzaminami; oraz podkreślono istnienie dużo większej niż w innych krajach luki pomiędzy uczniami o wysokich wynikach a tymi o niskich wynikach.

## PODWYŻSZANIE OSIĄGNIĘĆ UCZNIÓW

Dowody na wpływ prywatyzacji na wydajność są niejasne, sprzeczne i mocno podważane. Większość świadectw pochodzi ze Stanów Zjednoczonych lub Wielkiej Brytanii. W pierwszym z wymienionych krajów część badań jest finansowana lub popularyzowana przez organizacje popierające wybór i rynek.

Hoxby, ekonomista, w recenzji tych dowodów opublikowanej w 2003 r. (Hoxby, 2003) dochodzi do wniosku, że konkurencja sprawia, iż szkoły publiczne są bardziej produktywne, a wyniki uczniów są wyższe, gdy chodzi o szkoły, którą wybrali. Z kolei uczniowie uczęszczający do prywatnych szkół z systemem bonów lub tacy, którzy przenoszą się do szkół czarterowych, nie są bardziej uprzywilejowani ani nie osiągają lepszych wyników niż inni uczniowie, więc „cream skimming” nie jest problemem. Jednakże Ladd (2003) (który jest wybitnym profesorem studiów nad polityką publiczną Edgarda T. Thompsona oraz profesorem ekonomii, Instytut Polityki Publicznej Sanford, Duke University – Edgar T. Thompson Distinguished Professor of Public Policy Studies and Professor of Economics, Sanford Institute of Public Policy, Duke University) prezentuje inną interpretację dowodów Hoxby’ego i stwierdza:

„Najnowsze dowody zarówno z Teksasu, jak i z Karoliny Północnej, które oparte są na modelach statystycznych specjalnie stworzonych w celu skontrolowania efektów selekcji mogących wpłynąć na ostateczny rezultat, mówią, że postępy w nauce uczniów ze szkół czarterowych są niższe niż ich odpowiedników z tradycyjnych szkół publicznych (Hanushek, Kain i Rivkin, 2003; Bifulco i Ladd, 2003). Jest tak przynajmniej przez pierwsze kilka lat działania szkół czarterowych. Więc, stwierdzenie, że wybór zarówno w formie bonów na szkoły prywatne lub w formie szkół czarterowych generuje lepsze wyniki, jest dużo mniej prawdopodobny, niż sugeruje to Hoxby. Choć niektórzy uczniowie mogą radzić sobie lepiej w takich szkołach niż gdyby pozostali w tradycyjnych szkołach publicznych, dowody ze Stanów Zjednoczonych nie potwierdzają żadnych pozytywnych efektów, jeśli chodzi o wyniki u uczniów, którzy przenieśli się do takich szkół” (s. 73).

Z kolei Wobmann (2007) informuje, że wyniki z czterech międzynarodowych egzaminów w formie zewnętrznych egzaminów na zakończenie nauki, które miały na celu pokazanie efektów wynikających z konkurencji wśród prywatnie zarządzanych szkół, wolności szkół do dokonywania autonomicznych decyzji oraz odpowiedzialności za podjęte działania, wykazały, co następuje:

„Uczniowie radzą sobie lepiej w krajach, gdzie ma miejsce konkurencja wśród prywatnie zarządzanych szkół, w krajach, gdzie fundusze publiczne zapewniają każdej rodzinie możliwość wyboru, w szkołach, gdzie istnieje wolność podejmowania autonomicznych decyzji w sprawach personelu i działania, szkoły, gdzie nauczyciele są wolni i zachęceni do wyboru odpowiednich metod nauczania, gdzie rodzice interesują się edukacją oraz gdzie autonomia szkoły jest połączona z zewnętrznymi egzaminami, które dają bazę informacyjną, pozwalającą na odpowiednie wybory i możliwość pociągnięcia szkół do odpowiedzialności za ich autonomiczne decyzje”.

Z kolei badania Martina Carnoya w Chile sugerują co innego (patrz ramka 43), a w recenzji angielskich badań Adnett i Davies (2002) stwierdzają:

„Szeroka gama reform polityki edukacyjnej jest efektem krytyki wyboru rynku. W większości krajów do preferowanych działań zaliczały się otwarta rekrutacja do szkół i zwiększony monitoring wydajności, razem mające stworzyć konkurencję pomiędzy szkołami w celu osiągnięcia lepszych wyników przez uczniów. Jednakże, badania efektywności brytyjskich szkół na poziomie gimnazjalnym, przedstawione poniżej, sugerują,

że wariacje zachodzące w szkołach stanowią wyższy odsetek różnorodnych wyników niż wariacje zachodzące pomiędzy szkołami” (s. X).

Gibbons i Silva (2006) w swoim badaniu angielskich szkół, sfinansowanym przez Departament Oświaty i Umiejętności (Department for Education and Skills – DES) stwierdzają:

„Nasze ustalenia dokonane w angielskich szkołach podstawowych sugerują, że konkurencja nie ma żadnego przyczynowego wpływu na wydajność szkół. Większość zaobserwowanych pozytywnych korelacji pomiędzy liczbą konkurujących szkół a wynikami uczniów jest pochodną specyfiki dzielnic, w których są usytuowane, albo wewnętrznej selekcji uczniów mających możliwość wyboru lepszych szkół. Jednak odkryliśmy dowody na to, że konkurencyjność szkół może pogłębiać ich rozwarstwienie ze względu na osiągnięcia danych uczniów. Choć nasze rezultaty nie są precyzyjnie oszacowane, wskazują na potencjalnie duży wpływ rozwoju konkurencyjności na polaryzację szkół ze względu na umiejętności uczniów. Ogólnie rzecz biorąc, nasza analiza sugeruje, że dalszy rozwój quasi-rynkowej form w sektorze edukacji publicznej może kosztować, a nie ma pewności, że przyniesie korzyści z prywatyzacji” (s.X).

Patrząc na inny aspekt omawianego tutaj problemu, niedawne badanie w Filadelfii przeprowadzone przez Rand Corporation (Gill, Zimmer i inni, 2007) oferuje ciekawy wgląd w często mylące informacje na temat tej kwestii. W 2002 r. stan Filadelfia przejął kontrolę nad swoimi szkołami publicznymi, a Komisja Reform Szkolnych (School Reform Commission) wystartowała z eksperymentem mającym na celu porównanie osiągnięć uczniów poprzez oddanie 45 szkół podstawowych i gimnazjalnych w ręce siedmiu menedżerów non-profit i siedmiu działających dla dochodu. W szczegółowej recenzji stwierdzono: „Przeciętnie, szkoły kierowane przez prywatnych dostawców nie były ani lepsze, ani gorsze, jeśli chodzi o podniesienie wyników uczniów, od szkół w reszcie okręgu” (s. 39) oraz że „Eksperyment w Filadelfii nie daje żadnych dowodów na to, że zarządzanie prywatne jest wyjątkowo efektywną metodą podwyższania wyników uczniów” (s. 41).

Choć nie są one wyczerpujące, powyższe przykłady badań pokazują zarówno dowody, które popierają ideę prywatyzacji, jak i takie, które wskazują na brak efektów lub negatywne konsekwencje. To, co jest jasne, to fakt, że nie ma żadnych dowodów, które świadczyłyby o przewadze korzyści prywatyzacji lub możliwości wyboru nad tradycyjnym, uregulowanym, państwowym świadczeniem usług edukacyjnych, jeśli chodzi o podnoszenie wyników uczniów.

## PRYWATYZOWANIE TOŻSAMOŚCI EDUKACYJNYCH

Osiąganie celów, rozliczanie się z wykonania obowiązków, konkurencyjność oraz wybór, przywództwo, przedsiębiorczość, płaca zależna od wydajności i prywatyzacja przedstawiają nowy sposób myślenia na temat tego, co robią nauczyciele, co cenią i jakie są ich cele. Wprowadzają nowe role oraz relacje pomiędzy nauczycielami i uczniami, nauczycielami i rodzicami oraz pomiędzy samymi nauczycielami (jak wspomniano powyżej). Są to relacje i role, takie jak: klient-konsument i rywal, kierownik-podwładny, zleceniobiorca, rzeczoznawca-inspektor. Wykluczają one lub trywializują poprzednie role oraz relacje zbudowane na zaufaniu. Wszystkie nowe relacje są wysoce instrumentalne i odnoszą się w zasadzie tylko do wydajności danego człowieka.

94

## PRYWATYZACJA I TRANSFORMACJA TOŻSAMOŚCI EDUKACYJNYCH

### Od dyrektora szkoły do menedżera

Nowe zarządzanie opiera się na umieszczeniu w sektorze publicznym nowej siły będącej „siłą zmieniającą”. Gra ona kluczową rolę w osłabianiu i załamaniu się systemów etyki zawodowej i procesów decyzyjnych w szkołach oraz w zastąpieniu ich przez systemy przedsiębiorczo-konkurencyjne – jest to proces „deprofesjonalizacji”. Zamianę systemu etyki usługowej na etykę konkurencyjności Richard Sennett nazywa „korozją charakteru” (Sennett, 1998). Jedną z logicznych tego konsekwencji są zmiany powodujące zwiększenie wykorzystania „umów” zawierających określone wskaźniki wydajności jako podstawy zatrudnienia nauczycieli, a nawet stosowania umów dom-szkoła, które mają na celu mocniejsze powiązanie uczniów i rodziców z kwestią zwiększenia wydajności danej szkoły.

### Od nauczyciela do technika

Zarządzanie wydajnością oraz konkurencja pomiędzy instytucjami wywierają wpływ na relacje interpersonalne i relacje pomiędzy pełnionymi rolami (w pionie i w poziomie) nauczycieli w szkołach: wzrost emocji i stresu związanego z pracą, zwiększone tempo pracy, oraz zmienione relacje społeczne.

Istnieją dowody na zwiększoną, a czasem celowo wywołaną, wewnętrzną konkurencję pomiędzy nauczycielami a wydziałami danej szkoły. Towarzyszy



temu spadek uspołecznienia życia szkoły. Relacje zawodowe stają się relacjami indywidualnymi wraz z zanikaniem społeczności koleżeńskich i szansy na zawodowy dyskurs; relacje zmieniają się też w posłuszne formie „kontrakty”.

Nowe zarządzanie publiczne i jego metody zwiększają ilość papierkowej roboty, pracy związanej z obsługą techniczną oraz pisaniem raportów. Wzrasta także użycie tych narzędzi w celu stworzenia zadaniowych i porównawczych systemów informacji. Niesie to za sobą zarówno większy nadzór nad pracą i wynikami pracy nauczycieli oraz wzrost konfliktu, jeśli chodzi o wartości, cele i perspektywy pomiędzy, z jednej strony, kadrami kierowniczą, skoncentrowaną na bilansowaniu budżetu, rekrutacji, *public relations* oraz zarządzaniu wizerunkiem, a z drugiej – z kadrami nauczycielską, skupioną przede wszystkim na realizacji programu nauczania, kontrolą nad klasami, potrzebach studentów i prowadzeniu dokumentacji.

Naciski związane z rywalizacją mogą także wpłynąć na metody dydaktyczne stosowane na lekcjach, kładąc nacisk na „uczenie pod egzamin” poprzez uczenie się na pamięć i ciągle powtarzanie. Niektóre szkoły wprowadziły trening umiejętności pisania egzaminów dla uczniów oraz ćwiczenia w pisaniu egzaminów. Zakres tego, co uczniowie wynoszą z klasy, zostaje zawężony i ograniczony, a nauczyciele zaczynają polegać na przygotowanych wcześniej materiałach i rządowych programach oraz programach nauczania, w których tempo uczenia jest kontrolowane i które wymagają autorytarnego podejścia do uczenia. Niektóre badania sugerują, że takie podejście do pracy przyjmują najczęściej najmniej doświadczeni nauczyciele, dlatego uczniowie z „biednych” szkół muszą radzić sobie z wyzwaniami wynikającymi z takich metod nauczania (patrz poniżej).

#### Ramka 42: **Uczenie pod egzamin**

Powtarzającą się krytyką egzaminów końcowych jest, że zniekształcają to, czego się naucza, i zmuszają nauczycieli do „uczenia pod egzamin”. Ta krytyka nie jest bez znaczenia. Publiczny nacisk wywierany na uczniów, nauczycieli oraz dyrektorów szkół, by osiągnąć wyższe wyniki z egzaminów końcowych, jest ogromny, a pokusa, by przykroić nauczanie tylko do materiału obowiązującego na egzaminie, jest nie do odparcia.

Chociaż wielu postrzega uczenie pod egzamin, jako problem działający na zasadzie „wszystko albo nic”, w rzeczywistości jest to kontinuum. Z jednej strony niektórzy nauczyciele patrzą na cele wytyczone przez program nauczania w ich krajach i potem budują swoje działania [dydaktyczne]<sup>38</sup> wokół tych celów.

<sup>38</sup> [Przypis redakcji]



W takim wypadku nie chodzi o żaden konkretny test. Z drugiej strony pojawia się podejrzana i po prostu nieuczciwa praktyka uczenia dokładnie tego, co będzie potem na egzaminie.

Oprócz obrażania naszego poczucia moralności, uczenie tego, co pojawi się na egzaminie (to, co James Popham nazywa „uczeniem punktów”) jest działaniem destrukcyjnym – powoduje, że wyciągnięcie słusznych wniosków na temat wyników ucznia staje się niemożliwe. Nie ma niczego specjalnego w zestawie słów, które pojawiają się na danym teście ze słownictwa. Zakładamy, że te słowa są wycinkiem większego zbioru słów i chcemy wyciągnąć wnioski na temat wiedzy uczniów o tym szerszym zbiorze, o ich ogólnej wiedzy, jeśli chodzi o słownictwo. W podobny sposób, chcielibyśmy móc stwierdzić, że uczniowie umieją rozwiązać nie tylko pewien zestaw zadań matematycznych pojawiających się na egzaminie, ale zadania z całego danego działu matematyki. Uczenie tylko pewnego konkretnego zestawu zadań niszczy naszą umiejętność dokonywania szerszych uogólnień.

(Lloyd Bond: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching [www.carnegiefoundation.org/perspectives/](http://www.carnegiefoundation.org/perspectives/))

W kontekście finansowania wynikającego z konkurencji lub umowy następuje indywidualizacja szkół i pracy w szkołach – jest coraz więcej projektów krótkoterminowych oraz zwiększa się wykorzystanie wolnych strzelców, konsultantów, pracowników różnych agencji, umów na czas określony, mieszanek umiejętności – pracownik w takim środowisku często nie czuje się częścią danej organizacji, ale funkcjonuje obok niej.

Esktrapolując z dowodów dostarczonych przez badania na temat satysfakcji i morale nauczycieli, można dojść do wniosków, że takie zmiany będą miały negatywne skutki. Spadek poziomu satysfakcji i morale będzie miał konsekwencje, jeśli chodzi o rekrutację i zatrzymanie uczniów. Badania na temat poziomu satysfakcji nauczycieli wielokrotnie dowiodły, że wynagrodzenie nie jest głównym czynnikiem w osiągnięciu wysokiego poziomu satysfakcji. Takie czynniki to: warunki pracy, zaangażowanie w podejmowanie decyzji, dobre relacje z „kierownictwem” oraz autonomia w klasie. Wszystkie z powyższych czynników są zagrożone lub osłabione przez kombinację konkurencji, nowego zarządzania oraz odpowiedzialności na wyższym szczeblu kierownictwa.

### **Od ucznia do atutu lub ciężaru w kwestii wydajności**

Quasi-ryнки, jak wspomniano powyżej, prowadzą do rozwoju lokalnej gospodarki [„zasobami” ]<sup>39</sup> opartej na wartościowaniu ucznia, w której uczeń jest

<sup>39</sup> [Przypis redakcji]

pożądany bądź nie, w zależności od tego, czy postrzega się go jako atut lub ciężar w odniesieniu do wskaźników wydajności danej szkoły.

W takich lokalnych gospodarkach, ci uczniowie, którzy są postrzegani jako cechujący się wysokim poziomem umiejętności „akademickich”, nie powodujący problemów i łatwo uczący się, są wysoko cenieni i poszukiwani przez szkoły. I odwrotnie, ci uczniowie, którzy są postrzegani jako posiadający niskie umiejętności „akademickie”, mający specjalne potrzeby, lub tacy, co do których istnieją podejrzenia o problemy behawioralne, oraz będący nowymi imigrantami, są pomijani. Tam, gdzie te osądy mają wpływ na dostęp do szkół, są one jednym z aspektów społecznej segregacji pomiędzy szkołami i homogenizacji populacji uczniów na terenie szkół.

W szkołach, [gdzie populacje uczniów]<sup>40</sup> pozostają w miarę zróżnicowane, ocena wartości ucznia dla szkoły w odniesieniu do wskaźników wydajności nadal wywiera wpływ na działania szkoły. Starając się wyjść naprzeciw zewnętrznemu nałożonemu celom wydajnościowym i pozostać konkurencyjnym na rynku, szkoły sortują, wybierają oraz nierówno przydzielają zasoby na swoich uczniów w celu zmaksymalizowania ogólnej wydajności szkoły. Zostało to opisane jako „edukacyjna selekcja rannych”, gdzie bezpieczni są ci, którym można pomóc, a ci nie mający żadnej nadziei są poddawani selekcji i w nierówny sposób „leczeni” (patrz: Gillborn i Youdell, 2000). Logika konkurencji i wydajności może doprowadzić do skupienia się szkół na tych uczniach, którzy mają szansę zwiększyć wydajność szkoły, i do systematycznego zaniedbywania uczniów, którzy nie mają takiej szansy.

Procesy te, napędzane przez wymagania rynku edukacyjnego, pokazują zmianę postrzegania każdego ucznia jako uczącego się bytu zawężonej do patrzenia na ucznia i uczącego się poprzez zewnętrzne wskaźniki wydajności. Kombinacja tych „lokalnych gospodarek opartych na wartości ucznia”, różnych zasobach i priorytetach, które wynikają z możliwości wyboru szkoły przez rodziców, tworzy społeczne struktury selekcji i segregacji.

#### Ramka 43: **Selekcja i segregacja w Chile**

Martin Carnoy, profesor oświaty i ekonomii na uniwersytecie Stanforda, stwierdza, że chilijski system bonów edukacyjnych pogorszył możliwości edukacyjne dla mało i średnio zarabiających rodzin oraz obniżył ogólny poziom szkolnictwa. ([www.rethinkingschools.org](http://www.rethinkingschools.org)) Profesor Carnoy podaje kilka negatywnych rezultatów tej reformy. Wśród nich jest fakt, że w Chile, tak jak w Europie, ci, któ-

<sup>40</sup> [Przypis redakcji]

rzy skorzystali z dotowanych prywatnych szkół, pochodzili przede wszystkim z rodzin o średnich bądź wysokich dochodach. Rezultatem reformy bonowej było masowe przeniesienie się chilijskich uczniów do szkół prywatnych, w szczególności dzieci pochodzących ze średnio zamożnych i bogatych rodzin. Do roku 1990, 72% rodzin zawierających się w dolnych 40% podziału dochodów posłało swoje dzieci do miejskich szkół publicznych. W kolejnej 40-procentowej grupie dochodowej, tylko 51% rodzin posłało swoje dzieci do szkół publicznych. 43% posłało swoje dzieci do dotowanych szkół prywatnych, a 6% – do elitarnych szkół prywatnych, nie biorących udziału w systemie bonów, gdzie rodzice opłacają pełne czesne. W najwyższej 20-procentowej grupie dochodowej, tylko 25% posłało swoje dzieci do szkół publicznych. 32% posłało dzieci do dotowanych szkół prywatnych, a 43% – do elitarnych szkół prywatnych. Kolejnym rezultatem był fakt, że przewidziana przez propagatorów systemu bonów poprawa wyników uczniów nigdy nie nastąpiła. Wyniki z hiszpańskiego i matematyki w dwóch krajowych standaryzowanych testach badających możliwości poznawcze wprowadzonych w 1982 i w 1988 r. wykazały spadek [poziomu osiągnięć]<sup>41</sup> w skali kraju o odpowiednio 14 i 6%. Według ekonomisty Banku Światowego Juana Prawdy, wyniki egzaminów były niższe u uczniów pochodzących z biednych rodzin, ale były także niższe u uczniów pochodzących z biednych rodzin uczęszczających do szkół prywatnych dotowanych przez system bonów ([http://www.rethinkingschools.org/special\\_reports/voucher\\_report/v\\_sosintl.shtml](http://www.rethinkingschools.org/special_reports/voucher_report/v_sosintl.shtml)).

Staranna analiza danych wyjściowych i wejściowych szkół dokonana przez Bank Światowy (Hseih i Urquiola, 2002), w chilijskim systemie bonów wykazała, że: „(...) bezpośrednim efektem tego programu była zwiększona segregacja, gdy »najlepsi« uczniowie ze szkół publicznych przeszli do sektora prywatnego (...), używając wyników egzaminów, częstotliwości ich powtarzania i ocen w stosunku do wieku jako miar osiągnięć, nie znaleźliśmy żadnych dowodów na to, że przeniesienie uczniów ze szkół publicznych do prywatnych poprawiło przeciętny poziom edukacji w Chile”.

Kontynuacja programu bonów spowodowała ostatnio szeroki sprzeciw społeczny na ulicach chilijskich miast. Chile stanowi przestrzeń do obserwacji oddziaływań i wyników neoliberalnego systemu edukacji. Badania Martina Carnoya na temat chilijskich szkół bardzo jasno mówią o konsekwencjach takiego systemu, jednakże ich wyniki są mocno kwestionowane przez amerykańskie grupy popierające możliwość wyboru szkoły.

<sup>41</sup> [Przypis redakcji]

## NIERÓWNOŚCI W PRYWATYZACJI I EDUKACJI

Rynki edukacyjne i wymaganie od szkół konkurowania między sobą doprowadziły, w wielu sytuacjach, do ogólnego wzrostu wyników edukacyjnych w odniesieniu do określonej przez zewnętrzne wskaźniki wydajności.

Jednak te wzory ogólnej poprawy maskują zwiększającą się przepaść pomiędzy najbardziej uprzywilejowanymi grupami społeczno-ekonomicznymi a tymi najmniej uprzywilejowanymi, jak również pomiędzy większością etniczną a konkretnymi mniejszościowymi grupami etnicznymi. Gospodarki oparte na wartości ucznia i oddziaływanie edukacyjnej selekcji „rannych” wspomniane powyżej zostały zidentyfikowane, jako kluczowe czynniki powiększające tę przepaść. Ponadto, jak wskazano powyżej, efektem wprowadzenia systemów wyboru i konkurencji między szkołami są różnice w warunkach i doświadczeniach edukacyjnych uczniów z różnych środowisk społecznych.

Te „polepszacze” wydajności często nie posiadają długotrwałej wartości społecznej i edukacyjnej w zakresie kształcenia uczniów i ich rozwoju osobistego.

## TRANSFORMACJA STOSUNKÓW PRACY ORAZ PRACY NAUCZYCIELA

Formy prywatyzacji w edukacji doprowadziły do powstania nowej formy stosunków pracy i warunków zatrudnienia. Niesie to ze sobą ograniczenia roli nauczycielskich związków i podważa istnienie układów zbiorowych oraz umów o pracę.

Jako że nowe zarządzanie publiczne wprowadza i monitoruje cele wydajnościowe, praca nauczycieli jest zarówno zindywidualizowana, jak i poddana różnym formom pomiarów wydajności. Te oparte na danych wyjściowych wskaźniki wydajności tworzą warunki, w których można wprowadzić umowy i pensje oparte na wydajności.

Tendencje prywatyzacyjne przyniosły ze sobą także działania, które sprawiły, że umowy nauczycieli są bardziej elastyczne i pozwalają na wprowadzenie do szkolnictwa pracowników bez kwalifikacji nauczycielskich. W ich wypadku niższe pensje i bardziej luźne umowy pozwalają na znaczne oszczędności. To z kolei ma negatywne konsekwencje, jeśli chodzi o stanowiska dostępne dla wykwalifikowanych nauczycieli i ich warunki pracy, gdy są już zatrudnieni. W wielu systemach są to nowe reguły zatrudnienia w edukacji.

Zindywidualizowane umowy, płaca zależna od wydajności, elastyczne umowy oraz mieszanka wykwalifikowanego i niewykwalifikowanego personelu

edukacyjnego prowadzą do zróżnicowania nauczycieli między sobą, wewnątrz różnych systemów edukacji, a nawet wewnątrz pojedynczych szkół.

Zmiany te są częścią odejścia od [stabilnych]<sup>42</sup> struktur i administrowania w kierunku bardziej plastycznych i przejściowych relacji. Są one napędzane przez monitorowanie wydajności, punkty odniesienia oraz konkurencję pomiędzy pojedynczymi firmami, wydziałami i szkołami oraz wykorzystanie systemu premii. W 2003 r. Ministerstwo Edukacji Mongolii opublikowało podręcznik na temat edukacji w ujęciu wydajnościowym, zawierający wiele przykładów kryteriów oceny uczniów i kart wyników dla nauczycieli. „W następnym roku, każda szkoła musiała zawrzeć umowy oparte na wydajności ze swoimi pracownikami i zmodyfikować premie zależnie od wydajności” (Steiner-Khamsi, 2006, s. 672). W 2005 r. rząd Kirgistanu wprowadził projekt „Tworzenie bodźców finansowych dla nauczycieli”, w którym przewidziano premie oparte na wydajności, jako warunek uzyskania pożyczki na cele rozwoju wiejskiej edukacji. Pożyczka Banku Światowego miała wartość 15 milionów dolarów.

Związki nauczycielskie w różnych krajach zareagowały w rozmaity sposób na propozycje „reform” prywatyzacyjnych, zmiany struktury pracy oraz zmiany w strukturze zawodu nauczyciela. Związki zawodowe o zasięgu krajowym umiały, z grubsza, wynegocjować porozumienie, jeśli chodzi o pracę nauczycieli i warunki zatrudnienia w odpowiedzi na reformy, a w niektórych wypadkach udało się im przeciwstawić reformom, które miały „sprywatyzować” pracę nauczycieli (patrz ramki 44 i 47). Z drugiej strony w niektórych krajach rozwijających się związki nauczycielskie odpowiedziały w sposób pragmatyczny i zaakceptowały reformy, które rozszerzają zakres świadczonej edukacji. Te związki pracują w porozumieniu z zagraniczną pomocą finansową i partnerami rozwoju tam, gdzie państwo nie jest w stanie utrzymać i rozszerzyć podstawowego świadczenia usług edukacyjnych oraz odpowiednio wyszkolić nauczycieli.

#### Ramka 44: **Płaca zależna od wydajności w Australii**

Potężny australijski związek nauczycielski przygotowuje swoje własne propozycje, jeśli chodzi o system płac zależnych od wydajności, choć był on przeciwko pomysłowi rządu Howarda, by wprowadzić federalnie narzucony system w 2009 r. Po miesiącach walki z Canberrą o system płac nauczycieli oparty na wydajności, Australijski Związek Edukacyjny (Australian Education Union) pracuje nad projektem, w którym pracownicy dostawaliby więcej pieniędzy na podstawie zasług i utrzymywania zawodowych standardów po dojsciu do końca swojej siatki płac. Jeden z modeli, który jest brany pod uwagę, uwzględnia do-

<sup>42</sup> [Przypis redakcji]

danie nowych widełek płacowych na górnej skali siatki płac. Nauczyciele, których pensja zaczyna się od 46 tysięcy dolarów i wzrasta do 66 tysięcy dolarów, o ile nie wezmą na siebie roli lidera lub dodatkowych obowiązków, mogliby ubiegać się o podwyżkę w nowych proponowanych widełkach płacy, pokazując to, co udało im się osiągnąć w klasie, jak również biorąc udział w zawodowych szkoleniach zwiększających ich umiejętności.

Nagradzanie nauczycieli za osiągnięcia, a nie za lata przepracowane w zawodzie, od dawna jest polem bitwy politycznej pomiędzy Canberrą a stanami należącymi do Partii Pracy, które w ubiegłym miesiącu odrzuciły propozycję panny Bishop (minister edukacji) dotyczącą wprowadzenia płacy zależnej od wydajności w ciągu dwóch lat. („The Age”, maj 2007)

#### **Ramka 45: Płaca zależna od wydajności w Anglii**

Nie ma dowodów, że płaca zależna od wydajności nauczycieli poprawi ich motywację lub wyniki ich uczniów na egzaminach lub przyciągnie wysoko wykwalifikowanych absolwentów do zawodu. Według badań opublikowanych przez Instytut Edukacji, trudno jest określić wpływ pojedynczego nauczyciela na postępy ucznia. Dlatego nie jest możliwe stwierdzenie, czy obietnica premii związanej z wydajnością może być powodem lepszych wyników ucznia. „Uczeń może chodzić na korepetycje, mieć pomoc w domu lub mogą mieć miejsce inne wpływy z zewnątrz. Nie możemy więc nigdy obiektywnie stwierdzić, czy płaca zależna od wydajności ma pozytywny wpływ na wyniki ucznia”, mówi profesor Pete Dolton, jeden z autorów (razem z Stevenem McIntoshem oraz Arnaudem Chevalierem) „Teacher Pay and Performance”. Badania wskazują także, że niedobór nauczyli bierze się z niskich pensji płaconych w zawodzie w porównaniu do tego, ile zarabia się gdzie indziej. „Jednym z powodów braku nauczycieli matematyki jest to, że dobrze radzący sobie absolwenci tego kierunku mogą zarobić dużo więcej w handlu”, mówi profesor Dolton (Instytut Edukacji, Uniwersytet Londyński, 2003).

#### **Ramka 46: OECD wspiera płacę zależną od wydajności na Węgrzech**

W ramach obowiązkowego kształcenia władze podjęły ostatnio dawno pożądanymi kroki w celu poprawy jakości, przede wszystkim poprzez mierzenie osiągnięć szkoły i uczniów przez odpowiednie dane wyjściowe oraz nauczanie ICT i języków obcych. Jednak zawód nauczyciela wymaga lepszego dostosowania kształcenia nauczycieli, zachęt do kontynuowania zawodu, rozwoju zawodowego i dostosowania do potrzeb szkół. Nadmierna ochrona pracy musi być wzięta pod uwagę, ponieważ prowadzi do zmniejszenia motywacji. Struktura płac także powinna być objęta reformą; choć nauczyciele, razem z innymi

urzędnikami państwowymi, otrzymywali podwyżki płac przez kilka ostatnich lat, struktura płac lepiej wynagradza starszych nauczyciel, a premie do pensji zależne od wydajności nadal pozostają niskie. (OECD: *Ankieta gospodarcza na temat Węgier 2005: Działania promujące innowacje*)

#### **Ramka 47: Płaca zależna od wydajności w krajach o niskich dochodach**

Płaca zależna od wydajności jest rzadkością w krajach o niskich dochodach, co jest w pewnym sensie odzwierciedleniem ograniczonych zasobów i słabych struktur zarządzania. Związki nauczycielskie od zawsze były przeciwko płacy opartej na zasługach, ponieważ według nich jest ona demotywująca oraz nie sprzyja pracy zespołowej i koleżeńskości. Na przykład, system płacy opartej na zasługach został wprowadzony w Beninie w 1999 r., ale nauczyciele zastrajkowali w 2003 r. w celu przywrócenia starego system automatycznego podwyższania płac. W późnych latach 90. XX wieku nauczyciele w 50 wiejskich szkołach w zachodniej Kenii otrzymali spore premie (do 40% ich podstawowej pensji) ze względu na osiągnięcia ich uczniów. Ocena tego programu przez Glewwe i innych stwierdziła, że „nie spadła liczba uczniów porzucających naukę, frekwencja nauczycieli nie wzrosła, nie polepszyły się wyniki prac domowych, a pedagogika nie zmieniła się”. Jednak okazało się, że uczniowie byli częściej egzaminowani, a przed egzaminami częściej odbywały się sesje „wkuwania”. Innymi słowy, nauczyciele skoncentrowali się na „manipulacji krótkotrwałymi wynikami”. (Motywacja i bodźce nauczycieli w Afryce Subsaharyjskiej oraz Azji, Paul Bennell, Knowledge and Skills for Development, Brighton, Wielka Brytania, 2004)

## **PRYWATYZACJA JAKO NOWE ŚRODOWISKO MORALNE**

Reformy prywatyzacyjne zmieniają również to, co jest ważne, cenne oraz niezbędne w edukacji. Nowy paradygmat polityczny, a szczególnie nowe formy rynkowe stwarzają odmienne środowisko moralne zarówno dla konsumentów, jak i producentów. W tym nowym środowisku moralnym szkoły, szkoły wyższe oraz uniwersytety – ich pracownicy i uczniowie – są wprowadzani w „kulturę własnego interesu”. Własny interes manifestuje się tutaj jako instynkt przetrwania. Jest nim ukierunkowanie się na dobrobyt danej instytucji i jej członków, a odejście od troski o ogólne kwestie społeczne i edukacyjne. Takie podejście często bywa wręcz dominujące.

Saltman (2000) stwierdza, że hegemonia rynku – jej przyjęcie jako przejaw zdrowego rozsądku – oraz bodziec zysku wypierają walkę o wartości, która jest



zasadniczym warunkiem demokracji. To, co tutaj widzimy, jest rodzajem przekroczenia granic pomiędzy sferami moralnymi, które następuje po zniesieniu rozgraniczenia pomiędzy prywatnym i publicznym świadczeniem usług edukacyjnych oraz pomiędzy dobrami społecznymi a dobrami rynkowymi.

Ramka 48: **Wartości rynkowe i profesjonalne**

Wartości profesjonalne	Wartości rynkowe
indywidualne potrzeby (szkoły i uczniowie)	indywidualne osiągnięcia (szkoły i uczniowie)
powszechność (klasy z różnymi poziomami umiejętności, otwarty dostęp, otwartość)	zróznicowanie i hierarchia (zmiennie czynniki, podział uczniów na grupy, selekcja, wykluczenie)
służy potrzebom społecznym	przyciąga „klientów”
nacisk na alokację zasobów, by pomóc najbardziej tego potrzebującym	nacisk na alokację zasobów, by pomóc tym, którzy są najbardziej zdolni
kolektywizm (współpraca pomiędzy szkołami a uczniami)	konkurencja (pomiędzy szkołami a uczniami)
szeroko oceniana wartość oparta na różnorodnych walorach społecznych i akademickich	wąsko oceniana wartość oparta na wkładzie ucznia w podniesienie wskaźników wydajności
edukacja wszystkich dzieci jest z natury rzeczy warta w każdym przypadku tyle samo	edukacja dzieci ma zmienną wartość w zależności od kosztów i wyników

Ramka 49: **Koszmar w klasie?**

Marta uczy historii w szkole zarządzanej przez SmartSchool Inc., prywatnego dostawcę edukacji. Pracuje w niepełnym wymiarze godzin na jednoroczną, odnawialną umowę. Odnowienie jej umowy jest zależne od osiągnięć jej uczniów w porównaniu z osiągnięciami innych uczniów w tym samym wieku w innych szkołach SmartSchools. Wynagrodzenie Marty składa się podstawowej stałej kwoty, premii zależnej od wyników jej uczniów, premii „zadowolenia” za-



leżnej od ocen wystawionych przez rodziców i uczniów oraz premii firmowej zależnej od kursu akcji SmartSchool Inc.

Wydajności i wyniki są mierzone co tydzień i zapisywane na podstawie testu komputerowego opartego na programie nauczania i materiałach dydaktycznych, które szkoła kupuje od Smartschool Knowledge, filii firmy zarządzającej, która zajmuje się podręcznikami. Wyniki uczniów Marty są oceniane co trzy tygodnie przez jej bezpośredniego przełożonego, który wcześniej pracował w branży fast food. Spadki i wzrosty wyników muszą być wyjaśnione i rozliczone, a Marta jest zachęcana do identyfikacji mocnych i słabych stron swojego nauczania.

Marcie w klasie pomaga niewykwalifikowany asystent, który pracuje pod jej kierownictwem i który jest odpowiedzialny za klasę, kiedy Marta wychodzi. Wynagrodzenie asystenta jest również związane z wynikami uczniów. Zobowiązania zawodowe Marty, w tym ocena, przygotowanie, udział w posiedzeniach i ciągły rozwój zawodowy (*Continuing professional development* – CPD), są określone w jej umowie i jej zaangażowanie w te działania jest monitorowane.

Jej zajęcia w ramach doskonalenia są prowadzone przez SmartTraining, filię spółki zarządzającej. Marta musiała zrezygnować z zajęć pozalekcyjnych – prowadziła warsztaty muzyczne dla dzieci z trudnościami w uczeniu się, w tym klub śniadaniowy oraz klub zajęć pozaszkolnych – takie działania są teraz opłacane przez rodziców i prowadzone przez SmartKids, filię spółki zarządzającej.

Marta jest stale pod presją zarówno ze strony jej bezpośredniego kierownika, jak i rodziców jej uczniów, nie czuje żadnej satysfakcji ze swojej pracy, ponieważ uczniowie nie są zainteresowani niczym, co nie jest związane z egzaminami, a otrzymywane materiały dydaktyczne są niewyszukane i nie pozostawiają miejsca na kreatywną pracę lub jej własne pomysły na lekcje. Na przykład, w tych materiałach historia została zredukowana do zestawu dat i faktów oraz afirmacji narodowych osiągnięć. To coś zupełnie innego niż głębsze i interpretacyjne podejście do historii, na podstawie którego pracowała, kiedy szkoła była kierowana bezpośrednio przez władze miejskie, a Marta mogła wybierać swoje własne materiały i tworzyć zasoby dydaktyczne oraz miała czas, by zabierać dzieci na wycieczki, pracować nad projektami oraz dramami historycznymi. Marta chciałaby, żeby klasy wyglądały bardziej żywo, ale firma, która jest właścicielem budynku i wynajmuje go, pozwala tylko na wieszanie na ścianach „oficjalnych” materiałów w celu uniknięcia zniszczenia ścian. W dodatku ekran plazmowy i tablica interaktywna (dostarczana przez dział technologii edukacyjnych SmartSchool) zajmują dużo miejsca na ścianie w klasie.

Marta nie widuje swoich kolegów ze szkoły, ponieważ skupieni są oni na swojej pracy, a półgodzinna przerwa obiadowa nie pozostawia wiele czasu na na-

wiązywanie znajomości. Marta była kiedyś aktywna w swoim nauczycielskim związku zawodowym, ale SmartSchool nie jest firmą popierającą związki zawodowe i pracownicy są zniechęceni do mówienia o problemach związków lub dyskusowania na temat członkostwa. Marta myśli poważnie o rezygnacji ze szkoły i zawodu nauczyciela oraz przekwalifikowaniu się na psychologa dziecięcego.

Ta fikcyjna relacja z doświadczeń jednego nauczyciela jest ekstrapolacją różnych trendów, które tu opisaliśmy, ale nie jest to totalnie nierealistyczny scenariusz; istnieją już dziś działające szkoły, które zbliżają się do warunków tu opisanych.

## **PRZEMIANA SZKOLNICTWA Z PUBLICZNEGO DOBRA W PRYWATNY TOWAR**

Różne podejścia do edukacji działają wspólnie, by uczynić z edukacji „towar”, który jest posiadany przez osoby fizyczne i działa na ich korzyść oraz jego lub jej pracodawcy w obrębie czego „(...) wszystko postrzega się w kategoriach wielkości; wszystko jest po prostu sumą zrealizowanej lub potencjalnej wartości” (Slater i Tonkiss, 2001), a nie jako publiczne dobro, które służy całej społeczności. To przesunięcie od zasad usługowych do zasad wymiany. Choć podejście do edukacji mówiące o jej dostosowaniu do potrzeb zatrudnienia i gospodarki – w odniesieniu do kapitału ludzkiego – stwierdza, że są to działania korzystne dla całości społeczeństwa, ponieważ gwarantują silną gospodarkę, jak również wysoki poziom majątności osobistej, to w praktyce trudno zauważyć taki efekt. Ponadto istnieje przejście w sensie ideowym, z edukacji jako wspólnego zasobu, który jest cenny sam w sobie i którego dostarczenie jest obowiązkiem państwa, do edukacji jako produktu, gdzie osoba fizyczna musi być odpowiedzialna, ponieważ to osoba fizyczna czerpie korzyści z bycia wyedukowaną. To ideowe przejście fundamentalnie zmienia znaczenie kształcenia obywateli w danej społeczności.

Rynek w edukacji nie oznacza już tylko możliwości wyboru i konkurencji pomiędzy instytucjami edukacyjnymi, ale raczej rozproszony, rozszerzający się i skomplikowany konglomerat dóbr, usług, doświadczeń oraz podejść – wszystko to jest dostarczane zarówno drogą publiczną, jak i rynkową.

Wielu rodziców poszukuje dla swoich dzieci możliwości edukacyjnych wśród wymyślonej mieszaniny ofert państwowych lub/oraz ofert sektora prywatnego. Korzystają też z płatnych dodatków, jak: zabawki edukacyjne, programy wychowawcze, korepetycje oraz przewodniki po szkołach i uniwersytetach.

A nowa generacja specjalistycznych magazynów zajmujących się wychowywaniem dzieci prosperuje, wykorzystując w komercyjny sposób lęki [rodziców]<sup>43</sup> oraz dzieciństwo jako takie. Traktują to jako nową okazję dla rynku. Takie magazyny bowiem oferują porady, ale także tworzą nowe pragnienia i napędzają strach.

W kontekście ryzyka i lęków (otyłość, anoreksja, bezrobocie, narkotyki, znęcanie się nad dziećmi, słabe szkolnictwo, niebezpieczne ulice, zanieczyszczenie powietrza, niezdrowe dodatki do żywności) rozważnego rodzica zachęca się do nieufania zarówno państwu, jak i własnej rodzicielskiej intuicji jako odpowiednim sposobom zapewnienia takiego dzieciństwa, które zagwarantowałoby jego dziecku możliwości, przewagę, szczęście czy dobre samopoczucie. Takie determinanty odpowiedzialności prowadzą do nowej formy nierówności – „nierówności radzenia sobie z niepewnością i zmiennością” (Beck, 1992, s. 98).

---

<sup>43</sup> [Przypis redakcji]

Poprzez zaangażowanie sektora prywatnego tworzą się sieci powiązań pomiędzy politykami, urzędnikami służby cywilnej oraz firmami (także organizacjami wolontariuszy i charytatywnymi), które przenikają do polityki edukacyjnej i wpływają na myślenie o niej. Dodatkowo istnieje spora wymiana personelu pomiędzy usługami rządowymi i publicznymi a sektorem prywatnym. Tak jak w przypadku już omówionych form prywatyzacji, te wpływy są często niedostrzegane i nie są komentowane w mediach lub publicznie.

#### **Ramka 50: Decydenci polityki publicznej z sektora prywatnego**

W niedawnym spotkaniu w Białym Domu, które miało na celu dyskusję na temat reaktywowania programu „No Child Left Behind”, wzięli udział:

- sekretarz Margaret Spellings, Wydział Oświaty
- Lauren Maddox, zastępca sekretarza, Wydział Oświaty
- Jeanne Allen, założycielka i prezes, Centrum Reformy Edukacji (Center for Education Reform) (Bethesda, Maryland)
- dr Craig Barrett, prezes zarządu, Intel Corporation; członek: Komisja Instytutu Aspen do spraw No Child Left Behind (Paradise Valley, Arizona)
- John Castellani, prezes, Business Roundtable (Waszyngton, Dystrykt Kolumbii)
- John Chambers, przewodniczący oraz dyrektor generalny, Cisco Systems, Inc. (Los Altos Hills, Kalifornia)
- Tom Donohue, prezes oraz dyrektor generalny, Izba Handlowa Stanów Zjednoczonych (Potomac, Maryland)
- Shelia Evans-Tranum, zastępca komisarza edukacji, stan Nowy Jork (Brooklyn, Nowy Jork)
- Tom Luce III, dyrektor generalny, National Math and Science Initiative; były zastępca sekretarza, Wydział Oświaty (2005–2006) (Dallas, Texas)
- Janet Murguia, przewodnicząca oraz dyrektor generalna; National Council of La Raza (Waszyngton, Dystrykt Kolumbii)
- Ed Rust Jr., przewodniczący oraz dyrektor generalny, State Farm Insu-

rance Companies; członek, Komisja Instytutu Aspen do spraw No Child Left Behind (Bloomington, Illinois)

- Art Ryan, przewodniczący oraz dyrektor generalny, Prudential Financial Inc. (Mendham, New Jersey)
- Paul Vallas, dyrektor generalny, szkolny okręg Filadelfii (Filadelfia, Pennsylvania)
- dr Susan Zelman, kurator oświaty, Wydział Oświaty Ohio (Columbus, Ohio)

W ramach tych sieci rozróżnienie pomiędzy doradztwem, pomocą a lobbymingiem na rzecz pracy jest czasem trudne. Stale wynajmuje się konsultantów w celu dawania rad dotyczących przyszłej organizacji agend rządowych lub lokalnych usług rządowych. Konsultanci są też członkami zespołów zadaniowych, które niemal bez wyjątku rekomendują dalsze prywatyzacje i *outsourcing*. W obrębie tych sieci prywatyzacja, w takiej czy innej formie, jest „oczywistym” wyborem. Panujące dyskursy polityczne odbywające się w ramach tych sieci i przez nie legitymizowane promują prywatyzację jako rozwiązanie prawie każdego problemu, z którym boryka się rząd.

Idee polityczne i reformatorskie oraz „rozwiązania dla polepszenia szkół” są sprzedawane na poziomie krajowym, lokalnym oraz instytucjonalnym przez firmy oferujące usługi edukacyjne w sektorze prywatnym oraz firmy zarządzająco-konsultingowe. Wielka Brytania i w szczególności Stany Zjednoczone dostarczają modeli polityki i działają jak laboratoria innowacji edukacyjnych, z których eksportuje się pomysły dotyczące polityki edukacyjnej. Coraz więcej zadań z zakresu międzynarodowego transferu polityki edukacyjnej jest wykonywanych przez sektor prywatny [np. patrz (Crump i See, 2005) na temat SERCO w Australii].

CEA [Cambridge Education] jest w czołówce, jeśli chodzi o rozwój lokalnego zarządzania szkołami i pomaga w przeniesieniu takich rozwiązań do środowisk poza Wielką Brytanią. Brytyjskie doświadczenia leżą u podstaw międzynarodowego modelu rozwoju menedżerów szkolnych. ([www.cea.co.uk](http://www.cea.co.uk))

„Reputacja i kompetencje Nord-Anglia, jeśli chodzi o brytyjską edukację, dają jej rzadką możliwość odpowiedzi na zagraniczne zapotrzebowanie, jeśli chodzi o lepszą jakość świadczonych usług edukacyjnych” (Coroczny firmowy raport 2006, s. 8).

Wzrasta zarówno przepływ usług pomiędzy zachodnimi krajami, jak i aktywność firm edukacyjnych w Azji, Afryce i krajach rozwijających się.

**Ramka 51: Cambridge Education**

Cambridge Education (wcześniej Cambridge Educational Associates – teraz jako część Mott Macdonald) obecnie współpracuje z:

- rządem Tajlandii
- rządami prowincji w Chinach
- ministerstwem edukacji w Hong Kongu
- stanem Kalifornia
- Nowym Orleanem
- miastem Nowy Jork
- Departamentem Rozwoju Międzynarodowego
- Komisją Europejską
- Bankiem Światowym
- projektami Azjatyckiego Bank Rozwoju (Papua Nowa Gwinea, Erytrea, Bangladesz, Kambodża) itd. (działając w kooperacji z uniwersytetami, organizacjami pozarządowymi i prywatnymi firmami)

Nowy Jork, największy okręg szkolny w Stanach Zjednoczonych (1,1 miliona uczniów), zatrudnił Cambridge Education w celu wprowadzenia programu „ewaluacji szkoły” bazującego na angielskim modelu nadzoru. Cambridge Education jest dostawcą usług w zakresie nadzoru w Anglii. Cambridge Education szkoli nowojorskich wizytatorów tak, by mogli przejąć pełną kontrolę nad system ewaluacji w kilku następnych latach.

Firmy, takie jak Cambridge Education, „sprzedają” politykę edukacyjną, „sprzedają” reformy, „sprzedają” modele poprawy danej szkoły jako gotowe, prosto-z-półki pakiety pełne „pomysłów”. Jak widać na poniższych przykładach, Cambridge Education używa takich środków, jak nowe zarządzanie publiczne i zarządzanie wydajnością w przypadku Ghany oraz działa bezpośrednio przy tworzeniu polityki edukacyjnej na Malediwach.

**Ramka 52: Wsparcie w kwestiach planowania, finansowania, monitoringu oraz oceny – Cambridge Education pomaga Ghanie poprawić wydajność sektora edukacyjnego, wzmacniając jego możliwości i systemy zarządzania**

Czas trwania projektu: 2004–2005

Cambridge Education pomogło Ministerstwu Edukacji, Młodzieży i Sportu w Ghanie poprawić zarządzanie zasobami poprzez rozwój systemów planowania, finansowania, monitoringu oraz oceny. Celem tej pomocy było rozwinięcie zdolności ministerstwa do oceny i zmiany strategicznego planu edukacyjnego, całościowego dokumentu polityki sektora edukacyjnego oraz

poprawa, wycena i ocena planów operacyjnych w odniesieniu do kluczowych celów polityki edukacyjnej.

**Ramka 53: Wzmocnienie ram edukacyjnych – Cambridge Education zostało wybrane przez Azjatycki Bank Rozwoju oraz rząd Republiki Malediwów, by dostarczyć i kierować pomocą techniczną w trzech dziedzinach: legislacji, finansów oraz tworzenia materiałów.**

Czas trwania projektu 2005–2006 Cambridge Education pomogło Malediwoom stworzyć projekt aktu prawnego, który będzie podstawą nowej ustawy edukacyjnej, a także stworzyć trwałe ramy finansowe dla zwiększonego i równego dostępu do kształcenia policealnego; jak również pomogło w zwiększeniu możliwości stworzenia materiałów nauczania dla niższych klas gimnazjalnych. Kluczowe działania to między innymi: ocena istniejących aktów prawnych na temat edukacji (polityka, priorytety oraz potrzeby reformy); przeprowadzenie konsultacji z interesariuszami; stworzenie/sfinalizowanie kluczowych części nowych aktów prawnych dotyczących edukacji; ocena aktualnego stanu finansów przeznaczonych na edukację i potrzeb uczniów, jeśli chodzi o pomoc finansową; przeprowadzenie sondażu na temat biedy i dokonanie oceny gospodarczej; stworzenie średnioterminowego planu wydatków; ocena aktualnego programu nauczania w gimnazjach i liceach oraz tego, jakie potrzeby istnieją w tych typach szkół; stworzenie materiałów dla programu nauczania i szkoleń według wskazanych potrzeb oraz wyszkolenie ludzi zajmujących się tworzeniem programów nauczania.

Firmy gwarantują „rozwój” oraz wspomagają politykę edukacyjną (za potencjalny zysk), tworzą lokalne infrastruktury polityczne oraz wprowadzają w życie dominujące dyskursy polityki edukacyjnej – w sposób bezpośredni lub jako „impuls do rozważań” dla lokalnych struktur realizujących tę politykę. Mają tu miejsce dwie powiązane ze sobą zmiany. Jedną z nich to zmiana formy rządzenia sektorem, a drugą to zmiana natury i postaw uczestników.

Tendencje opisywane przez raport nie są tylko technicznymi zmianami w sposobie dostarczania edukacji. Tworzą one nowy język, nowy zestaw zachęt i metod dyscyplinowania oraz nowe role, pozycje i tożsamości, które zmieniają istotę bycia nauczycielem, uczniem, rodzicami itd.

Wewnętrzna prywatyzacja, to jest, prywatyzacja w edukacji, daje możliwości działań w obrębie polityki edukacyjnej w kierunku wprowadzania zewnętrznej prywatyzacji, czyli prywatyzacji edukacji.

W wielu krajach prywatyzacja w edukacji i prywatyzacja edukacji są już zakorzenione, a „zdrowy rozsądek” rynku jest dogmatem tak powszechnym, że działania w kierunku prywatyzacji części edukacji publicznej są otwarcie dyskutowane przez decydentów i często uzyskują szerokie poparcie. W takich sytuacjach tendencje prywatyzacyjne są jednoznaczne. Rzeczywiście, w niektórych miejscach rynek edukacyjny jest dziś tak oczywistym faktem, że rzadko się tę kwestię komentuje – prywatyzacja jest ukryta, ponieważ nie poświęca się jej uwagi, co jest efektem uznania jej za normę.

W innych krajach język prywatyzacji nie jest jawnie obecny w rozmowach o różnych rozwiązaniach – zamiast tego pojawia się tam słownictwo mówiące o wyborze, ulepszaniu, podnoszeniu jakości, efektywności i sprawności. Jednak działania w kierunku wprowadzania różnych rozwiązań i towarzyszących im technik na poziomie organizacyjnym często zmieniają się w prywatyzację lub przynoszą efekty podobne do prywatyzacji, stając się podstawą do wprowadzania dalszych form prywatyzacji. Zespół służący innowacjom, zmianom organizacyjnym, nowym relacjom i partnerstwom społecznym odgrywa swoją rolę w przekształcaniu edukacji w obiekt, który może być zyskowny, i w formę, którą można kupić i sprzedać. Tak więc, prywatyzacja odgrywa swoją rolę w procesie „utowarowienia” edukacji, w efekcie czego edukację zaczyna się postrzegać tylko w kategoriach jej wartości wymiennej (a nie wartości rzeczywistej) lub użyteczności do celów społecznych (wartość użytkowa).

Istnieje wiele wpływowych krajowych i międzynarodowych podmiotów rządowych, organizacji pozarządowych oraz instytucji prywatnych, które usilnie promują prywatyzację i przekonują do niej. Promują reformy, które ukazują



efekty prywatyzacji jako „rozwiązania” problemów lub uzupełnienie braków sektora publicznego, w wyniku czego rozwijanie różnych form prywatyzacji przedstawiane jest jako „niezbędne”. Think tanki oraz grupy wsparcia w szczególności stanowią platformę dla neoliberalnych idei i koncepcji dotyczących polityki edukacyjnej, takich jak: wybór szkół, bony edukacyjne i kontraktowanie usług edukacyjnych. Wiele z tych grup, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, jest stanowczo przeciwnych rządowi i generalnie przeciw usługom publicznym, opowiadając się za tzw. wolnością.

Usługi edukacyjne są teraz traktowane jako „wielki biznes”, a coraz więcej firm krajowych i międzynarodowych szuka zysków ze sprzedaży usług dla szkół i rządów oraz z możliwości kontraktowania świadczenia usług państwowych. Niektóre kraje uzyskują większość swojego przychodu z eksportu ze sprzedaży usług edukacyjnych. Firmy są coraz bardziej zaangażowane w działania lokalnych i krajowych rządów oraz instytucji edukacyjnych jako „partnerzy” (partnerstwa publiczno-prywatne). Partnerstwa te różnią się znacząco, jeśli chodzi o formę i ich efekty. Jedną z coraz bardziej popularnych form „partnerstwa” są prywatne inicjatywy gospodarcze.

Prywatyzacja działa jako narzędzie polityczne na wiele sposobów oraz kierując się odmiennymi celami i zamiarami. Prywatyzowanie edukacji nie oznacza, że rząd pozbywa się odpowiedzialności, bo nie radzi sobie z problemami społecznymi i nie odpowiada na potrzeby społeczeństwa. Jest to nowy model działania państwa. Prywatyzacja edukacji i opieki społecznej sprowadza się do zmiany roli państwa z tego, które bezpośrednio dostarcza usługi edukacyjne, na takie, które jest zleceniodawcą, prowadzi kontrolę i ocenia usługi dostarczane przez wiele firm.

Tendencje prywatyzacji, zarówno wewnętrzne i zewnętrzne, mają istotny wpływ na przyszłość zawodową nauczycieli, ich płacę, status, naturę ich pracy oraz ich stopień kontroli nad procesem edukacyjnym. „Elastyczne podejście” do pracy nauczycieli to czołowy komponent większości form prywatyzacji. Zagroźona wizerunkowi nauczyciela w społeczeństwie oraz jakości nauczania, jaką uczniowie otrzymują w szkołach. Coraz więcej krajów wprowadza programy płacy opartej na wydajności nauczycieli. Zmiany, które towarzyszą tym formom prywatyzacji, często mają negatywne konsekwencje, jeśli chodzi o zadowolenie z pracy i morale nauczycieli. Powodują też obniżenie standardów pracy nauczyciela.

Formy rynku, konkurencja, możliwość wyboru i skupienie się na zarządzaniu wydajnością niosą za sobą niebezpieczeństwa natury etycznej. W takich systemach można znaleźć wśród rodziców i w szkołach wiele przykładów zachowań oportunistycznych i instrumentalnych. Jeśli chodzi o nauczyciela, konkurencja

często prowadzi do dylematów etycznych, wynikających ze sprzeczności pomiędzy celami instytucji a tym, czego chcą uczniowie. W ramach prywatyzacji i przy jej wprowadzaniu pojawia się zjawisko „odchodzenia od wartości”, co zmienia sposób, w jaki oddziałują na siebie szkoły, nauczyciele oraz uczniowie. Wszystko to świadczy o postępowaniu procesu moralnej pauperyzacji współczesnej edukacji.

Zewnętrzna prywatyzacja może być postrzegana jako podstawowa cecha międzynarodowej polityki edukacyjnej w odniesieniu do krajów rozwijających się. Prywatne finansowanie jest przedstawiane jako konieczność, jeśli dąży się w krajach rozwijających się do realizacji takich postulatów, jak zawarte w „Edukacji dla wszystkich”. Istnieje również przeniesienie wewnętrznych tendencji prywatyzacyjnych z wysoko uprzemysłowionych krajów do krajów nowo uprzemysłowionych i rozwijających się, co jest ściśle powiązane z szerszymi procesami globalizacji i jest ich elementem. Jest to wprowadzenie i legitymizowanie zachodnich modeli organizacji, edukacji, przywództwa i zatrudniania oraz rozszerzenie zakresu utowarowienia i komercjalizacji edukacji.

Formy rynkowe mogą mieć istotny wpływ na równość w edukacji, nie tylko z powodu rozszerzającej się przepaści pomiędzy uprzywilejowanymi i tymi, którzy znajdują się w niekorzystnym położeniu, ale także z powodu zmiany tego, jak rozumiane są w edukacji równość i sprawiedliwość społeczna. Konkurencja pomiędzy szkołami często prowadzi do rozwoju lokalnej gospodarki opartej na wartości ucznia, w której uczeń jest pożądanym, bądź nie, na podstawie tego, czy postrzega się go jako atut lub ciężar w odniesieniu do wskaźników wydajności danej szkoły, co w efekcie prowadzi do *cream skimming*<sup>44</sup>.

Z punktu widzenia wpływu prywatyzacji na efektywność i sprawność działania szkoły oraz na osiągnięcia uczniów część z dostępnych badań przedstawia pewne dowody na pozytywny wpływ prywatyzacji, jest jednak duża liczba dowodów, które wskazują na brak wpływu lub na negatywne konsekwencje prywatyzacji. Dowody te są bardzo silnie kwestionowane. Jedno jest pewne, nie istnieje mocna podstawa oparta na badaniach, aby poprzeć stwierdzenia, że sprywatyzowane szkolnictwo jest lepsze, jeśli chodzi o wydajność, od publicznego świadczenia usług edukacyjnych przez państwo. Z drugiej strony istnieje wiele dowodów pochodzących z różnych danych krajowych, które pokazują, że takie formy prywatyzacji, jak wybór szkoły i bony edukacyjne, prowadzą do

<sup>44</sup> Zbieranie śmietanki – praktyka oparta na ustalaniu wysokich cen początkowych, przy których uwaga firmy jest skupiona na najzasobniejszych klientach. jednocześnie gdy sprzedaż spada obniża ona cenę sięgając po następny krąg odbiorców przywiązujących wagę do cen [przypis redakcji].

zwiększenia segregacji społecznej, oraz to, że polityka edukacyjna oparta na wydajności zniekształca podejście pedagogiczne i prowadzi do „uczenia pod egzamin” oraz zwiększenia poziomu stresu u uczniów.

Nie tylko edukacja i usługi edukacyjne podlegają tendencjom prywatyzacyjnym, ale także sama polityka edukacyjna – poprzez doradztwo, konsultacje, badania, oceny i inne formy wpływania – jest prywatyzowana. Organizacje pozarządowe i organizacje sektora prywatnego są coraz bardziej zaangażowane w tworzenie i implementację polityki edukacyjnej.

## ZALECENIA

Jest jasne, że zarówno prywatyzacja wewnętrzna, jak i zewnętrzna mają poważny wpływ na warunki pracy, płacę, bezpieczeństwo, satysfakcję oraz morale nauczycieli. Prywatyzacja może doprowadzić do „elastyczności w podejściu do nauczycieli”, obniżenia ich kwalifikacji oraz zmienić „znaczenie bycia nauczycielem”. Międzynarodówka Edukacyjna i związki członkowskie muszą wykonać istotną pracę, negocjując z rządami i innymi pracodawcami oraz broniąc interesów aktualnych i przyszłych nauczycieli, a przez to długofalowych interesów uczniów.

Ważne jest, aby uznać, że wiele zmian, wyników i skutków, które pojawiają się w raporcie, nie odnosi się konkretnie do edukacji i nauczycieli, ale wpływa na pracowników i ich „klientów” w całym sektorze usług publicznych. Bardzo istotne jest współdziałanie z innymi związkami i organizacjami w sektorze publicznym.

Związki zawodowe mają do odegrania ważną rolę w monitorowaniu oraz analizie działań i tendencji prywatyzacyjnych. Zbieranie informacji, budowa baz danych oraz rozpowszechnianie informacji dotyczących tych tendencji jest kluczową powinnością związków i stanowi zasób zarówno dla członków, jak i dla całej reszty społeczeństwa. Jak już podkreślano w całym raporcie, większość procesów prywatyzacyjnych wprowadzono prawie niezauważalnie i bez debaty nad nimi. Nauczycielskie związki zawodowe mogą odegrać bardzo istotną rolę w zachęcaniu oraz ułatwianiu dyskusji i wzajemnego porozumienia.

Nauczycielskie związki zawodowe muszą zapewnić, gdzie to możliwe, że są aktywnymi uczestnikami w debatach politycznych i w tworzeniu polityki tam, gdzie chodzi o prywatyzację. Jak staraliśmy się wykazać, formy prywatyzacji różnią się założeniami i konsekwencjami ich wprowadzenia. Im bardziej aktywna będzie rola związków w procesie tworzenia polityki, tym bardziej prawdopodobne będzie to, że formy prywatyzacji, tam gdzie to możliwe (w niektórych partnerstwach

publiczno-prywatnych), wezmą pod uwagę interesy i dobro uczniów oraz nauczycieli. Bardziej prawdopodobne będzie też to, że decydenci będą w pełni świadomi niepożądanych konsekwencji niektórych form prywatyzacji.

Istnieje bardzo silna potrzeba nacisku na rządy, by doprowadzić do regularnego korzystania z kontroli inspekcji pracy, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę udział prywatnych dostawców w świadczeniu publicznych usług edukacyjnych lub dowolny inny rodzaj ich udziału w edukacji publicznej. Jest oczywiste, że istnieje kilka firm, których ogólne zachowanie lub inne obszary działalności oznaczają, że nie są to firmy, które mogłyby w jakikolwiek sposób zaangażować się w działalność edukacyjną. Nauczycielskie związki zawodowe są ważnym forum debaty na temat zasad i wartości edukacyjnych. Mogą one pracować w społeczeństwach obywatelskich, zapewniając, że problemy natury etycznej i moralnej, które są wynikiem prywatyzacji, będą na bieżąco rozwiązywane.

Mówiąc bardziej ogólnie, wiele z kwestii poruszonych w tym raporcie wskazuje na bardzo ważną rolę związków zawodowych w obronie edukacji jako usługi publicznej, podejmowaniu demokratycznych decyzji, jeśli chodzi o edukację oraz w walce o równość w edukacji.

„Edukacja jest prawem, nie przywilejem lub przysługą. Prawa dzieci są odpowiedzialnością zbiorową; edukacja publiczna to kluczowy element demokracji publicznej. Edukacja jest odpowiedzialnością państwa; jego obowiązkiem jest zdefiniowanie celów systemów edukacyjnych i pełne ich sfinansowanie. Szkoły publiczne muszą być integralną częścią każdego demokratycznego społeczeństwa, zarządzane przez demokratycznie wybrane instytucje i realizujące politykę edukacyjną, której żąda społeczeństwo. Szkoły publiczne dobrej jakości, otwarte dla wszystkich, promują spójność społeczną poprzez integrację dzieci z różnych grup społecznych, religijnych czy etnicznych.”

(*Reason for Hope: The Support of NGOs to Education for All*, UNESCO, Paryż, 2001)

# *część* II

## Prywatyzacja po polsku

117

Materializm i egoizm współczesnego życia nie są odzwierciedleniem wrodzonych cech ludzkich. Znaczna część tego, co dziś uchodzi za „naturalne”, wywodzi się z lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku: obsesja na punkcie gromadzenia, kult prywatyzacji i sektora prywatnego, powiększający się rozziw między zamożnymi a biednymi. Przede wszystkim jednak retoryka towarzysząca tym zjawiskom: bezkrytyczny podziw dla niczym nieskrępowanego rynku, pogarda dla sektora publicznego, złudzenie niekończącego się wzrostu. (Judt:16, Wołowiec 2011)

# *czytanka*: o edukacji

---

# Prywatyzacja po polsku

119

Magdalena Kaszulanis  
Jakub Rzekanowski

---

# WIEDZA NA STRAGANIE, CZYLI O URYNKOWIENIU EDUKACJI

**„Mamy naprawdę świetnych nauczycieli”. „Polscy uczniowie są najlepiej wykształceni w Europie”. Te dwie opinie czołowych polskich polityków wystawiają znakomite świadectwo naszej edukacji. Trudno o lepszą cenzurkę. To paradoks, że skoro jest tak dobrze, jednocześnie pojawiają się postulaty radykalnej przebudowy systemu edukacji. Demontażu publicznego szkolnictwa i wprowadzenia jego urynkowanej wersji. Paradoks? Niekoniecznie!**

Pierwsza z cytowanych opinii została wypowiedziana w grudniu 2013 r. przez ówczesnego premiera RP Donalda Tuska, wybranego ponad pół roku później na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Szef rządu mówił wtedy jeszcze: „Polski nauczyciel ma powód do satysfakcji, ponieważ nie jest nauczycielem gorszym, lecz lepszym niż średnia europejska i średnia światowa”<sup>1</sup>.

Okazją do komplementowania naszych pedagogów było ogłoszenie wyników najnowszej edycji (edycja 2012) badania Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (Programme for International Student Assessment, PISA). To prestiżowe badanie umiejętności 15-latków, uznawane za jedno z najbardziej miarodajnych międzynarodowych badań edukacyjnych, jest realizowane co trzy lata w 64 krajach przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Ostatnia edycja PISA pokazała, że polska szkoła rzeczywiście znajduje się w międzynarodowej czołówce<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Skura P., *Bliżej Finlandii*, GN nr 50 z 11 grudnia 2013 r.

<sup>2</sup> Świadczą o tym średnie wyniki naszych uczniów we wszystkich trzech badanych dziedzinach. W przypadku umiejętności matematycznych wynik ten był lepszy o 23 punkty niż trzy lata wcześniej (awans Polski w klasyfikacji punktowej z 11. miejsca w Europie na czwarte). W zakresie rozumowania w naukach przyrodniczych poprawiliśmy wynik o 18 punktów (awans z siódmego miejsca w Europie na trzecie), a w czytaniu i interpretacji – także o 18 punktów (awans z piątego na trzecie), tamże.



Druga opinia należy do obecnej pani premier RP Ewy Kopacz, która chwaliła uczniów i uczennice z nad Wisły w listopadzie 2014 r, podczas uroczystości wręczenia 98 osobom stypendiów Prezesa Rady Ministrów za wybitne osiągnięcia edukacyjne w roku szkolnym 2013/2014. Szefowa rządu podkreśliła: „To nie jest tylko opinia prezesa Rady Ministrów czy ministra edukacji. Takie opinie przedstawiają badania międzynarodowe”<sup>3</sup>.

Pochwały pod adresem nauczycieli oraz polskiej oświaty można usłyszeć także z ust minister edukacji narodowej Joanny Kluzik-Rostkowskiej. Podczas prezentacji wyników badania PISA 2012 mówiła: „Wielki szacunek i ukłony dla nauczycieli, którzy tak dobrze poprowadzili lekcje, że znaleźliśmy się w światowej czołówce. Mam nadzieję, że tak będzie po wsze czasy”<sup>4</sup>.

Prawie rok później szefowa MEN wizytująca II LO im. Władysława Broniewskiego w Koszalinie tak wypowiadała się o polskiej szkole: „Im dłużej jestem ministrem, tym lepiej wiem, że z naszą edukacją jest bardzo dobrze. Mamy powody do dumy. Pracujemy nad szczegółami. Jesteśmy w takiej sytuacji, że Skandynawowie nam zazdroszczą i pytają, jak my to robimy”<sup>5</sup>.

### **Szkoła dobra, Karta zła? Jak to możliwe...**

Odnosząca takie sukcesy polska szkoła jest jednocześnie krytykowana i atakowana przez część mediów, komentatorów i polityków jako zbyt mało nowoczesna i spętana sztywnymi państwowymi regulacjami. Rzekome skostnienie i gorset przepisów, w którym tkwią dyrektorzy i nauczyciele, co ma hamować rozwój oświaty oraz zniechęcać pedagogów do kreatywnej pracy. Zwolennicy takiej negatywnej diagnozy polskiej edukacji obwiniają za ten stan rzeczą ustawę Karta Nauczyciela, która reguluje m.in. warunki zatrudniania, czas pracy (w tym wymiar zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych), awans zawodowy oraz zasady wynagradzania nauczycieli.

Karta – obok ustawy o systemie oświaty – jest najważniejszym aktem prawnym, który decyduje o funkcjonowaniu szkolnictwa w Polsce. Krytycy Karty Nauczyciela uważają – ujmując ich argumentację w dużym skrócie – że to samorządy terytorialne, które prowadzą szkoły, powinny same decydować przynajmniej o czasie pracy i wysokości wynagrodzeń (biorąc pod uwagę popyt na pracę nauczycieli i podaż). Częstym zarzutem (nieprawdziwym) jest twierdze-

<sup>3</sup> (5.11) Stypendia dla najlepszych, PS, aktualność na stronie internetowej Głosu Nauczycielskiego, [www.glos.pl/node/13022](http://www.glos.pl/node/13022) – dostęp 8.11.2014.

<sup>4</sup> Skura P., *Bliżej Finlandii*, op. cit.

<sup>5</sup> (4.11) Przyszły rok bez podwyżek, PS, aktualność na stronie internetowej „Głosu Nauczycielskiego”, [www.glos.pl/node/12991](http://www.glos.pl/node/12991) – dostęp 8.11.2014.

nie, że Karta nakazuje płacić wszystkim nauczycielom tyle samo, bez względu na to, jak uczą. Ustawę tę krytykuje m.in. minister edukacji Joanna Kluzik-Rostowska, która uważa, że należy ją napisać na nowo.

„Autor nowej ustawy musi wiedzieć, że dzisiejsza Karta nie potrafi docenić najlepszych nauczycieli, za to skutecznie chroni słabych. Dyrektor szkoły musi mieć dużą swobodę w organizowaniu pracy szkoły, nagradzaniu współpracowników” – stwierdziła szefowa MEN w wywiadzie dla „Dziennika Gazety Prawnej”<sup>6</sup>. To tylko jedna z wypowiedzi minister edukacji utrzymanych w tym tonie. Pogląd na temat konieczności zastąpienia Karty Nauczyciela inną ustawą regulującą status zawodowy pedagogów Joanna Kluzik-Rostowska powtarza przy różnych okazjach, nie szczędząc przy tym dosadnych określeń typu „grzyb na ścianie”<sup>7</sup>, czy „twór stanu wojennego”.

Podobnie krytycznie wypowiada się były wicepremier i autor wolnorynkowych reform z początku lat 90. prof. Leszek Balcerowicz. „Karta to jaskrawy przykład przywileju uzyskanego przez określoną grupę zawodową w latach 80. ubiegłego wieku, który nie daje żadnych korzyści tym, dla których system edukacji został stworzony, czyli uczniom i rodzicom” – mówił w wywiadzie dla „Rzeczpospolitej”<sup>8</sup>.

Obecny system zatrudniania i wynagradzania nauczycieli jest oceniany negatywnie także w niektórych komentarzach prasowych i artykułach, co obrazują same tylko tytuły tych publikacji, np.: „Nauczyciele rujną budżety gmin”<sup>9</sup>, „Wygrać z Kartą Nauczyciela”<sup>10</sup>, „Destrukcyjna Karta Nauczyciela”<sup>11</sup>.

- 
- <sup>6</sup> Minister edukacji dla DGP: Karta Nauczyciela wymaga zmian. Artur Radwan, Klara Klinger | 2014-02-25 07:23 | Aktualizacja: 07:25, wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/451805,joanna-kluzik-rostowska-dla-dgp-karta-nauczyciela-wymaga-zmian.html – dostęp 11.03.2014.
- <sup>7</sup> Miziołek J., *Karta Nauczyciela jest jak grzyb na ścianie*, wywiad z Joanną Kluzik-Rostowską, „Polska The Times”, 4.04.2014.
- <sup>8</sup> *Karta szkodzi uczniom* Artur Grabek, Bartosz Marczuk 11.06.2012, ostatnia aktualizacja 11.06.2012. www.rp.pl/artykul/890024.html – dostęp 11.03.2014
- <sup>9</sup> *Nauczyciele rujną budżety gmin*; Artur Radwan 29.08.2011; aktualizacja: 03.09.2011 praca.gazetaprawna.pl/artykuly/542357,nauczyciele\_rujnuja\_budzety\_gmin.html – dostęp 11.03.2014
- <sup>10</sup> *Wygrać z Kartą Nauczyciela*; Artur Grabek 10.01.2014, ostatnia aktualizacja 10.01.2014 www.rp.pl/artykul/1078217.html – dostęp 11.03.2014

Z tymi opiniami polemizuje Związek Nauczycielstwa Polskiego, który przekonuje, że Karta Nauczyciela nie tylko nikomu nie szkodzi, ale wręcz przeciwnie – gwarantuje wysoką jakość nauczania<sup>12</sup>, dlatego że ustawa zapewnia szkole i jej pracownikom pewną stabilizację, pozwalającą im wykonywać swoje zadania niezależnie od bieżącej koniunktury ekonomicznej. Odnosząc się do wspomnianych już wyników badania OECD, prezes ZNP Sławomir Broniarz stwierdził, że: „osiągnięcia naszych piętnastolatków mają związek z warunkami, jakie stwarza w Polsce nie tylko nauczycielom, ale przede wszystkim uczniom – Karta Nauczyciela”<sup>13</sup>.

Podobny pogląd wyraża edukacyjny ekspert i były wiceminister edukacji narodowej Maciej Jakubowski. Jakubowski, który przed objęciem stanowiska w MEN pracował m.in. w OECD, gdzie zajmował się badaniami PISA, uważa, że Karta Nauczyciela generalnie pozytywnie wpływa na jakość nauczania. „Karta trzyma cały system w pewnych ryzach. Mamy zdecentralizowane finansowanie edukacji, a jednocześnie samorządy muszą płacić pensje nauczycielskie w pewnym stopniu określone centralnie” – mówił b. wiceszef MEN w wywiadzie dla „Głosu Nauczycielskiego”<sup>14</sup>. I choć jego zdaniem Kartę można uelastyczyć, to jednak konieczne jest, by „nauczyciel w biednym samorządzie miał gwarancję podobnej pensji jak nauczyciel w samorządzie najbogatszym”<sup>15</sup>.

## Dwie wizje edukacji. Zderzenie!

Dyskusja wokół Karty Nauczyciela – bez względu na to, czy przybiera bardziej eksperckie, czy publicystyczne formy – bardzo często polega na zderzeniu dwóch wizji edukacji. To – nazwijmy je tak – edukacja publiczna i edukacja skomercjalizowana. Według pierwszej wizji, system powinien się opierać na szkolnictwie publicznym, bardziej egalitarnym niż elitarnym, chronionym przed nadmiernym urynkowaniem, obudowanym pewnymi gwarancjami ze strony państwa. Druga wizja traktuje system edukacji jako rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego ze znacznym udziałem podmiotów prywatnych. To system bardziej elitarny niż egalitarny, otwarty na wpływy rynku, poddany mechanizmom konkurencji, maksymalnie uwolniony od państwowych regulacji.

<sup>11</sup> *Destrukcyjna Karta Nauczyciela*; Bartosz Marczuk 14-06-2012, ostatnia aktualizacja 14.06.2012 [www.rp.pl/arttykul/892153.html](http://www.rp.pl/arttykul/892153.html) – dostęp 11.03.2014.

<sup>12</sup> Stanowiska i komunikaty ZNP na stronie [www.znp.edu.pl](http://www.znp.edu.pl)

<sup>13</sup> Skura P., *Bliżej Finlandii*, GN nr 50 z 11 grudnia 2013 r.,

<sup>14</sup> Skura P., Rzekanowski J., *Edukacyjny cud nad Wisłą*, 11 grudnia 2013 nr 50 „Głos Nauczycielski”.

<sup>15</sup> Tamże.

W polskich realiach spór zwolenników edukacji publicznej oraz edukacji skomercjalizowanej koncentruje się na kwestii Karty Nauczyciela, ma ona bowiem kluczowe znaczenie dla systemu edukacji (nauczyciele to jeden z filarów systemu) i w ogromnym stopniu wpływa na wydatki oświatowe państwa oraz na sposób podziału tych pieniędzy. Oczywiście w sporze, o którym mowa, pojawiają się również inne tematy, takie jak np. postulat wprowadzenia bonu oświatowego, przekazywanie szkół do prowadzenia podmiotom prywatnym, kwestia istnienia quasi-ryнку usług edukacyjnych i konkurencji między szkołami. Jednak wszędzie tam, gdzie te tematy dotyczą spraw zatrudnienia i wynagradzania nauczycieli, i tak w tle pojawia się wątek Karty Nauczyciela.

### **Karta chroni przez pełnym urynkowaniem**

Nauczycielska ustawa zawodowa w polskich warunkach okazała się dosyć skuteczną zaporą chroniącą system edukacji przed pełną komercjalizacją. Czyli przed urynkowaniem zasad zatrudniania i wynagradzania nauczycieli. Ewentualna likwidacja Karty Nauczyciela (lub ograniczenie jej znaczenia) pozwoliłaby kontynuować proces urynkowania (komercjalizacji) edukacji, który dokonuje się od początku lat 90. Ten proces niestety trwa, mimo że w demokratycznym państwie edukacja powinna być zadaniem publicznym<sup>16</sup>.

Komercjalizacja (urynkowanie) oznacza w tym wypadku nie tylko podporządkowanie działania tego systemu w różnych jego aspektach kryteriom eko-

<sup>16</sup> „Oświata stanowi konstytucyjne zadanie publiczne państwa. Obciąża ono parlament, Radę Ministrów (rząd), poszczególnych ministrów konstytucyjnych (przede wszystkim do spraw oświaty i wychowania, ale także innych – resortowych) oraz terenowe organy administracji rządowej, jak również samorząd terytorialny” – pisze Elżbieta Majchrowicz-Jopek w: Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace”, nr 4(12)/2012. Jak podkreśla autorka artykułu, omawiając charakter zadania publicznego, wyeksponować należy kwestię odpowiedzialności organów administracji publicznej za jego realizację – odpowiedzialność ta ma charakter publicznoprawny, której organ administracji publicznej nie może się wyzbyć. (...) Są one określonymi konstytucyjnie obowiązkami organów państwa i jednostek samorządu terytorialnego – administracja rządowa czy samorządowa nie mogą więc jednostronnie ograniczać zakresu zadań publicznych, kierując się względami ekonomicznymi lub politycznymi, lub w inny sposób odstąpić od ich wykonywania. Państwo i samorząd terytorialny mają rację bytu właśnie dlatego, że podejmują określone działania w interesie zbiorowym.

nomicznym (finansowym). Komercjalizacja polega także na dążeniu do przekształcenia systemu edukacji w quasi-rynek, na którym szkoły funkcjonują jak quasi-firmy – konkurują między sobą o uczniów, są zarządzane i rozliczane z osiągniętych wyników według wzorów zaczerpniętych z biznesu.

O tym zjawisku mówi w wywiadzie dla „Głosu Nauczycielskiego” prof. Tomasz Szkudlarek z Instytutu Pedagogiki Uniwersytetu Gdańskiego, który uważa, że: „w zarządzaniu szkołami przyjęto metaforę rynku – metaforę, ponieważ rynek edukacyjny jest sztucznie stworzonym rynkiem. Politycznie wprowadza się pewne mechanizmy regulacyjne, które udają mechanizmy rynkowe po to, żeby wpuścić szkoły w rywalizację”<sup>17</sup>.

„Ten system oceniania szkół ułatwia też redukcję wydatków publicznych i stopniowe przenoszenie kosztów edukacji na rodziców/studentów/klientów, co wspiera rozwarstwienie społeczne – zamożni »kupują« lepsze wykształcenie niż biedni” – dodaje rozmówca „Głosu Nauczycielskiego”<sup>18</sup>.

Quasi-biznesowy styl zarządzania edukacją, gdzie szkoły są oceniane i rankingowane na podstawie wyników uczniów osiągniętych na egzaminach (podobnie jak firmy są oceniane na podstawie wyników ekonomicznych), nawiązuje do modelu zarządzania administracją publiczną, który stał się popularny w Europie Zachodniej w latach 70. i 80. XX w. Był on oparty m.in. na założeniu, że istnieją uniwersalne zasady skutecznego zarządzania organizacją, które sprawdzają się zarówno w organizacjach publicznych, prywatnych (firma) czy pozarządowych.

„Mówiąc o »ekonomizacji edukacji«, mam na myśli pewien styl zarządzania instytucjami sektora publicznego, określane najczęściej mianem *New Public Management*, w którym wykorzystuje się mechanizmy skopiowane z metod zarządzania biznesem. (...) Działają tu nieobecne dawniej w tym sektorze zasady konkurencji, zarządzania przez projekty, mniej lub bardziej szeroko zakrojonej prywatyzacji, a przede wszystkim – »rozliczalności« (*accountability*), czyli stałej oceny skuteczności działań instytucji na podstawie ograniczonej liczby parametrów, jak ocena pracy szkół na podstawie rankingu wyników egzaminacyjnych” – wyjaśnia prof. Szkudlarek<sup>19</sup>.

Zjawisko komercjalizacji ma więc kilka aspektów i przejawów. Chodzi tu zarówno o urynkowanie systemu edukacji i przekształcenie go we wspomniany quasi-rynek, jak i stopniowe zmniejszanie wpływu i udziału państwa

<sup>17</sup> Goetz M., *W kleszczach quasi-ryнку, wywiad z prof. Tomaszem Szkudlarkiem*, GN nr 51-52 z 18-25 grudnia 2013 r., s. 12–13.

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Tamże.

w systemie przy jednoczesnym zwiększaniu znaczenia sektora prywatnego. Ścisły z tym związek ma kwestia finansowania edukacji. Wiemy już, że urynkowanie przejawia się m.in. w postrzeganiu wydatków na edukację w kategoriach strat i zysków, prawie tak jak finansów przedsiębiorstwa. Jeśli chodzi o edukację, istotne staje się także to, jakie są źródła finansowania (budżet państwa czy bezpośrednio kieszenie rodziców uczniów), oraz to, do kogo trafiają pieniądze przeznaczone na edukację (czy do nauczycieli w formie wynagrodzeń gwarantowanych przez Kartę Nauczyciela, czy do biznesu edukacyjnego w formie zysku). Moim zdaniem, spór o to, w jakim stopniu polska edukacja pozostanie publiczna, a w jakim będzie skomercjalizowana, jest w gruncie rzeczy sporem o podział ogromnej kwoty pieniędzy, jaka trafia z budżetu państwa do samorządów terytorialnych w postaci tzw. subwencji oświatowej (części oświatowej subwencji ogólnej). W 2014 r. za pośrednictwem subwencji trafiło do samorządów 39,5 mld zł, zgodnie z projektem budżetu państwa na 2015 r., przyszłoroczna subwencja ma wynieść prawie 40,4 mld zł. To kwota, która stanowi ponad 11 proc. planowanych wydatków budżetu<sup>20</sup>. Obecnie zdecydowana większość pieniędzy z subwencji trafia do oświaty publicznej i do nauczycieli szkół samorządowych w formie wynagrodzeń. Ograniczenie liczby szkół publicznych przy jednoczesnym zwiększeniu udziału w systemie placówek niepublicznych z nauczycielami pozbawionymi Karty Nauczyciela spowoduje – w dużym uproszczeniu – przetransferowanie części subwencji do sektora prywatnego. To jest właśnie, moim zdaniem, głównym celem walki prowadzonej przez większość zwolenników komercjalizacji, walki o zniesienie lub ograniczenie znaczenia Karty Nauczyciela. Wspierają ten proces przedstawiciele samorządu terytorialnego, którzy spodziewają się, że przejęcie prowadzenia szkół przez podmioty prywatne, pozwoli na uzyskanie oszczędności w wydatkach gmin i powiatów na oświatę<sup>21</sup>.

Pisząc o komercjalizacji (urynkowaniu) edukacji, wypada scharakteryzować główne przejawy tego zjawiska w Polsce<sup>22</sup>. Przejawia się ona w zwiększeniu obecności sektora prywatnego w oświacie. Chodzi już nie tylko

<sup>20</sup> (24.09) *Budżet bez podwyżek*, PS, aktualność na stronie internetowej „Głosu Nauczycielskiego”, [www.glos.pl/node/12714](http://www.glos.pl/node/12714) – dostęp 8.11.2014.

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat: Rzekanowski J., *Komercjalizując oświatę. Przykłady opisane przez „Głos Nauczycielski”*, w: *Komercjalizacja edukacji. Konsekwencje i nowe zagrożenia*, Syska M. (red.), Ośrodek Myśli Społecznej im. F. Lassalle’a, Wrocław – Warszawa 2010.

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat: Rzekanowski J., *AAA oddam szkołę. Jakie konsekwencje komercjalizacji ponoszą uczniowie i uczennice?*, w: *Edukacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2013.



o istniejące szkoły prywatne, czy społeczne (non-for-profit), rozkwit firm edukacyjnych prowadzących korepetycje i przygotowujących do egzaminów. Sektor prywatny jest bardzo silnie obecny we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem (prywatne żłobki i przedszkola, tzw. inne formy wychowania przedszkolnego) oraz w przypadku szkół dla dorosłych prowadzonych przez firmy. Biznes wkracza też do oświaty w postaci firm, które prywatyzują funkcje administracyjne, socjalne i opiekuńcze szkół. To firmy gastronomiczne, które działają zamiast stołówek szkolnych, firmy sprząające zamiast etatowych sprzątarek i ochroniarskie zamiast woźnych. Komercjalizujemy także nasze myślenie o edukacji i język, którym o niej mówimy. Wykształcenie traktowane jest coraz bardziej jak towar, a nie dobro społeczne, wiedza i umiejętności są kapitałem, który ma procentować. Mówimy o „rynku usług edukacyjnych”, na którym szkoły mają konkurować. Ich dyrektorzy stają się „menedżerami”, a uczniowie „klientami” szkół. Księgowi w gminach zajmują się „racjonalizowaniem kosztów oświatowych”, cieszymy się, gdy samorządowcy chcą łożyć pieniądze na oświatę, bo widzą w tym nie „stratę”, lecz „inwestycję”.

Najważniejszym jednak przejawem komercjalizacji jest przejmowanie prowadzenia samorządowych szkół publicznych przez podmioty prywatne (np. stowarzyszenia, fundacje). Jest to właściwie ukryta prywatyzacja edukacji. Oczywiście nie następują w tym wypadku zmiany własnościowe, jak w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, ale oświata, która powinna być zadaniem publicznym, przechodzi pod kontrolę podmiotów prywatnych<sup>23</sup>. Powstaje nowa kategoria placówek, które nadal mają być bezpłatne i posiadają uprawnienia placówek publicznych, lecz ich status jest zupełnie inny niż szkół prowadzonych przez samorząd. W dodatku szkoły te są dotowane z publicznych pieniędzy (wyplacana im dotacja pochodzi z subwencji oświatowej).

<sup>23</sup> Przyjrzyjmy się, jak funkcjonuje pojęcie komercjalizacji w odniesieniu do dokonywanych w latach 90. XX w. przekształceń przedsiębiorstw oraz do stosunkowo nowego zjawiska komercjalizowania szpitali. W obu sytuacjach mieliśmy i mamy do czynienia z przekształcaniem tych podmiotów w spółki działające na zasadach rynkowych. Zgodnie z ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 30 sierpnia 1996 r., komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego polega na przekształceniu go w spółkę kapitałową. Nowelizacja ustawy o działalności leczniczej z 2011 r. ułatwiła jednostkom samorządu terytorialnego przekształcanie publicznych szpitali – zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe. Szkoła prowadzona przez stowarzyszenie nie jest spółką, ale od szkoły samorządowej różni ją to, że jest w większym stopniu uwolniona od regulacji narzucanych przez państwo.

Ustawa o systemie oświaty określa dwie ścieżki dokonywania takich przekształceń w oświacie. Jeśli chodzi o szkoły, do których uczęszcza 70 i więcej uczniów, najpierw musi nastąpić formalna likwidacja szkoły samorządowej z końcem roku szkolnego i z zachowaniem wszelkich rygorów prawnych, a następnie niejako w jej miejsce powstaje szkoła prowadzona przez stowarzyszenie lub fundację. Od 2009 r. zmiana taka nie wymaga już zgody, lecz tylko wydania opinii przez kuratora oświaty, która nie jest wiążąca. Dla szkół liczących mniej niż 70 uczniów wprowadzono w 2009 r. uproszczoną ścieżkę przekształcenia – przekazanie prowadzenia szkoły odbywa się bez jej likwidacji, lecz na podstawie umowy zawartej między samorządem a nowym organem prowadzącym (osobą prawną lub fizyczną). Zmiana taka może nastąpić w trakcie trwania roku szkolnego<sup>24</sup>.

Niektóre samorzady terytorialne nadużywają przepisów pozwalających przekazywać prowadzenie szkół podmiotom prywatnym. Np. gmina Hanna w województwie lubelskim – niezgodnie z prawem oświatowym – zrezygnowała z prowadzenia wszystkich szkół na swoim terenie, przekazując je fundacji. Gmina Leśniowice w tym samym województwie wyraziła zgodę na utworzenie szkół prowadzonych przez stowarzyszenie, które to szkoły zastąpiły prawie wszystkie dotychczasowe placówki samorządowe. W gminie Darłowo, w województwie zachodniopomorskim, doszło do utworzenia szkół społecznych, które przejęły funkcje części działających dotychczas placówek gminnych. W tych wszystkich sytuacjach wspólnym mianownikiem jest fakt, iż w przekształconych placówkach nauczyciele nie są zatrudnieni na podstawie Karty Nauczyciela, a wysokość ich wynagrodzenia nie jest już gwarantowana przez państwo. Pozwala to na obniżenie wydatków na pensje pracujących tam pedagogów. Oczywiście niekorzystnym zmianom sprzeciwia się Związek Nauczycielstwa Polskiego, który używa wszelkich środków prawnych, by obronić publiczny i samorządowy charakter szkół. ZNP zabiega o unieważnienie tych decyzji samorządu, które są łamaniem lub obejściem prawa, zaskarża też rozstrzygnięcia administracyjne przed sądami, występuje do premiera o zawieszenie wójtów i burmistrzów, którzy w rażąco sposób odmawiają respektowania prawa, składa skargi w MEN na kuratorów oświaty opieszale reagujących na bezprawne działania samorządowców. Jednak interwencje te nie zawsze są skuteczne, a prawo nie zawsze można wyegzekwować.

<sup>24</sup> Ta procedura opisana w ustawie o systemie oświaty miała przeciwdziałać likwidacji małych szkół i była skierowana głównie do społeczności lokalnych zainteresowanych przejęciem szkoły. Praktyka okazała się zupełnie inna. Samorzady zaczęły wykorzystywać te przepisy do „ucieczki” od Karty Nauczyciela.



Część samorządów próbowała dokonywać jeszcze bardziej kuriozalnych przekształceń w oświacie – powierzyć prowadzenie szkół i placówek oświatowych spółkom komunalnym lub spółkom z udziałem gminy.

W Biłgoraju (woj. lubelskie) lokalne władze utworzyły komunalną spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością „Junior” w celu prowadzenia przedszkola oraz żłobka – zamiast istniejących do tej pory dwóch samorządowych placówek opieki nad dziećmi. W podkarpackiej gminie Cieszanów uznano, że działający tam Zakład Obsługi Gminy Sp. z o.o., zajmujący się m.in. transportem publicznym, poradzi sobie także z prowadzeniem Niepublicznego Zespołu Szkół. Niepubliczny Zespół Szkół miał konkurować z placówkami publicznymi. W Środzie Wielkopolskiej gmina utworzyła spółkę, która przejęła oddziały przedszkolne oraz prowadzenie części szkół.

Decyzje samorządów o likwidacji lub przekazaniu szkół w celu zastąpienia placówek publicznych innymi, prowadzonymi przez podmioty prywatne, są wynikiem „rynkowego” podejścia do edukacji. Chociaż często przekształcenia w oświacie i „racjonalizowanie” sieci szkół są uzasadniane malejącą liczbą uczniów (tzw. niż demograficzny), to samorządy najczęściej kierują się przede wszystkim względami ekonomicznymi i bynajmniej tego nie ukrywają. Aby się tym przekonać, wystarczy lektura kilku uzasadnień do uchwał intencyjnych lub ostatecznych w sprawie likwidacji placówki<sup>25</sup>.

Niestety Ministerstwo Edukacji Narodowej wprowadziło zmiany w prawie, które zdaniem ZNP są zachętą do prywatyzacji edukacji. Chodzi o nowe przepisy rozporządzenia dotyczącego podziału subwencji oświatowej. Zmiana jednego ze wskaźników w algorytmie naliczania subwencji spowodowała, że gminy, które nie prowadzą żadnej szkoły i nie zatrudniają ani jednego nauczyciela na podstawie Karty, mogą otrzymywać pieniądze z budżetu państwa na niezmiennym poziomie. Związek wyraził zaniepokojenie postawą MEN w tej sprawie. Według ZNP: „resort edukacji zamierza wspierać finansowo zastępowanie publicznych szkół samorządowych placówkami prowadzonymi przez prywatne podmioty”. „Naszym zdaniem, przekazywanie publicznych szkół podmiotom prywatnym nie może być sposobem na niedofinansowanie zadań oświatowych. Taka polityka edukacyjna doprowadzi bowiem do zakwestionowania konstitu-

<sup>25</sup> Na przykład uchwała nr XXVII/130/2012 rady Gminy Godkowo z 14 listopada 2012 roku w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Bielicy: „Likwidację Szkoły Podstawowej w Bielicy należy uznać za: – uzasadnioną pod względem wyrównywania szans edukacyjnych dzieci z dotychczasowego obwodu szkolnego SP w Bielicy, – uzasadnioną ekonomicznie. (...) Istotną kwestią przemawiającą za likwidacją szkoły podstawowej jest bardzo wysoki koszt utrzymania szkół”.

cyjnego obowiązku zagwarantowania przez państwo równego dostępu do edukacji publicznej” – czytamy w liście prezesa ZNP Sławomira Broniarza do minister Joanny Kluzik-Rostkowskiej<sup>26</sup>.

### Niepublicznych coraz więcej

Chociaż publicznych samorządowych placówek oświatowych nadal jest najwięcej, to przybywa szkół prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Przyjrzyjmy się, jak sytuacja zmieniła się w ciągu 10 lat po przełomie ustrojowym w 1989 r. Jak wiadomo, w tym czasie dokonana się reforma oświaty polegająca na jej usamorządowieniu, lecz nastąpiło także znaczące zwiększenie udziału placówek niepublicznych w systemie<sup>27</sup>.

W roku szkolnym 2011/2012 mieliśmy w Polsce 12 652 szkoły podstawowe prowadzone przez samorząd terytorialny, do których uczęszczało 2 107 940 uczennic i uczniów. 41 podstawówek prowadziły jednostki administracji rządowej (4973 uczniów), 681 – organizacje społeczne i stowarzyszenia (38 657 uczniów), 83 – organizacje wyznaniowe (11 575 uczniów), 315 – pozostałe (24 027 uczniów). Dla porównania, w roku szkolnym 1990/1991 instytucje rządowe prowadziły aż 20 477 podstawówek (5 282 204 uczniów), raczkujący wtedy samorząd terytorialny – zero, a organizacje społeczne i stowarzyszenia tylko 80 (a sześć – organizacje wyznaniowe i stowarzyszenia).

Podział gimnazjów ze względu na organ prowadzący wyglądał w roku szkolnym 2011/2012 tak: 6505 – samorząd (1 153 500 uczniów), 397 – organizacje społeczne i stowarzyszenia (24 514 uczniów), 129 – organizacje wyznaniowe (17 108 uczniów), 37 – administracja rządowa (927 uczniów), 263 – pozostałe (13 973 uczniów). Jeśli chodzi o licea ogólnokształcące, w analogicznym okresie samorząd prowadził 1963 (575 193 uczniów), organizacje społeczne – 178 (10 445 uczniów), wyznaniowe – 91 (9947 uczniów), pozostałe – 199 (12 610 uczniów). Uwzględniając technika, szkoły zawodowe i licea profilowane, samorządowych było 3848 (740 620 uczniów), „rządowych” – 185 (21 023 uczniów),

<sup>26</sup> (28.10) ZNP: MEN zmierza do prywatyzacji szkół, PS, aktualność na stronie internetowej „Głosu Nauczycielskiego”, [www.glos.pl/node/12948](http://www.glos.pl/node/12948) – dostęp 8.11.2014.

<sup>27</sup> Wszystkie dane pochodzą z opracowania Głównego Urzędu Statystycznego Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2011/2012, Warszawa 2012. Cytowane poniżej dane umieszczono także w publikacji: Rzekanowski J., *AAA oddam szkołę. Jakie konsekwencje komercjalizacji ponoszą uczniowie i uczennice?*, w: Edukacja. Przewodnik Krytyki Politycznej, Warszawa 2013

„stowarzyszeniowych” – 158 (13 214 uczniów), wyznaniowych – 26 (1401 uczniów), pozostałych – 174 (16 305 uczniów).

Od roku szkolnego 1995/1996 do 2011/2012 liczba podstawówek prowadzonych przez organizacje społeczne i stowarzyszenia wzrosła ponad trzykrotnie, ze 187 (uczniów i uczennic było 18 845) do 681 (38 657). Samorządowych podstawówek w ostatnich latach ubywało – w roku szkolnym 2000/2001 było 16 297 tych szkół, do roku szkolnego 2011/2012 z mapy oświatowej znikło ich aż 3645 (liczba ich uczniów i uczennic spadła z 3 184 785 do 2 107 940). Przybyło także gimnazjów prowadzonych przez organizacje społeczne – po pierwszym roku od ich utworzenia w wyniku reformy z 1999 r., czyli w r. szk. 2000/2001, było ich 219 (7132 uczniów i uczennic), a w r. szk. 2011/2012 – o 178 więcej (liczba uczniów i uczennic wzrosła o 17 382). Organizacje społeczne zwiększyły stan posiadania także na odcinku liceów (w r. szk. 1990/1991 – 65, w 2011/2012 – o 113 więcej) oraz zawodówek, techników i liceów profilowanych (w analogicznym okresie ich liczba wzrosła z 89 do 158).

Zmiany w sieci szkolnej przeanalizował także Instytut Badań Edukacyjnych. Autorzy raportu IBE „Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce w latach 2007-2012”<sup>28</sup> podają, że w omawianym okresie ponad 500 szkół zostało przez samorządy przekazanych do prowadzenia tzw. innym podmiotom, głównie stowarzyszeniom. Ich zdaniem, zmiana organu prowadzącego była równie częsta jak samo likwidowanie szkół. I znów dotyczy to głównie szkół podstawowych, a sporadycznie gimnazjów.

Specjaliści IBE porównali też liczbę szkół zamkniętych i nowo utworzonych. Pod względem „ilościowym” zmieniło się niewiele. Dostrzegalna jest natomiast różnica jakościowa. Okazuje się, że nowe podstawówki otwierają przede wszystkim podmioty komercyjne, zwłaszcza od 2010 r., które utworzyły połowę nowych szkół. Tych prowadzonych przez stowarzyszenia przybywa, ale ten wzrost nie jest skutkiem powoływania nowych placówek, lecz wynika z przejmowania szkół od gmin – głosi raport IBE<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Herczyński J., Sobotka A., *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012*, Warszawa 2014.

<sup>29</sup> Tamże: W latach 2008–2012 gminy utworzyły 29 nowych podstawówek, stowarzyszenia 42, podmioty komercyjne 86, organizacje wyznaniowe dziewięć, inne – jedną. W sumie powstało 167 nowych szkół podstawowych. W badanym pięcioleciu otwarto 359 gimnazjów, gminy utworzyły 129, stowarzyszenia 122, podmioty komercyjne 74, organizacje wyznaniowe 15 (inne – 19).

## Komercjalizacja i co z tego?

Na zakończenie warto odpowiedzieć na pytanie, właściwie dlaczego komercjalizacja edukacji w takiej formie, w jakiej ma miejsce w Polsce, jest negatywnym zjawiskiem. Jest ono negatywne dla pracowników oświaty, ponieważ prowadzi do pogorszenia warunków pracy oraz do uzależnienia „skomercjalizowanych” pedagogów, których nie chroni już Karta Nauczyciela<sup>30</sup> od woli organu prowadzącego (bez względu na to, czy tym organem pozostaje jeszcze samorząd, czy jest nim już np. stowarzyszenie). Niekorzystny dla uczniów jest fakt, iż komercjalizacja bardzo często oznacza pogorszenie standardów działania placówki i generalnie jakości świadczonych usług. Dla systemu i społeczeństwa fatalne jest tworzenie w wyniku komercjalizacji szkół dwóch kategorii – w wersji standardowej (szkoły publiczne samorządowe) oraz w „tańszej” wersji (szkoły niepubliczne stowarzyszeniowe). W praktyce może to powiększać nierówności w dostępie do edukacji.

Jakie argumenty podnoszą krytycy komercjalizacji? Na luki w samej procedurze powierzania prowadzenia szkół podmiotom prywatnym zwraca uwagę dr Dawid Sześciło, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zdaniem, takie przekształcenia w oświacie zagrażają interesowi publicznemu. „Mamy tu do czynienia z przejściem zarządzania szkołą przez podmiot prywatny – i to wcale nie musi być organizacja pozarządowa, ale równie dobrze osoba fizyczna albo spółka. W świetle wszystkich definicji oraz literatury dotyczącej zarządzania publicznego jest to typowy przykład prywatyzacji wykonywania zadań publicznych” – mówił „Głosowi Nauczycielskiemu”<sup>31</sup>.

Według prawnika z UW, w przy tworzeniu ustawowej procedury powierzania szkół stowarzyszeniom złamano wszystkie zasady, jakie powinny być zachowane w takich przypadkach. „To ewenement w skali całego systemu prawnego naszego kraju, gdzie bez otwartej, konkurencyjnej, przejrzystej procedury prywatyzuje się jedno z najważniejszych zadań publicznych, jakim jest oświata. Samorząd, który decyduje o powierzeniu szkoły organizacji pozarządowej czy innemu podmiotowi prywatnemu, nie musi nawet organizować konkursu na

<sup>30</sup> Przejęcie szkoły przez stowarzyszenie powoduje często obniżkę wynagrodzeń i zmianę zasad zatrudnienia – zamiast zatrudnienia na podstawie Karty Nauczyciela, „zwykła” umowa o pracę lub nawet umowa zlecenia, w skrajnych przypadkach zawierana na dziesięć miesięcy, z przerwą na wakacje.

<sup>31</sup> Skura P., *Prywatyzacja szkół, wywiad z dr. Dawidem Sześciło*, GN nr 16 z 16 kwietnia 2014.

operatora szkoły. W efekcie szkoła może trafić w ręce znajomego wójta. Brakuje procedury, która by coś takiego uniemożliwiła”<sup>32</sup>. „To tak, jakby oddawać prowadzenie szpitala firmie zajmującej się na co dzień zarządzaniem cementrzem. Lekkomyślność jest po prostu wpisana w ustawę o systemie oświaty. Mamy do czynienia z jednym z najgorszych produktów legislacyjnych, jakie istnieją w systemie samorządu terytorialnego” – twierdzi Sześciło<sup>33</sup>, który przeanalizował proces kontraktowania zadań gmin u podmiotów prywatnych w innych państwach.

„Z badań międzynarodowych wynika, że kontraktowanie wymaga spełnienia podstawowego warunku – nie może ono zagrażać jakości i dostępności usług publicznych ani nie może pogarszać sytuacji pracowników instytucji podlegających prywatyzacji. Natomiast państwo i administracja muszą być na tyle silne, by zapewnić realizację tego warunku. Tymczasem nasza administracja, niestety, nie radzi sobie z inteligentnym kontraktowaniem usług publicznych” – zaznacza rozmówca „Głosu Nauczycielskiego”<sup>34</sup>.

Ekspertci Instytutu Badań Edukacyjnych Agnieszka Dziemianowicz-Bąk i Jan Dzierzgowski przeanalizowali przypadki 13 gmin w Polsce, w których zdecydowano się na likwidację lub przekazanie szkół stowarzyszeniom. Ich wnioski składają się na raczej negatywny obraz przekształceń w oświacie<sup>35</sup>. W zbadanych przypadkach głównym celem zmiany było uzyskanie oszczędności w wydatkach na oświatę. Ekspertci z IBE odnieśli wrażenie, że „dla przedstawicieli samorządów kwestie niezwiązane bezpośrednio z finansami to nie tyle powody, ile pewne dodatkowe uzasadnienia, poboczne argumenty przemawiające za racjonalnością planowanych wówczas, ostatecznie zaś poczynionych zmian”<sup>36</sup>.

Najciekawsze jest jednak to, że spodziewanych oszczędności nie uzyskano. Każda z 13 przebadanych gmin dopłacała w latach 2007–2011 do funkcjonowania szkół z własnych środków, mimo przekształcenia. „Ten fakt jest zupełnie oczywisty. Kluczowa jest jednak sprawa, że w roku 2011 dopłacano praktycznie tyle samo co w roku 2007. Inaczej mówiąc, gminy w podobnym stopniu co wcześniej dofinansowują swoje zadania oświatowe.”<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Dziemianowicz-Bąk A., Dzierzgowski J., *Likwidacja szkół podstawowych oraz przekazywanie stowarzyszeniom*, IBE, Warszawa 2014. Omówienie raportu ukazało się w artykule: Skura P. *Szkoła albo wodociąg*, „Głos Nauczycielski” nr 46 z 12 listopada 2014 r.

<sup>36</sup> Tamże, cytata za Skura P., *op. cit.*

<sup>37</sup> Tamże, cytata za Skura P., *op. cit.*

Pozbawione podstaw okazywały się często argumenty, że przekazanie szkoły stowarzyszeniu doprowadzi do rzeczywistego uspołecznienia oświaty. „Stowarzyszenia (...) przeważnie nie mają obywatelskiego charakteru. Starają się funkcjonować jako profesjonalne organizacje, których misją jest sprawne prowadzenie szkoły i pozyskiwanie środków finansowych. Nie próbują natomiast w znaczącym stopniu włączać w swe działania mieszkańców ani aktywizować społeczności lokalnych” – podkreślono w raporcie<sup>38</sup>.

Na negatywne aspekty komercjalizacji edukacji zwraca także uwagę rzecznik praw obywatelskich, prof. Irena Lipowicz, która poprosiła minister edukacji Joannę Kluzik-Rostkowską o pilne zajęcie stanowiska w sprawie przekazywania placówek podmiotom niezobowiązanym do stosowania wszystkich uprawnień i gwarancji przysługujących nauczycielom, zgodnie z Kartą Nauczyciela<sup>39</sup>. Według rzecznika, skala dzikiej prywatyzacji edukacji jest już tak duża, że potrzebne są rozwiązania systemowe, czyli nowelizacja ustawy o systemie oświaty.

„Z napływających do mnie skarg wynika (...), że obecnie przepisy pozwalające na przekazywanie prowadzenia szkoły coraz częściej stosowane są nie tylko w wyjątkowych sytuacjach, w których lokalna społeczność decyduje się na przejęcie od gminy prowadzenia niewielkiej szkoły, ale stają się podstawowym założeniem polityki oświatowej jednostek samorządu terytorialnego” – czytamy w liście prof. Lipowicz<sup>40</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) podkreśla, że w takich wypadkach zmiana podmiotu prowadzącego szkołę nie wynika z woli lokalnej społeczności i chęci utrzymania małej placówki, ale „z celowego unikania tych postanowień Karty Nauczyciela, które generują największe koszty”<sup>41</sup>. Takie praktyki, zdaniem RPO, mogą doprowadzić do podważenia Konstytucji RP, gwarantującej dzieciom naukę w szkołach publicznych: „Zmiana podmiotów prowadzących szkoły z publicznych na prywatne, zwłaszcza jeżeli skala zjawiska miałaby być znaczna, łączy się ze zmianą modelu systemu oświaty i może prowadzić do przyjęcia modelu sprzecznego z postanowieniami Konstytucji”<sup>42</sup>, ponieważ gwarantuje ona dostęp do rozbudowanej sieci szkół publicznych. Ponadto ustawa o systemie oświaty przewiduje, że sieć ta musi być na tyle gęsta, by odległość miejsca zamieszkania dziecka do szkoły nie przekraczała — trzech lub czterech kilometrów.

<sup>38</sup> Tamże, cytat za Skura P., *op. cit.*

<sup>39</sup> List RPO do Ministra Edukacji Narodowej z 17.07.2014, źródło: [http://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_MEN\\_ws\\_przekazywania\\_szkol\\_publicznych\\_podmiotom%20prywatnym.pdf](http://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MEN_ws_przekazywania_szkol_publicznych_podmiotom%20prywatnym.pdf) – dostęp 9.11.2014.

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> Tamże.



rów (w zależności od klasy). Te regulacje mają zapewnić dzieciom dostęp do szkoły położonej blisko ich miejsca zamieszkania, tak by dostępność edukacji nie zależała od rodzinnej i finansowej sytuacji ucznia. Tymczasem zastąpienie szkół publicznych niepublicznymi ogranicza powszechny dostęp do szkół. „Ma to znaczenie w szczególności dla uczniów z terenów wiejskich. Ze względu na mniejszą gęstość sieci szkół zwiększenie odległości do najbliższej placówki publicznej może być dla nich szczególnie uciążliwe” – zauważyła prof. Lipowicz<sup>43</sup> i zwróciła uwagę także na to, że szkoły niepubliczne nie zawsze muszą pozostać bezpłatne, dlatego nie mogą zastąpić publicznych w zapewnieniu realizacji konstytucyjnego prawa do nauki.

Rzecznik rozprawia się także z argumentem często przytaczanym przez samorządowców przekazujących szkoły, iż placówki stowarzyszeniowe zazwyczaj zachowują status placówki publicznej i nauka w nich jest bezpłatna dla uczniów. Jej zdaniem, władze samorządowe tracą kontrolę nad działaniami prywatnego inwestora, przejmującego szkołę albo nawet wszystkie placówki w gminie. „W takim przypadku to on decyduje bowiem o treściach przekazywanych w szkołach (ponad lub obok podstawy programowej) oraz o kwestiach, takich jak np. profile kształcenia” – czytamy w liście RPO<sup>44</sup>. Dodatkowo, podmioty prywatne w prowadzonych przez siebie szkołach nie muszą realizować zadań oświatowych w interesie publicznym i mogą w każdej chwili zmienić profil działalności. A ich motorem działania pozostaje przede wszystkim zysk, a nie interes publiczny.

Ważne jest również to, co pisze prof. Irena Lipowicz o Kartce Nauczyciela, dokumencie stale krytykowanym przez większość samorządowców, a także przez minister edukacji<sup>45</sup>. Zdaniem Rzecznik, gwarancje płacy i warunków

<sup>43</sup> Tamże.

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> „(...) nauczyciele mają pracę. Nie są chronieni Kartą Nauczyciela, ale realną alternatywą tam nie była szkoła działająca w oparciu o Kartę Nauczyciela albo w oparciu o kodeks pracy, ale szkoła, która będzie istniała albo jej nie będzie” – mówiła minister edukacji Joanna Kluzik-Rostkowska o szkołach stowarzyszeniowych 27.10.2014 w Olsztynie. Dodała, że resort edukacji szuka takich mechanizmów, które pozwolą te małe szkoły utrzymać. Powiedziała również, że sztandarowym przykładem, jak uratować małe wiejskie szkoły, jest gmina Hanna na Lubelszczyźnie, której wójt zdecydował się przekazać wszystkie samorządowe szkoły stowarzyszeniom. Minister edukacji nie kryje swojego negatywnego stosunku do Karty. W jednym z wywiadów powiedziała, że „Karta nauczyciela jest jak grzyb na ścianie” („Polska The Times”, 4.04.2014).

pracy mają zachęcać uzdolnionych absolwentów wyższych uczelni do wyboru zawodu nauczyciela, a już pracujących nauczycieli – do podnoszenia kwalifikacji i pozostania w zawodzie. „Zastąpienie znaczącej części szkół samorządowych szkołami prowadzonymi przez podmioty prywatne nie tylko nie będzie spełniało tych funkcji, ale może nawet pogłębić podział pomiędzy zamożniejszymi i mniej zamożnymi jednostkami samorządowymi. Obok siebie, w systemie oświaty, funkcjonują bowiem placówki oferujące nauczycielom bardzo różne standardy pracy i płacy. Nauczyciele, którzy będą mieli możliwość wyboru miejsca pracy, będą decydowali się na pracę w placówkach samorządowych. Praca w szkołach prowadzonych przez podmioty prywatne, między innymi ze względu na zwykle niższe wynagrodzenie, będzie mniej atrakcyjna dla osób z wykształceniem, dużym doświadczeniem i wiążących swoją przyszłość z zawodem nauczyciela. W praktyce oznacza to zatem rezygnację z realizacji postulatu faktycznej równości w dostępie do nauki i może mieć wpływ na jakość nauczania w szkołach” – ostrzegła RPO<sup>46</sup>.

### Publiczne znaczy dobre

Z rankingu Better Life Index Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wynika, że mamy drugi najlepszy system oświaty wśród wysoko rozwiniętych krajów! Z wynikiem 8,5 pkt (na 10 możliwych) uplasowaliśmy się tuż za Finlandią. Generalnie jednak Polska wypadła w rankingu fatalnie, zajmując w stawce 36 krajów dopiero 27. miejsce (dotyczył on różnych dziedzin życia społecznego, nie tylko edukacji).

Co analitycy OECD docenili w polskim systemie oświaty? „Posiadanie dobrego wykształcenia jest ważnym warunkiem znalezienia pracy. W Polsce 89 proc. osób dorosłych w wieku 25–65 lat ma dyplom szkoły średniej, to więcej niż średnia państw OECD wynosząca 75 proc. Dotyczy to zarówno kobiet, jak i mężczyzn. O jakości systemu edukacji świadczy też to, że przeciętny uczeń zdobył 520 pkt w czytaniu, matematyce i przyrodzie na teście PISA, to wyżej niż średnia OECD wynosząca 497 pkt. W Polsce dziewczęta średnio wyprzedzają chłopców o 14 pkt, w przypadku krajów OECD różnica ta wynosi 10 pkt” – czytamy w opracowaniu OECD dotyczącym naszego kraju<sup>47</sup>. Czyli wynika z tego, że polski system edukacji, którego podstawą nadal są publiczne szkoły, zapewnia względnie równy dostęp do wykształcenia. Nie należy zatem tego systemu demontować i poddawać komercjalizacji.

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>



Związek pomiędzy wynikami polskich uczniów a systemem oświaty – podkreśla Sławomir Broniarz, prezes ZNP. „Jestem przekonany, że o kształtowaniu umiejętności uczniów nie można mówić w oderwaniu od pozycji publicznych szkół samorządowych, warunków nauki, statusu zawodowego nauczycieli i ich autonomii” – mówi szef Związku.

„Edukacyjnie” wyprzedzamy m.in.: Estonię, Koreę Południową, Niemcy, Szwecję, Japonię, Holandię, Danię, Czechy i Australię, czy Stany Zjednoczone, które uzyskały 7 pkt w rankingu OECD. Ale to właśnie w USA zwolenników prywatyzacji edukacji i bonu oświatowego, który „wędruje” za uczniem, jest najwięcej. O tym, jak niebezpieczny jest to model dla szkół publicznych, przekonują się nauczyciele, uczniowie i ich rodzice w amerykańskim stanie Wisconsin. Poruszył ten temat „Głos Nauczycielski”<sup>48</sup>, opisując, jak politycy postanowili umożliwić dzieciom z biednych rodzin społeczny awans i możliwość kształcenia w ekskluzywnych placówkach prywatnych. Miał temu służyć uruchomiony trzy lata temu tzw. Program Rodzicielskiego Wyboru. Edukacja oparta na oświatowym bonie (voucherze), który finansował czesne biednych uczniów. Ale okazało się, że 75% uczniów ubiegających się o dofinansowanie nauki w prywatnych szkołach, już wcześniej uczęszczało do tychże! Umożliwiały to przepisy, bo oprócz kryterium dochodowego, przy ubieganiu się o bon, liczył się także fakt posiadania w danej szkole rodzeństwa. Czyli do państwowych dotacji łatwiejszy dostęp miały zamożne rodziny, już wcześniej placące czesne swoich dzieci. Jednak bony doprowadziły do wyssania pieniędzy ze szkół publicznych i skierowania ich do prywatnych. Dodatkowo, część prywatnych szkół, niezainteresowanych wysoką jakością kształcenia, lecz zyskiem, do pracy zwerbowała wolontariuszy chcących „sprawdzić się i nabrać doświadczenia”, zamiast profesjonalnych nauczycieli<sup>49</sup>.

Można te doświadczenia z USA odnieść także do Polski w kontekście postulatów, których treść sprowadza się do hasła: trzeba urynkować oświatę! Drożdy Państwo, jakich nauczycieli potrzebuje Polska – tanich czy dobrych?

<sup>48</sup> Skura P, *Nie chcemy tego w Polsce!*, GN nr 22 z 28.05.2014.

<sup>49</sup> W USA komercjalizacja edukacji odbywa się m.in. za sprawą tworzenia tzw. szkół czarterowych (*charter school*), utrzymywanych z pieniędzy publicznych, lecz prowadzonych przez podmioty prywatne. Pisała o tym m.in. Naomi Klein w książce „Doktryna szoku”. Gdy w 2005 r. huragan Katrina obrócił w ruinę Nowy Orlean, amerykańscy neokonserwatyści wykorzystali kataklizm do „zreformowania” oświaty w tym mieście. W taki sposób, że z 123 publicznych szkół istniejących przed huraganem odbudowano zaledwie 4, natomiast utworzono szkoły czarterowe, czyli prowadzone przez prywatnych inwestorów za pieniądze publiczne i mające udawać placówki publiczne. (*Podobno rynek zbawia oświatę*, KAS, „Głos Nauczycielski” nr 2 z 14 stycznia 2009 r.

# PRYWATNE CZY PAŃSTWOWE?

## HANNA CO SZKÓŁ NIE CHCIAŁA

Wiejska gmina Hanna w województwie lubelskim niczym szczególnym się nie wyróżnia. Jest mała, liczy nieco ponad 3300 mieszkańców. Ale zasłynęła na całą Polskę, bo jako jedyna w kraju nie prowadzi żadnej samorządowej szkoły. Choć, jak podkreśla ZNP, jest to niezgodne z prawem, ponieważ rodzice uczniów mieszkujących na terenie gminy zostali pozbawieni konstytucyjnego prawa posyłania dzieci do szkoły publicznej.

### **Szkoła samorządowa, czyli jaka?**

Według ZNP, szkołą publiczną w rozumieniu art. 70 Konstytucji RP jest tylko i wyłącznie szkoła państwowa, a więc na dziś, szkoła prowadzona co do zasady przez jednostkę samorządu terytorialnego, w odróżnieniu od szkoły niepublicznej, tj. szkoły prowadzonej przez podmioty prywatne (osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego). ZNP powołuje się także na:

- Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu wyroku z 9 czerwca 2010 r. wskazuje, iż podmiotami wyłącznie uprawnionymi do zakładania i prowadzenia szkół są jednostki samorządu terytorialnego;
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 grudnia 2006 r. oraz wyrok WSA w Olsztynie z 20 września 2011 r., które wskazują, że obowiązek gminy polegający na zakładaniu i prowadzeniu publicznych placówek oświatowych nie może być przekazany odrębnej osobie prawnej. Obowiązkowy charakter tych zadań powoduje, że gmina nie może zrezygnować z wykonywania tych zadań czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, np. fundacji.

W tej lubelskiej gminie jest pięć szkół podstawowych i jedno gimnazjum. Dla żadnej z nich samorząd nie jest organem prowadzącym. Jak doszło do tego, że w całej Hannie nie ma ani jednej samorządowej szkoły? I jakie są tego konsekwencje nie tylko dla mieszkańców regionu?

Wszystko zaczęło się od szukania oszczędności. „Nauczyciele rujną budżety gmin. Taka jest prawda” – wójt Grażyna Kowalik powiedziała lokalnej ga-

zecie „Nowy Tydzień”. „My, jako pierwsi, mieliśmy odwagę, by coś z tym zrobić”. Pani wójt nigdy nie ukrywała, że chodzi o ominięcie Karty Nauczyciela, bo według niej: „gros samorządowych wydatków na oświatę pochłaniają wynagrodzenia nauczycieli oraz ich pochodne – idzie na to około 90 proc. subwencji”.

Pomysł, który narodził się w jej gabinecie, był prosty i do pewnego momentu zgodny z prawem oświatowym – przekazać szkoły do prowadzenia innemu podmiotowi. Pozwala na to znowelizowana przez rząd PO-PSL ustawa o systemie oświaty. Ale są pewne ograniczenia – samorząd może oddać tylko małe szkoły, liczące maksymalnie 70 uczniów. I musi zostawić sobie do prowadzenia choćby jedną publiczną szkołę na swoim terenie. Gmina Hanna tym ostatnim wymogiem się nie przejęła. Oddała wszystkie placówki w ręce fundacji (Fundacja Akademia Umiejętności z Lublina), choć zarówno konstytucja, jak i ustawa o systemie oświaty zakazują takiej praktyki.

### **Likwidacja i przekazanie**

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty (na dzień 1 lutego 2014 r.), szkoła/placówka może być zlikwidowana lub przekazana do prowadzenia innemu podmiotowi. Przekazanie dotyczy tylko placówek do 70 uczniów/wychowanków i może się odbyć w każdym momencie roku z zachowaniem ustawowych terminów. Natomiast szkoła może być zlikwidowana bez względu na liczbę uczniów. Aby zamknąć placówkę, samorząd musi do ostatniego lutego podjąć uchwałę intencyjną, a do końca roku szkolnego – uchwałę ostateczną. Likwidacja może odbyć się tylko pod warunkiem, że uczniowie znajdują miejsce w innej szkole, ale tylko publicznej, która może być prowadzona przez inny podmiot niż samorząd.

Zarówno projekt uchwały o przekazaniu, jak i o likwidacji placówki, musi być przesłany do zaopiniowania do organizacji związkowej. Jeśli związki nie otrzymają projektu do zaopiniowania, po podjęciu uchwały mogą ją zaskarżyć do wojewody.

Autorka tego pomysłu, tak to wspomina: „W 2007 r. postanowiłam przeprowadzić reformę naszego systemu edukacji i uwolnić ją od przepisów Karty Nauczyciela. Zaczęliśmy w 2008 r. Mieszkańcy obawiali się, że chcę im te szkoły zamknąć. Odbyło się referendum, w którym chciano odwołać mnie ze stanowiska, ale z powodu niskiej frekwencji było nieważne” („Rzeczpospolita”: *Oświata bez Karty Nauczyciela*, 20 grudnia 2013 r.).

Z pomocą pani wójt przyszła nowelizacja ustawy oświatowej, umożliwiająca oddawanie małych szkół fundacjom i stowarzyszeniom. Gmina sukcesywnie zaczęła pozbywać się własnych placówek. Aż do roku 2012, kiedy to na początku sierpnia, Rada Gminy Hanna podjęła dwie uchwały, upoważniając wójta do za-

warcia z Fundacją Akademia Umiejętności w Lublinie umów o przekazaniu ostatniej szkoły podstawowej oraz ostatniego gimnazjum w gminie. Ta decyzja spolaryzowała lokalną społeczność. Wójt Grażyna Kowalik i większość radnych forsowali nowy model, przeciwko któremu protestowali nauczyciele i część popierających ich mieszkańców.

W sprawę włączył się lokalny oddział ZNP, a po kilku tygodniach zajął się nią Zarząd Główny ZNP w Warszawie. Tym samym kwestia przekazania szkół w gminie Hanna „trafiła” do najważniejszych instytucji w kraju. Prawnicy ZNP pokazują grube segregatory z korespondencją w sprawie Hanny. Interweniowali prawie wszędzie: u lubelskiego kuratora, lubelskiego wojewody, posłów z sejmowej komisji edukacji, w Ministerstwie Edukacji Narodowej (MEN).

Związek zażądał nawet odwołania Krzysztofa Babisza ze stanowiska Lubelskiego Kuratora Oświaty, który – jego zdaniem – wbrew prawu umożliwił władzom gminy Hanna przekazanie ostatnich szkół.

„Lubelski Kurator Oświaty zaopiniował pozytywnie zamiar przekazania prowadzenia szkoły podstawowej w Hannie oraz gimnazjum im. Żołnierzy Korpusu Ochrony Pogranicza w Hannie Fundacji Akademia Umiejętności w Lublinie, umożliwiając w ten sposób władzom gminy Hanna przekazanie prowadzenia ostatniej samorządowej szkoły podstawowej i ostatniego samorządowego gimnazjum prywatnej fundacji. Ze względu na fakt, iż – jak już wspomniano – były to ostatnie szkoły tego typu będące w gestii gminy Hanna – uchwały w sprawie przekazania ich prowadzenia należy uznać za niezgodne z art. 5 ust. 5 oraz art. 104 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w myśl których zakładanie i prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjów są obowiązkowymi zadaniami własnymi gmin. Na stanowisku, iż działanie zmierzające do wyzbycia się prowadzenia wszystkich szkół przez gminę jest niezgodne z prawem, stoi zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Minister Edukacji Narodowej” – czytamy w liście prezesa ZNP Sławomira Broniarza do prof. Jolanty Szolno-Koguc, wojewody lubelskiej, z 9 września 2012 r.

Szeroko zakrojone interwencje ZNP nie przeszkodziły jednak wójt w realizacji swojego oświatowego planu. Przekazanie fundacji ostatniej samorządowej podstawówki i gimnazjum nastąpiło 25 lutego 2013 r. Od tego czasu Hanna jest jedyną w Polsce gminą, która nie prowadzi żadnej szkoły samorządowej!

Co się zmieniło? W szkołach „fundacyjnych”, czyli tańszych, nie ma Karty Nauczyciela w pełnej wersji. Odczuwają to pedagodzy zatrudnieni na podstawie kodeksu pracy. Część z nich zgodziła się na nowe, gorsze warunki z powodu braku innych perspektyw. – „Zeby mieć pracę, trzeba było się dostosować, bo był jeden wybór, albo się w takiej szkole pracuje, albo w żadnej. Bo w gminie nie ma innej możliwości” – tłumaczyła Małgorzata Jasińska, dyrektor szkoły

podstawowej w Hannie („Gazeta Wyborcza Lublin”: *Sposób na Kartę Nauczyciela – gmina oddaje szkoły*, 22 listopada 2013 r.). W przekształconych szkołach pracuje ok. 80% kadry.

Według prezesa lokalnego oddziału ZNP Mariusza Oleszczuka, nauczyciele po zmianach – w skali roku – stracili ok. 8 tys. złotych. Ale to tylko pensja. Bo stracili także swoje uprawnienia (np. urlopowe, socjalne) i część prestiżu. Na przykład w szkole w Zaświatyczach nauczyciele wykonują także „inne czynności”, grabią liście. „Mamy ponadhektarową działkę, liści co niemiara” – mówił Zdzisław Koszut, prezes stowarzyszenia od kilku lat prowadzącego szkołę w Zaświatyczach („Gazeta Wyborcza Lublin”: jw.).

W regionie zmieniło się podejście do publicznej edukacji i zauważyła to sama pani wójt: „Widać, że prowadzące je podmioty za wszelką cenę walczą o klienta, czyli ucznia, bo to za nim idą pieniądze” (wywiad z Grażyną Kowalik, „Rzeczpospolita”: *Oświata bez Karty Nauczyciela*, 20 grudnia 2013 r.).

Ale szybko okazało się, że wbrew nadziejom pani wójt Hanna, zamiast zaoszczędzić pół miliona złotych, stanęła przed groźbą bankructwa. Na takiej reformie oświaty gmina mogła stracić większości otrzymywanych do tej pory pieniędzy z subwencji oświatowej.

Jak wiadomo, mówiąc w ogromnym skrócie, subwencja z budżetu państwa wędruje za uczniem niezależnie od wybranej przez niego placówki, także do szkół prowadzonych przez inne niż samorząd podmioty i jest naliczana za pomocą skomplikowanych algorytmów. Według nich, subwencja drastycznie maleje wtedy, gdy nie ma placówek prowadzonych przez samorząd. Gminie Hanna, jako gminie bez szkół samorządowych, groziło, że w 2014 r. otrzyma subwencję oświatową mniejszą nawet o ok. 80% od tej z roku 2013.

Jak opisuje to „Głos Nauczycielski” (*Algorytm ratunkowy*, GN nr 49/2013): „gmina otrzymała pomoc z niespodziewanej strony – od resortu edukacji, który właśnie opublikował projekt rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014. W projekcie poprawiono – zdawałoby się – drobiazg, jeden ze wskaźników algorytmu podziału pieniędzy, który zapewni szkołom w gminie Hanna finansowanie na dotychczasowym poziomie”.

Pani wójt nie kryła swojego udziału w tworzeniu nowego prawa oświatowego. Na łamach lokalnego tygodnika „Nowy Tydzień”, Grażyna Kowalik poinformowała, iż na jej wniosek Minister Edukacji Narodowej wprowadzi zmianę w obowiązujących przepisach dotyczących naliczania subwencji oświatowej dla samorządów („Nowy Tydzień”: *MEN przystało na reformę wójt Kowalik*, 4 listopada 2013 r.). Powiedziała PAP-owi: „Poinformowałam panią minister, że ma w kraju taką gminę, i żeby wzięła to pod uwagę, naliczając subwencję”.

Na takie „dopasowanie” prawa do potrzeb gminy, która nic nie robi sobie z litery prawa, zareagował tylko Związek Nauczycielstwa Polskiego, zwołując specjalną konferencję prasową pod tytułem „Jak MEN zmienia prawo oświatowe ze względu na sytuację w gminie Hanna”. To Związek odkrył, że w projekcie rozporządzenia w sprawie zasad obliczenia i podziału subwencji na rok 2014 znalazł się zapis gwarantujący gminie Hanna transfer subwencji oświatowej na dotychczasowym poziomie<sup>50</sup>.

„W uzasadnieniu tej zmiany MEN nie wspomina o gminie Hanna, ale to właśnie pod wpływem lobbingu władz tej gminy, resort postanowił finansować nielegalny proceder, dając zielone światło innym gminom, by poszły w ślady gminy Hanna i oddawały wszystkie szkoły innym podmiotom” – powiedział na konferencji prezes ZNP Sławomir Broniarz. „MEN dokonuje wyłomu w prawie oświatowym i tak zmienia sposób finansowania szkół, by samorzady mogły lekką ręką oddawać samorządowe szkoły fundacjom i stowarzyszeniom, nie tracąc na tym ani złotówki z budżetu państwa. Pozbędą się problemu, bo tak wiele gmin postrzeża prowadzenie szkół, a pieniądze otrzymają takie same. Wszystko w majestacie prawa, bo MEN to prawo właśnie zmienia”.

Związek wylicza niekorzystne konsekwencje zaproponowanego przez MEN rozwiązania, bo pozwoli ono ministerstwu finansować nie tylko niezgodne z prawem działania gminy Hanna, ale także daje innym zielone światło do wyzbywania się wszystkich samorządowych szkół. Okazuje się bowiem, że MEN za łamanie prawa nie karze, a wynagradza.

### **Tajemniczy wskaźnik Di**

Art. 28 ust. 6 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mówi, że sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej określony przez ministra w rozporządzeniu ustalany jest w szczególności z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, stopni awansu zawodowego nauczycieli w nich zatrudnionych oraz liczby uczniów do nich uczęszczających. Według ZNP, subwencja nie może być więc dzielona w oderwaniu od tych zmiennych, co próbuje robić MEN w odniesieniu do gmin, które nie prowadzą szkół, poprzez ustalenie wskaźnika Di w oderwaniu od jakichkolwiek ustawowo dopuszczalnych kryteriów. To właśnie korzystną dla gminy Hanna modyfikację wskaźnika Di zapro-

<sup>50</sup> W związku z tym faktem w połowie roku 2014 do Trybunału Konstytucyjnego trafił wniosek dotyczący stwierdzenia niezgodności rozporządzenia Ministra Edukacji ws. podziału subwencji w 2014 r. z art. 92 Konstytucji RP i z zakresem delegacji wskazanej w art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wniosek czeka na rozpatrzenie.



ponowało Ministerstwo Edukacji Narodowej w projekcie rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla samorządów na rok 2014 (zmiana gwarantuje utrzymanie wskaźnika na poziomie 0,87 tym gminom, dla których wartość wskaźnika wyliczana według dotychczasowego wzoru byłaby niższa niż 0,87). Celem modyfikacji wskaźnika Di miało być umożliwienie naliczenia w pełnej wysokości subwencji dla gminy Hanna<sup>51</sup>.

Wydaje się, że tylko ZNP krytycznie ocenia wydarzenia w Hannie. Neoliberalne media chwalą Grażynę Kowalik i jej sposób na „rozprawienie się” z Kartą. W mediach jest przedstawiana jako autorka „reformy oświaty”, pionierka w prowadzeniu małych szkół. Pochwał nie szczędziła jej także minister edukacji Joanna Kluzik-Rostkowska, która tuż po objęciu ministerialnej teki spotkała się z Grażyną Kowalik. Tak przebieg tej rozmowy relacjonował lokalny tygodnik: „Wójt gminy Hanna z Joanną Kluzik-Rostkowską rozmawiała m.in. o korzyściach płynących z przekazania całej oświaty w gminie Hanna prywatnej fundacji. Minister nie kryła zadowolenia ze spotkania („Nowy Tydzień”: *Minister chwali reformę w Hannie*, 20 stycznia 2014 r.).

„Uważam, że zrobiła kawał dobrej roboty” – komentowała minister Kluzik-Rostkowska poczynania pani wójt („Dziennik Gazeta Prawna”: *Karta Nauczyciela wymaga zmian*, 25 lutego 2014 r.). „Jestem przekonana, że gdyby nie doprowadziła do tych zmian, to nie byłoby tam pięciu szkół i pracy dla nauczycieli. Pedagodzy opiekują się dziećmi z sobotami włącznie, a w szkołach zapewniony jest ciepły posiłek. Dodatkowo, w każdej szkole jest oddział przedszkolny”.

Prezes ZNP, zbulwersowany tą wypowiedzią, oświadczył: „Dla gminy, która jako jedyna w Polsce nie prowadzi ani jednej samorządowej szkoły, zostało znowelizowane prawo. Rozumiem, że po takim »usankcjonowaniu« karygodnego przypadku oświatowej samowoli, minister edukacji nie pozostaje nic innego, jak robić dobrą minę do złej gry”.

## NIELEGALNE KLASY W LEŚNIEWICACH

Niedaleko Chełma, w niewielkiej wiejskiej gminie Leśniewice (nieco ponad 4 tys. mieszkańców) jest pięć szkół: cztery podstawówki i jedno gimnaz-

<sup>51</sup> W projekcie rozporządzenia o podziale części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2015 resort edukacji dokonał dalszej zmiany wskaźnika korygującego Di w części Wa,i – ustalono go w wielkości 1 w sytuacji, gdy ogólna liczba etatów nauczycieli w danej jednostce samorządu jest równa zeru (czyli nie ma żadnej szkoły samorządowej). W ten sposób ministerstwo edukacji zagwarantowało na rok 2015 jeszcze większą pulę pieniędzy gminom takim jak Hanna.

jum. Wszystkie prowadzi Leśniowskie Stowarzyszenie Oświatowo-Samorządowe (LSOS). To kolejny przykład wyzbywania się obowiązkowego zadania samorządu, jakim jest prowadzenie szkół.

27 października 2011 r. Rada Gminy Leśniowice postanowiła prowadzić szkoły za pośrednictwem stowarzyszenia powołanego z inicjatywy władz gminy. Jak wynika z uzasadnienia uchwały w tej sprawie, celem jej przyjęcia było pozbawienie nauczycieli leśniowskich szkół uprawnień wynikających z Karty Nauczyciela. Wszyscy radni zagłosowali za „nowym modelem funkcjonowania oświaty na terenie gminy”, polegającym na powierzeniu prowadzenia szkół gminnych „własnemu stowarzyszeniu” (własnemu prawie dosłownie, bo w skład zarządu stowarzyszenia weszły m.in. urzędniczki z gminy oraz samorządowiec).

Wtedy też powołano do życia Leśniowskie Stowarzyszenie Oświatowo-Samorządowe – opowiada Ewa Suchań, prezes ZNP w Chełmie. „Pierwsze walne zebranie jego członków odbyło się 1 marca 2012 r. Zebranie otworzył i poprowadził sam wójt gminy Leśniowice. W trakcie spotkania wybrano zarząd stowarzyszenia, w skład którego weszły między innymi dwie pracownice Urzędu Gminy Leśniowice oraz przewodniczący Rady Gminy Leśniowice. Jak należy domniemywać, powołano stowarzyszenie całkowicie zależne od pana Radzięciaka, i to dopiero jest przykład demokracji”.

Jak wspomina „Głos Nauczycielski” (*Miś wiecznie żywy*, GN nr 35/2013), gilotyna spadła na leśniowską oświatę 15 marca 2013 r., gdy miejscowi radni podjęli uchwały o likwidacji szkół podstawowych w Teresinie, Rakołupach i Sielcu. Dzieci miały wprawdzie w roku szkolnym 2012/2013 trafić do szkoły podstawowej w Leśniowicach, jednak wkrótce okazało się, że likwidowane szkoły tak naprawdę „odrodzą się” pod auspicjami Leśniowskiego Stowarzyszenia Oświatowo-Samorządowego. Stowarzyszenie poinformowało zaś na swojej stronie internetowej, że już w kwietniu 2012 r. otrzymało zgodę wójta Radzięciaka na „prowadzenie wszystkich szkół na terenie gminy”. Czyli także podstawówki w Leśniowicach. Sprawa dotyczyła też gimnazjum.

Wójtowi dopisywało dobre samopoczucie. „To sprawiedliwe rozwiązanie” – mówił Radzięciak. „Wszystkie placówki będą funkcjonowały na tych samych zasadach. Nie będzie różnic w długości zajęć czy wynagradzaniu nauczycieli („Dziennik Wschodni”, 9 kwietnia 2012 r.). Jednak w opinii związkowców, podstaw do dobrego humoru nie ma, bo przekształcenia odbyły się niezgodnie z prawem.

Zdaniem Ewy Suchań (ZNP w Chełmie): „Radni Gminy Leśniowice nie podjęli uchwały likwidacyjnej, czy też przekazującej gimnazjum w Sielcu stowarzyszeniu, bo według przepisów prawa nie można przekazać ani zlikwidować



jedyne gimnazjum w gminie. Pan Radzięciak zarządzeniem wójta przekazał tę placówkę stowarzyszeniu, w ten sposób omijając przepisy prawa”. Radni nie podjęli również uchwały likwidacyjnej czy też przekazującej szkołę podstawową w Leśniowicach stowarzyszeniu z tej samej przyczyny. Jedyna w tej gminie szkoła podstawowa również jest prowadzona przez stowarzyszenie. Został zatem powielony scenariusz postępowania, który od początku zakładał, że wszystkie szkoły w gminie będą prowadzone przez Leśniowskie Stowarzyszenie Oświatowo-Samorządowe. I tak się stało.

Nie wszyscy jednak chcieli się zgodzić na taki scenariusz. Zarząd Główny ZNP podjął w tej sprawie interwencję w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Lubelskim Kuratorium Oświaty, domagając się m.in. „podjęcia działań, które pozwolą na stwierdzenie nieważności uchwał Rady Gminy Leśniowice w sprawie likwidacji szkoły podstawowej w Teresinie i szkoły podstawowej w Rakolupach oraz stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Leśniowice, zezwalających Leśniowskiemu Stowarzyszeniu na prowadzenie szkół”.

W swych wystąpieniach Związek podkreślał, iż uchwały zmierzają do obejścia prawa i jako takie, muszą być uznane za sprzeczne z prawem. Za naruszające prawo ZNP uznał również decyzje zezwalające Leśniowskiemu Stowarzyszeniu na prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjum.

W piśmie wiceprezesa ZNP Krzysztofa Baszczyńskiego do wojewody lubelskiej, prof. Jolanty Szołno-Koguc z 24 lipca 2012 r., czytamy: „W praktyce celem władz gminy Leśniowice nie była likwidacja szkół, a przekazanie ich stowarzyszeniu. Potwierdzają to m.in. liczne wypowiedzi i pisma wójta, wskazujące na to, że z góry zaplanował on przekazanie szkół po ich uprzedniej likwidacji. To nic innego, jak działanie zmierzające do obejścia art. 5 ust. 5g–5r ustawy o systemie oświaty.”

### **Jak naprawić**

Według ZNP, Wojewoda Lubelski powinien skorzystać z uprawnień określonych w art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Rady Gminy Leśniowice nr XII/64/2012 ws. likwidacji szkoły podstawowej w Teresinie oraz uchwały nr XII/65/2012 ws. likwidacji szkoły podstawowej w Rakolupach.

Lista adresatów, do których ZNP zwrócił się w sprawie Leśniowic, jest długa. Związek wystąpił m.in. do Lubelskiego Kuratora Oświaty o przeprowadzenie kontroli wykonywania obowiązku prowadzenia szkół samorządowych przez gminę Leśniowice, a także do Wojewody Lubelskiego o sformułowanie

wniosku do Prezesa Rady Ministrów o zawieszenie organów gminy Leśniowice i ustanowienie zarządu komisarycznego.

Stało się to po tym, jak gmina zignorowała orzeczenie nadzorcze Lubelskiego Kuratora Oświaty z 21 sierpnia 2012 r., uniemożliwiające przekazanie wszystkich szkół samorządowych stowarzyszeniu. Kurator wydał w sumie pięć decyzji – dla każdej oddanej szkoły. Wszystkie jednak mają ten sam mianownik: „Stwierdzam nieważność decyzji Wójta Gminy Leśniowice w części dotyczącej zezwolenia Leśniowskiemu Stowarzyszeniu Oświatowo-Samorządowemu na prowadzenie szkoły(...). Decyzji niniejszej nadaję rygor natychmiastowej wykonalności” – czytamy w decyzji nr 25/2012 kuratora Krzysztofa Babisza.

Kurator podkreślał, że działać trzeba szybko, bo nieuchronnie zbliżał się nowy rok szkolny. Ale wójt i tym się nie przejął. 1 września 2012 r. szkoły zaczęły funkcjonować pod egidą stowarzyszenia. Dlatego ZNP wystąpił do Prokuratury: „Naszym zdaniem, istnieje prawdopodobieństwo bezprawnego funkcjonowania szkół na terenie gminy Leśniowice, co może doprowadzić w najbliższej przyszłości do wielu perturbacji formalnoprawnych, zarówno dla pracowników, jak i przede wszystkim dla uczących się w tych szkołach dzieci (np. nieważność wydanych przez te szkoły świadectw).”

Również Lubelski Kurator Oświaty przekazał sprawę do Prokuratury Rejonowej w Chełmie, stwierdzając nieważności decyzji dotyczącej zezwolenia na założenie szkół przez leśniowskie stowarzyszenie. A w październiku kurator po raz kolejny stwierdził nieważności decyzji wójta, umożliwiających stowarzyszeniu prowadzenie gimnazjum i dwóch szkół podstawowych. Wójt odwołał się do MEN, które uznało, że Wójt Gminy Leśniowice nie jest uprawniony do zaskarżenia decyzji administracyjnych.

### **Samozwańczy wójt**

„(...) Wójt gminy Leśniowice, ponieważ publiczne gimnazjum w Sielcu liczy powyżej 70 uczniów, przez co nie mógł zgodnie z prawem przekazać jego prowadzenia stowarzyszeniu, wygasił nabór do I klasy publicznego gimnazjum w Sielcu oraz zezwolił na prowadzenie tych klas gimnazjum utworzonemu przez Leśniowskie Stowarzyszenie Oświatowo-Samorządowe całkowicie poza procedurą określoną przepisami: nie było żadnych uchwał w tej sprawie, pomimo iż zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty za plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów odpowiedzialna jest rada gminy, a tym samym organ prowadzący odpowiada za zakładanie nowych szkół i likwidowanie już istniejących. O procedurze nie zostało powiadomione kuratorium oświaty, w związku z tym nie wydało w tej sprawie opinii. Nie zostali poinform-

mowani nauczyciele, nie zostały poinformowane związki zawodowe, nie zostali poinformowani rodzice uczniów. Wojewoda lubelski nie miał okazji, zgodnie z prawem, w ramach prowadzonego nadzoru, zweryfikować prawomocności odpowiednich uchwał Rady Gminy w Leśniowicach z prostej przyczyny – tych uchwał nie ma. Wójt w sposób samowolny, jednoosobowo, zdecydował o przekazaniu prowadzenia szkoły stowarzyszeniu i w związku z tym wydał decyzję zezwalającą Leśniowskiemu Stowarzyszeniu Oświatowo-Samorządowemu na prowadzenie publicznego gimnazjum w Sielcu.”

Fragment sejmowego „Zapytania nr 2587” posłanki Beaty Mazurek

Ale w Leśniowicach nic się nie zmieniło. Brak reakcji ze strony urzędników samorządowych i rządowych doprowadził do tego, że we wrześniu 2013 r. ZNP wystąpiło do premiera z wnioskiem o odwołanie Przemysława Krzyżanowskiego ze stanowiska podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, odpowiedzialnego m.in. za funkcjonowanie przedszkoli i szkół oraz za współpracę z samorządem terytorialnym. Powodem tego wniosku jest, zdaniem ZNP, tolerowanie przez wiceministra oświatowego bezprawia w Leśniowicach (a także w Dąbkach).

We wniosku ZNP do premiera czytamy: „Sankcjonowanie (w konsekwencji legitymizowanie) bezprawnych działań wójta gminy Leśniowice przez Lubelskiego Kuratora Oświaty doprowadziło do sytuacji, w której przez wiele miesięcy uczniowie uczęszczali do szkół działających poza systemem oświaty (funkcjonujących bez wymaganych prawem zezwoleń), czyli *de facto* nielegalnych, w których obowiązkowe zajęcia edukacyjne prowadziły osoby nie będące nauczycielami (niezatrudnione w szkole, lecz w stowarzyszeniu). Szkoły te, mimo nielegalnej działalności, wystawiły świadectwa szkolne i pobierały stu-procentową dotację z budżetu państwa”.

Kontrola kuratorium wykazała poważne uchybienia w szkołach LSOS, w tym zatrudnianie nauczycieli przez stowarzyszenie, a nie przez dyrektorów szkół. W październiku kontrolę gminnej oświaty zakończyła NIK<sup>52</sup>. Najważniejsze pytanie jest takie, czy leśniowskie szkoły w ogóle działają legalnie – nie ma bowiem uchwał ani likwidacyjnych, ani przekazujących placówki w ręce LSOS. Wszystko przecież stało się na podstawie zarządzeń wójta.

<sup>52</sup> Najwyższa Izba Kontroli w informacji po kontroli, w ramach której zbadała wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin, potwierdza słuszność krytyki, jaką pod adresem gminy Leśniowice (a także Darłowo) od wielu miesięcy kieruje ZNP. Więcej na ten temat można przeczytać na [www.znp.edu.pl](http://www.znp.edu.pl) w materiale „Posiedzenie komisji sejmowych” z 6.11.2014.

W tym czasie wójt Radzięciak wytoczył proces Związkowi o naruszenie dóbr osobistych gminy Leśniowice w związku z artykułami umieszczanymi na stronie ZNP<sup>53</sup>.

Na początku 2014 r. sytuacja w gminie Leśniowice jest nadal patowa. Dwie szkoły samorządowe są tylko na papierze, bo formalnie istnieją, ale nabór do nich nie został przeprowadzony. To podstawówka w Leśniowicach (nie ma zajęć) oraz gimnazjum w Sielcu (tylko III klasa). Tyle że w budynkach tych placówek działają szkoły stowarzyszeniowe, do których rekrutacja się odbyła. Do tego w gminie są jeszcze trzy szkoły prowadzone przez stowarzyszenie działające w miejscu zlikwidowanych szkół samorządowych w: Teresinie, Rakołupach i Sielcu.

Jak pisze samorządowa gazeta „Wspólnota”: „Wygląda na to, że wójt znalazł lukę w prawie, dzięki temu rada gminy nie musiała podejmować decyzji o likwidacji szkół gminnych, co wiązałoby się z koniecznością obrony decyzji przed sądami administracyjnymi – a procesy mogłyby się zakończyć przegraną. W obecnym stanie prawnym utarło się bowiem, że gmina nie może zlikwidować wszystkich szkół („Wspólnota”: *Sposób Leśniowic na ominięcie Karty Nauczyciela*, 4 lutego 2014 r.).

Zdaniem Ewy Suchań (ZNP): „Samorząd nie może uprawiać samowoli, twierdząc, że wszystko robi dla dobra lokalnej społeczności. Przykład Leśniowic powinien być szybko i bez hałasu rozstrzygnięty, bo wstydzimy się żyć w kraju, w którym samorząd nie respektuje przepisów prawa. Jeżeli gmina przestaje realizować zadania, do których jest powołana, to może w ramach oszczędności zlikwidować urząd gminy, radę gminy? Na pewno będzie mądrzej i taniej”.

### **Stowarzyszenie gminne to nie gmina**

Jak podkreśla ZNP, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i formach gospodarki komunalnej. W zakresie prowadzenia szkół, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest rada gminy, nie ma swo-

<sup>53</sup> 21 lipca 2014 roku Sąd Okręgowy w Warszawie ogłosił wyrok w sprawie z powództwa Gminy Leśniowice przeciwko ZNP o ochronę dóbr osobistych. Sąd oddalił w całości powództwo, zasądając od Gminy Leśniowice na rzecz ZNP kwotę 2770 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Sąd uznał, że Związek nie działał z zamiarem przedstawienia gminy w złym świetle, a przedstawiał jedynie opinii publicznej informacje. Więcej na temat wyroku można przeczytać na stronie [www.znp.edu.pl](http://www.znp.edu.pl) w materiale „Gmina Leśniowice kontra ZNP” z 11.08.2014.

body wyboru formy. Forma ta została bowiem ściśle określona w przepisie szczególnym, tj. w art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, iż szkoły publiczne zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. Jak wskazuje dr Mateusz Pilich, forma jednostek budżetowych dla szkół gminnych jest formą obligatoryjną. Dlatego według ZNP, rada gminy nie może podjąć uchwały przesądzającej o realizowaniu ciężącego na niej obowiązku prowadzenia szkół poprzez powołanie stowarzyszenia.

Na takim samym stanowisku staje Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). W swych wystąpieniach z 12 listopada 2012 r. RPO podnosi, iż w myśl art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, szkoły zakładane i prowadzone przez samorządy są jednostkami budżetowymi. Zdaniem RPO, przywołany przepis wyraźnie wskazuje formę prawną, w jakiej powinny działać szkoły publiczne. W obecnym stanie prawnym gmina nie może stworzyć organizacyjnie powiązanej ze sobą osoby prawnej (spółki, fundacji, stowarzyszenia), która przejmie od niej obowiązek zapewnienia dostępu do edukacji. Zakładanie przez gminy podmiotów prawa prywatnego (stowarzyszeń, fundacji czy spółek komunalnych), które przejmują prowadzenie szkół od samorządów, zdaniem RPO, stanowi naruszenie przepisów ustawy systemowej oraz w wielu przypadkach nosi cechy obejścia prawa – ustawy Karta Nauczyciela.

Źródło: [www.znp.edu.pl](http://www.znp.edu.pl)

Co zaskakujące, również MEN, powołując się wielokrotnie na orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazywało, że obowiązek gminy polegający na zakładaniu i prowadzeniu szkół publicznych nie może być przekazany odrębnej osobie prawnej (pisma z 11 czerwca 2012 r., z 13 września 2012 r. oraz z 5 listopada 2012 r.). Analogiczne stanowisko zostało zawarte w odpowiedziach na interpelacje poselskie nr 5395 i nr 6047 w 2012 roku oraz w decyzjach administracyjnych Ministra Edukacji Narodowej z 11 czerwca 2013 r.

Póki co leśniowska reforma oświaty ma się dobrze. Wójt Radziściak z PSL, jak postanowił oddać wszystkie gminne szkoły do prowadzenia stowarzyszeniu, tak zrobił. Pod koniec 2013 r. tak sytuację w gminie opisywał „Głos Nauczycielski”: „Dziś stowarzyszenie prowadzi cztery szkoły podstawowe: w Rakołupach, Teresinie, Sielcu oraz Leśniowicach, a także – to ewenement na skalę ogólnopolską – klasę I i II publicznego gimnazjum w Sielcu. Choć decyzje wójta zostały uchylone (kurator uznał, że zostały podjęte bezprawnie), szkoły działały nadal. Władze Leśniowic jednak nie zrezygnowały ze swoich planów. Wójt po prostu wydawał LSOS kolejne zgody na prowadzenie szkół (*Wędrujące miliony*, GN – nr 38/2013).

Według wójta, gmina na takim rozwiązaniu sporo oszczędza, na oddaniu tylko jednej ze szkół – w Sielcu – gmina zaoszczędzi 70 tys. zł miesięcznie. Te

mityczne oszczędności sprawiły, że Radziściak uważany jest wśród dużej części samorządowców za bohatera. Podczas Samorządowego Kongresu Oświaty we wrześniu 2013 r. sala zgotowała mu gorące przyjęcie. „Zrobię reformę, chyba że mnie zamkną!” – krzyczał do samorządowców wójt Leśniowic.

Ale jak wyliczył „Głos Nauczycielski”, w samorządowej kasie pieniędzy nie przybyło, po rzekomej reformie Leśniowice przeznaczyły na szkoły 3 mln 970 tys. zł. To praktycznie tyle samo, ile w 2011 r., gdy koszt utrzymania szkół pochłonął 4 mln zł. A pamiętajmy, że w 2011 r. placówki w Teresinie i Rakołupach były jeszcze bezpośrednio na garnuszku gminy, która oddała je stowarzyszeniu rok później.

„Przekazanie szkół nie doprowadziło nawet do znaczącego obniżenia kwoty, jaką gmina musi co roku dokładać do szkół z własnego budżetu. W 2011 r. dokładała niecałe 37 proc., w 2012 r. – 31 proc. Dodajmy, że w 2010 r., gdy pomysł sprywatyzowania szkół dopiero raczkował, gmina dokładała ze swojej kasy do oświaty mniej, bo niewiele ponad 30 proc. Trudno więc uznać ostatnie decyzje wójta za finansowy sukces. Wniosek z tego jeden – mimo że szkoły trafiły w ręce stowarzyszenia, wcale nie stały się tańsze w utrzymaniu” – wylicza Głos (*Wędrujące miliony*, GN – nr 38/2013).

## **CIESZANÓW: SZKOŁA SPÓŁKA Z O.O.**

W małym miasteczku na Podkarpaciu – w Cieszanowie – samorządowcy też postanowili rozprawić się z nauczycielami zatrudnionymi w samorządowych szkołach. Przyczyny cieszanowskiej reformy oświaty są podane wprost na oficjalnej stronie internetowej miasta:

„Narodził się pomysł utworzenia szkół przez spółkę gminy, który załatwiał te dwie kwestie [wynagrodzeń nauczycieli regulowanych przez ustawę Karta Nauczyciela oraz niżu demograficznego – przyp. red.], nie naruszając jednocześnie interesu dzieci. Spółka, której właścicielem jest gmina, gwarantuje, że szkoły nie dostaną się w obce ręce. Ograniczy się w ten sposób ryzyko wykorzystywania subwencji na cele inne niż utrzymywanie szkół” (*Szkoły w gminie Cieszanów*, <http://www.cieszanow.org>).

Mamy więc kolejny samorządowy sposób na wyzbycie się własnego zadania, jakim jest prowadzenie szkół. Jak twierdzi sam burmistrz Miasta i Gminy Cieszanów Zdzisław Zadworny, pomysł „autorski”, wedle którego trzy samorządowe zespoły szkół miały być zastąpione szkołami niepublicznymi.

„Chcemy, aby u nas tak jak w dużych miastach rodzice mieli prawo wyboru między szkołą publiczną a niepubliczną” – argumentował burmistrz („Gazeta Wyborcza Rzeszów”: *Podziemna reforma edukacji: Szkoła sp. z o.o.*, 31 stycznia



2013 r.). Do wyboru niepublicznej szkoły miała zachęcać rodziców rzekomo lepsza praca nauczycieli. „Będą pracować dłużej, dzięki temu opieka nad dziećmi będzie dłuższa” – wyjaśniał burmistrz Zadworny. Samych zaś pedagogów miały zmotywować rynkowe warunki: im będą mieć lepsze wyniki, tym więcej zarobią.

Burmistrz zmierzał do sytuacji, w której rodzice sami zrezygnują z publicznych placówek na rzecz szkoły niepublicznej, kiedy do tej pierwszej będą musieli dowozić swoje dzieci wiele kilometrów.

„Gdy już wszyscy uczniowie przeniosą się do niepublicznych szkół, tych publicznych nawet nie trzeba będzie likwidować. Staną się administracyjnym tworem, istniejącym tylko na papierze, bez uczniów i kosztów. Samorząd w Cieszanowie nie chce stracić kontroli nad nowymi szkołami. Dlatego w styczniu powołał spółkę gminną z ograniczoną odpowiedzialnością, która je poprowadzi” – pisała „Gazeta Wyborcza”.

W marcu 2012 r. Burmistrz Miasta i Gminy Cieszanów wydał decyzję zezwalającą Zakładowi Obsługi Gminy Sp. z o.o. w Cieszanowie na założenie na terenie gminy dwóch przedszkoli, sześciu szkół podstawowych i trzech gimnazjów.

„Czy można jednocześnie sprzedawać tytoń, hodować owce i kozy, uprawić zboże oraz prowadzić szkołę? Tak, w Cieszanowie w województwie podkarpackim” – pisał „Głos Nauczycielski”. (*Szkola na pastwisku*, GN nr 4/2012).

### **Spółka do zadań specjalnych**

Zakład Obsługi Gminy Spółka z o.o. w Cieszanowie został utworzony na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Cieszanowie 29 października 2010 r. W uchwale wskazano, że celem utworzenia gminnej spółki jest wykonywanie zadań własnych w sferze użyteczności publicznej. Zakład, należący w 100% do gminy, zarządza setkami hektarów pastwisk i organizuje transport publiczny.

I tak spółka utworzona przez gminę miała prowadzić szkoły. Gmina chciała powołać do życia zupełnie nowe placówki pod względem prawnym – „uspółkowane”, czyli bez Karty Nauczyciela. Bo jak wiadomo, spółek nie obowiązują te same przepisy oświatowe co samorządy.

„Nauczyciele będą tam zatrudnieni na podstawie kodeksu pracy z niższym wynagrodzeniem niż dotychczas” – mówił dziennikarzom Zdzisław Zadworny („Dziennik Gazeta Prawna”: *Samorządowcy nie czekają na zmiany w Karcie Nauczyciela. Tworzą spółki i zakładają placówki oświatowe*, 5 czerwca 2012 r.).

Zarząd Główny ZNP, w trybie pilnym, zwrócił się do minister edukacji (a także do Podkarpackiego Kuratora Oświaty i Wojewody), z pytaniem, czy powoływanie przez gminy spółek z o.o. w celu prowadzenia przedszkoli i szkół jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Według ZNP, nie jest (patrz ramka).

### **Samorząd a spółka**

Jak twierdzą prawnicy ZNP, w świetle art. 1 ust. 1 i art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej gmina może zakładać spółki z o.o. tylko i wyłącznie w celu prowadzenia gospodarki komunalnej – a więc jedynie w celu wykonywania zadań własnych nakierowanych na zaspokajanie potrzeb wspólnoty w sferze użyteczności publicznej. Jednocześnie przedmiot działalności, określony w umowie (akcie założycielskim) takiej spółki, nie może być sprzeczny z prawem.

Natomiast zdaniem ZNP, w wypadku zakładania przez gminy spółek z o.o. w celu prowadzenia szkół i przedszkoli, mamy do czynienia z obejściem prawa, zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, gmina może prowadzić tylko i wyłącznie szkoły publiczne. Jednocześnie szkoły te, zgodnie z art. 79 ust. 1 przedmiotowego aktu, muszą być prowadzone w formie jednostek budżetowych. Tym samym powołanie przez gminę sp. z o.o. w celu prowadzenia niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjów (o uprawnieniach szkół publicznych) należy uznać za obejście art. 5 ust. 3 i art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Argumenty prawne podniesione przez ZG ZNP podzielił Rzecznik Praw Obywatelskich, Minister Edukacji Narodowej oraz Podkarpacki Kurator Oświaty.

Jako pierwszy, po miesiącu od decyzji burmistrza Cieszanowa, odpowiedział podkarpacki kurator stwierdzając, że: „brak jest podstawy prawnej, aby gmina – tworząc zakład komunalny – mogła w ten sposób prowadzić szkoły i placówki przewidziane w ustawie o systemie oświaty. Narusza to zarówno art. 58, jak i art. 82 ustawy”.

Potem głos w tej sprawie zabrał Wojewoda Podkarpacki. uznając, że: „gmina nie może prowadzić szkoły publicznej w formie spółki prawa handlowego, ponieważ prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły publicznej może odbywać się tylko w formie jednostki budżetowej”.

Dodał, że gmina nie może także przekazać prowadzenia szkoły na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty spółce z o.o., której jest jedynym udziałowcem. Zgodnie z tym przepisem, samorząd może przekazać w drodze umowy szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, osobie prawnej nie będącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej. A inne osoby prawne i fizyczne mogą zakładać i prowadzić tylko szkoły niepubliczne (po spełnieniu określonych wymagań), czyli gmina nie może prowadzić szkół niepublicznych.



### Wojewoda na NIE

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest prowadzenie szkoły niepublicznej przez Zakład Obsługi Gminy spółkę z o.o., gdzie w 100% udziałowcem jest gmina Cieszanów.

(Fragment listu Wojewody Podkarpackiego do ZNP, Rzeszów, 25 kwietnia 2012 r.)

Niestety, wojewoda przyznał także, że reprezentowany przez niego urząd sprawuje jedynie nadzór nad działalnością uchwałodawczą gminy. Nie może wnikać w plany samorządowców, nie może też interweniować w to, czym zajmuje się spółka. Czyli, w tej sprawie jest bezsilny...

Po dwóch miesiącach od interwencji ZNP odpowiedział też resort edukacji. „Powolywanie przez gminy spółek z o.o. celem przekazania im prowadzenia przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów należy ocenić, jako działanie naruszające przepisy o systemie oświaty (art. 5 ust. 5 oraz art. 104 ust. 1 i art. 105)” – czytamy w liście MEN z 11 czerwca 2012 r.

Resort przyznał, że samorządy mogą współpracować z innymi podmiotami przy wykonywaniu swych zadań, ale współpraca ta nie może prowadzić do wyzbycia się przez nie odpowiedzialności za realizację tychże. Tymczasem, według MEN, to, co zrobiła gmina na Podkarpaciu, wskazuje na chęć obejścia prawa, a w szczególności Karty Nauczyciela, która w pełnym zakresie obowiązuje nauczycieli zatrudnionych w szkołach publicznych prowadzonych przez samorząd, a tylko w ograniczonym tych pracujących w szkołach prowadzonych przez osoby prawne.

Po tak jednoznacznych wyjaśnieniach Podkarpackiemu Kuratorowi nie pozostało nic innego, jak zakwestionować to, co zrobił Cieszanów. W sierpniu 2012 r. kurator wydał „decyzję stwierdzającą nieważność decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Cieszanów z 23 marca br., zezwalających komunalnej spółce Zakład Obsługi Gminy sp. z o.o. na prowadzenie na terenie tej gminy szkół i przedszkoli”.

Wydawałoby się, że to kończy całą sprawę. Otóż nie. Prezes samorządowej spółki odwołał się od decyzji kuratora do Ministra Edukacji Narodowej. Na ostateczne rozstrzygnięcie trzeba było poczekać prawie rok. Dopiero w lipcu 2013 roku Minister Edukacji Narodowej utrzymał w mocy decyzje kuratora w Rzeszowie.

W uzasadnieniach do decyzji MEN czytamy: „Działalność oświatowa nie może być rozumiana jako działalność gospodarcza, a jednostka samorządu terytorialnego nie może zrzec się obowiązków nałożonych ustawą o systemie oświaty, przekazując działalność oświatową, do prowadzenia której jest zobowiązana, w ręce powoływanych przez siebie spółek prawa handlowego. Obecny stan prawa oświatowego nie zezwala na przekazanie szkoły publicznej do pro-

wadzenia spółce powołanej przez gminę. Przekazywanie szkół i przedszkoli spółkom z o.o. powoływanym przez gminy należy ocenić, jako działanie naruszające przepisy (...).”

Resort podkreślił, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wchodzi w skład struktury gminy i ma możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Tymczasem działalność oświatowa nie może być rozumiana jako działalność gospodarcza.

Decyzja resortu oburzyła burmistrza. „Choćbyśmy mieli trafić do Trybunału Sprawiedliwości, nie zostawimy tak tego” – zapowiadał Zdzisław Zadworny (Serwis Samorządowy PAP, 8 sierpnia 2013 r.). Gminna spółka odwołała się od decyzji MEN do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W ten sposób Cieszanów broni swojego patentu na wyrugowanie Karty Nauczyciela z lokalnej oświaty. Jeśli nie szkoły „spółkowe”, to stowarzyszeniowe. W trakcie żmudnego procesu wydawania decyzji administracyjnych i odwoływania się od nich gmina zdążyła powołać stowarzyszenie Cieszanów.pl, by od nowego roku szkolnego 2013/2014 przekazać mu szkoły do prowadzenia: publiczne gimnazja w Dachnowie i Nowym Lublińcu, szkoły podstawowe w Kowalówce, Nowym Siole i Niemstowie oraz przedszkola w Dachnowie i Cieszanowie.

Warszawa,  
marzec 2014

- Adnett, N. and P. Davies (2002). *Competition Between or Within Schools? Re-assessing school choice*. Working Paper. Stoke-on-Trent, Institute for Education Policy Research, Staffordshire University
- Bache, I. (2003). "Governing through Governance: Education Policy Control under New Labour." *Political Studies* 51(2): 300-314.
- Ball, S. J., C. Vincent, et al. (2004). "Un agreable melange d'enfants... 'prise en charge de la petite enfance, mixite sociale et classes moyennes." *Education et Societes* 14(2): 13-31.
- Bonal, X. (2002) "Plus ça change...: The World Bank global education policy and the post-Washington consensus." *International studies in sociology of education* Volume, 3-21 DOI:
- Burch, P. E. (2006). "The New Educational Privatization: Educational Contracting and High Stakes Accountability." *Teachers College Record* 108(12): 2582-2610.
- Clarke, J. (2004). *changing welfare, changing states: new directions in social policy*. London, Sage.
- Crump, S. and R. See (2005). "Robbing public to pay private?: two cases of re-financing education infrastructure in Australia." *Journal of Education Policy* 20(2): 243-258.
- du Gay, P. (1996). *Consumption and Identity at Work*. London, Sage.
- EU (2000). *Lisbon European Council 23-24 March 2000: Presidency Conclusions*. Brussels, European Parliament.
- Gibbons, S. and O. Silva (2006). *Competition and accessibility in school markets: empirical analysis using boundary discontinuities*. London, Centre for the Economics of Education, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Gill, B., R. Zimmer, et al. (2007). *State Takeover, School Restructuring, Private Management, and Student Achievement in Philadelphia*. Santa Monica: CA, Rand Corporation.
- Gillborn, D. and D. Youdell (2000). *Rationing Education: Policy, Practice, Reform and Equity*. Buckingham, Open University Press.

- Hansen, M. B. and J. Lairidsen (2004). "The Institutional Context of Market Ideology: a comparative analysis of the values and perceptions of local government CEOs in 14 OECD countries." *Public Administration* 82(2): 491-524.
- Hoxby, C. M. (2003). "School Choice and School Competition: Evidence from the United States." *Swedish Economic Policy Review* 10(1): 9-65.
- Hseih, C. and M. Urquiola (2002). When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program, National Bureau of Economic Research, US.
- Huxham, C. and S. Vangen (2000). What makes partnerships work? Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective. S. Osborne. London, Routledge.
- Jackson, J. M. and E. Bassett (2005). The state of the K-12 state assessment market. Boston, Eduventures.
- Jones, P. W. (1992). World Bank financing of education: Lending, learning and development. London, Routledge.
- Jones, P. W. (2007). World Bank financing of education: Lending, learning and development. (2nd Edition) London, Routledge.
- Kelsey, J. (n.d.) "Taking minds to market."
- Kenway, J. and E. Bullen (2001). Consuming Children: education-entertainment-advertising. Buckingham, Open University Press.
- Ladd, H. F. (2003). "Comment on Caroline M. Hoxby: School choice and school competition: Evidence from the United States " *Swedish Economic Policy Review* 10(1): 67-76.
- Larbi, G. A. (1999). The New Public Management Approach and Crisis States, United Nations Research Institute for Social Development. Discussion Paper No. 112.
- Mihyo, P. B. (2004). GATS and higher education in africa: conceptual issues and development perspectives Association of African Universities Workshop on The Implications of GATS for Higher Education in Africa. Accra, Ghana.
- Molnar, A. (2005). School Commercialism: From Democratic Ideal to Market Commodity. New York, Routledge.
- OECD (1995). Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Patrinos, H. A. (2005). Education Contracting: Scope for Future Research. Mobilizing the Private Sector for Public Education. Kennedy School of Government, Harvard University, co-sponsored by the World Bank.

- Saltman, K. J. (2000). *Collateral Damage: Corporatizing public schools – A threat to democracy*. Lanham: Maryland, Rowan and Littlefield.
- Sennett, R. (1998). *The Corrosion of Character: The personal consequences of work in the new capitalism*. New York, W.W. Norton.
- Slater, D. and F. Tonkiss (2001). *Market Society*. Cambridge, Polity Press.
- Steiner-Khamsi, G. (2006). "The economics of policy borrowing and lending: a study of late adopters" *Oxford Review of Education* 35 (5): 665-678.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its Discontents*. London, Penguin Books.
- Tavares, A. T. and S. Young (2005). "FDI and Multinationals: Patterns, Impacts and Policies." *International Journal of the Economics of Business* 12(1): 3-16.
- Toch, T. (2006). *Margins of Error: the education testing industry in the No Child Left Behind era*. Washington D.C., Education Sector.
- Wobmann, L. (2007). "International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review." *Peabody Journal of Education* 82(2-3): 473-497.
- Woods, P., B. Jeffrey, et al. (1997). *Restructuring Schools, Reconstructing Teachers*. Buckingham, Open University Press.
- World, B. (1986). *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*. Washington: DC., World Bank.

# ANEKS DO CZĘŚCI I

## BADANIA

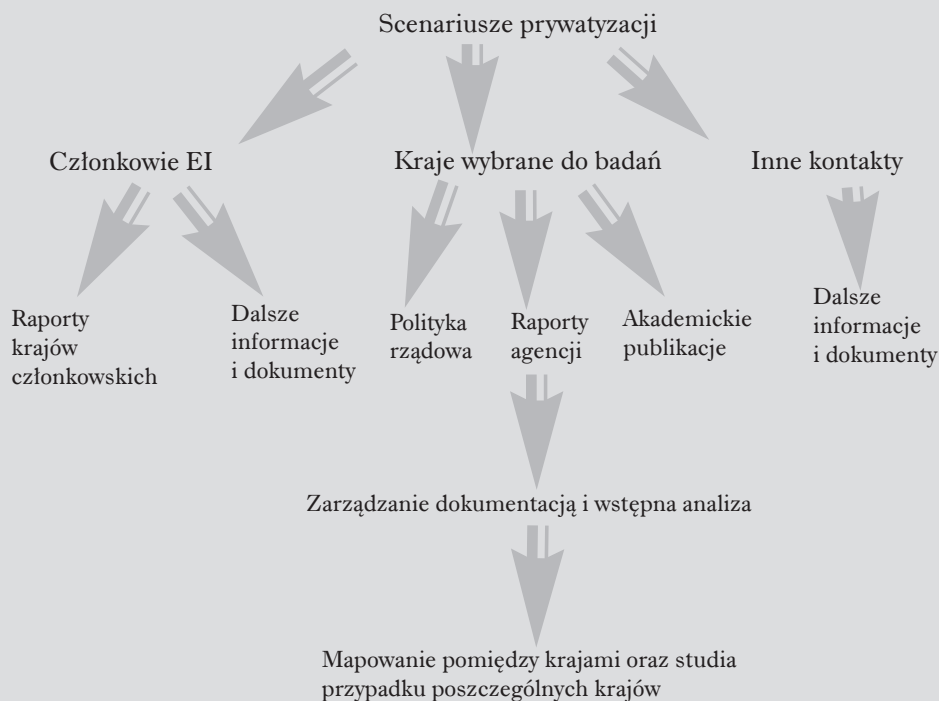
Przytoczone badania zostały podjęte przez Stephena Balla oraz Deborah Youdell z Instytut Edukacji, Uniwersytetu Londyńskiego, w imieniu Międzynarodówki Edukacyjnej.

Badania rozpoczęły się w listopadzie 2006 r., a zakończyły w grudniu 2007 r.

W obecnych badaniach wykorzystano głównie istniejące materiały rządowe, opracowania agencji narodowych i międzynarodowych, a także źródła akademickie oraz materiały Międzynarodówki Edukacyjnej i jej członków. Strategia badań została przedstawiona w ramce 54.

158

### Ramka 54: **Strategia badań**



Aktualne badania nie objęły wszystkich krajów należących do Międzynarodówki. Wykaz badanych krajów został ustalony przez grupę badawczą i Międzynarodówkę Edukacyjną, ale był na bieżąco korygowany w zależności od dostępności materiałów i danych w poszczególnych krajach. Ostateczny wykaz krajów, będących obiektem badań jest podany w ramce 55.

**Ramka 55: Wybór badanych krajów**

<b>Wybrany kraj</b>	<b>Powód wybrania</b>
<b>Niemcy</b>	System federalny z ruchami „rynkowymi” w niektórych landach
<b>Portugalia</b>	Różne reformy edukacji podjęte przez neoliberalne rządy
<b>Dania</b>	Długotrwałe prawo do społecznych szkół na żądanie rodziców
<b>Szwecja</b>	Kontrakty rządowe z dostawcami szkół prywatnych i inne prywatyzacje
<b>Chile</b>	Kupony i inne „zachodnie” reformy szkolnictwa
<b>Węgry</b>	Posiada elementy wewnętrznego wyboru oraz konkurencji
<b>Słowenia</b>	Przeszła cały szereg „zachodnich” reform edukacji
<b>Polska</b>	Wybrane samodzielnie – ocena sugeruje obecność prywatyzacji dopiero na poziomie szkolnictwa wyższego
<b>Ghana</b>	Posiada rozwijający się system tanich prywatnych szkół, istnieje raport Międzynarodówki Edukacyjnej
<b>Botswana</b>	Kraj z długą historią „kolektywistycznego” modelu edukacji
<b>Malawi</b>	Prywatny związek nauczycieli szkolnych



<b>Saint Lucia</b>	Nieudane reformy edukacji wprowadzone przez nowy rząd Biuro Regionalne Międzynarodówki Edukacyjnej
<b>Gwatemala</b>	Niedawne reformy rządu
<b>Kostaryka</b>	Biuro Regionalne Międzynarodówki Edukacyjnej – podjęto badania w regionie
<b>Kolumbia</b>	Obecne warunki „reform” Banku Światowego
<b>Japonia</b>	Niedawne wewnętrzne i zewnętrzne prywatyzacje
<b>Korea</b>	Posiada elementy wewnętrznego wyboru oraz konkurencji
<b>Nowa Zelandia</b>	Dom najwcześniejszych prywatyzacji i kraj aktywny w GATS
<b>Indie</b>	Nowe prywatne szkoły dla ubogich
<b>Australia</b>	Szeroko zakrojone i istniejące od dawna tendencje prywatyzacyjne
<b>Kanada</b>	Szeroko zakrojone i istniejące od dawna tendencje prywatyzacyjne
<b>Irlandia</b>	Pewne tendencje prywatyzacyjne
<b>Stany Zjednoczone</b>	Szeroko zakrojone i istniejące od dawna tendencje prywatyzacyjne
<b>Nigeria</b>	Posiada różne formy współdziałania firm w szkołach państwowych

## ANEKS DO CZĘŚCI II POLECAMY TEKSTY

O prywatyzacji, komercjalizacji i skutkach neoliberalnych reform „Głos Nauczycielski” pisał m.in. w artykułach:

Rok 2012

Śledztwo za długi – o tym, jak w Nowym Wiśniczu wójt oszczędzał na pensjach nauczycieli – GN nr 2/2012

Starcie na paragrafy – samorzady przygotowują się do likwidacji szkół, próba prywatyzacji przedszkoli w Radomiu – GN nr 2/2012

Egzamin z życia – o strajku uczniów likwidowanej szkoły w Bytomiu – GN nr 2/2012

Zmieniać można, byle z sensem – protest w Poznaniu przeciwko regionalizacji w mieście – GN nr 2/2012

Wariant krotoszyński – o reorganizacji szkół w Krotoszynie – GN nr 2/2012

Dramat zamykanych szkół – GN nr 3/2012

Trzęsienie ziemi trwa – o planach prywatyzacji w Radomiu – GN nr 3/2012

Dobra, publiczna, bezpłatna – GN nr 4/2012

Cięcia po krakowsku – GN nr 4/2012

Walczymy, ale jest ciężko. Rozmowa z Ewą Suchań (ZNP Chełm) – GN nr 5/2012

Szkoła na pastwisku – GN nr 4/2012

Szkoła to nie fabryka – protest w Sosnowcu – GN nr 5/2012

Edukacja to nie towar – o cięciach w Warszawie – GN nr 5/2012

Nieudane uspołecznianie – brakuje chętnych na przejęcie przedszkoli w Radomiu – GN nr 6/2012

- Kłódki w klasach – likwidacje szkół uaktywniły rodziców – GN nr 7/2012
- Oddam w dobre ręce – o przekazywaniu szkół w Wydminach – GN nr 7/2012
- Racjonalizacja aż do bólu – GN nr 8/2012
- Stadion kosztem szkoły – GN nr 8/2012
- Sposoby na Kartę – jak samorzady obchodzą Kartę Nauczyciela – GN nr 8/2012
- Przedszkola zamiast stadionów – GN nr 9/2012
- To już tsunami – o skali likwidacji szkół oraz o protestach w miastach – GN nr 10/2012
- Nadeszły sądne dni – o blokadzie w obronie szkół w Ostródzie – GN nr 11/2012
- Brońcie się sami – GN nr 12/2012
- Autonomia związanych rąk – po proteście Kraków ogranicza cięcia oświatowe – GN nr 12/2012
- Na gębę, tak się nie da – GN nr 13/2012
- Można, więc likwidują – o zamykaniu przedszkoli – GN nr 14/2012
- Obcy w kuchni – o prywatyzacji stołówek – GN nr 14/2012
- Bardzo ograniczona odpowiedzialność – o biłgorajskich żłobkach i przedszkolach, które trafią do spółki – GN nr 15/2012
- Prawo do lewego – o prywatyzacji w gminie Jabłonna – GN nr 17-18/2012
- Kasa jak bumerang – co czwarta złotówka na stypendia wraca, bo samorzady nie mają pieniędzy, by dołożyć – GN nr 19/2012
- Fast food wciąż wygrywa – o otyłości dzieci z powodu śmieciowego jedzenia w szkole – GN nr 19/2012
- Bolesne cięcia – GN nr 20/2012
- Oświatowa spółka z o.o. – raport OECD o gorszych wynikach uczniów szkół skomercjalizowanych – GN nr 21/2012
- Krzyk rozpacz – manifestacja pracowników administracji i obsługi w Oławie – GN nr 21/2012
- Bon na bezrobocie – o parametrze standaryzacji i zwalnianiu nauczycieli – GN nr 22/2012

Likwidacja na skrót – o likwidacji bibliotek pedagogicznych w Koszalinie – GN nr 23/2012

Nie ma mocnych – GN nr 24/2012

Druga strona medalu – o cięciach edukacyjnych w cieniu Euro 2012 – GN nr 24/2012

Prawo wójta – GN nr 27/2012

Prezydent na zagrodzie – GN nr 28–29/2012

Prawo, ale bez pięści – GN nr 30–31/2012

Kto się zrzeka podwyżki w Łapach – GN nr 35/2012

Miś wiecznie żywy – wójt Leśniowic przekazuje szkoły wbrew prawu – GN nr 35/2012

Oddawać nie trzeba – o niewykorzystywaniu subwencji – GN nr 36/2012

Prawo to nie fikcja – Podkarpacki kurator oświaty uznał po publikacjach Głosu, że spółka nie może prowadzić szkół w Cieszanowie – GN nr 36/2012

Szkoły widma – prokurator zbada Leśniowice – GN nr 37/2012

Ostre nożyce samorządowców – GN nr 38/2012

Nauczyciele stachanowcy – o pedagogach na 40-godzinnym pensum – GN nr 39/2012

Z oświaty można wyżyć – w Biłgoraju oddają szkoły i dają radnym podwyżkę – GN nr 39/2012

Wykluczeni nauczyciele ze szkół bez Karty Nauczyciela nie mogą skorzystać ze szkoleń – GN nr 45/2012

Stołówki jako relikw – GN nr 46/2012

Po budynku hula wiatr – GN nr 50/2012

Rok 2013

Między prawem a codziennością – Kędzierzyn Koźle oddaje stowarzyszeniu szkołę mimo wyroku sądu – GN nr 1/2013

Szkoła wójta – GN nr 2/2013

Krojenie oświaty – o cięciach dodatków motywacyjnych – GN nr 3/2013

Niczego nie będzie w naszej wsi – o likwidacji szkół w gminie Cegłów – GN nr 3/2013

Rodzice proszą: nie likwidujcie – protest łódzkich rodziców przeciw likwidacji szkół – GN nr 4/2013

Wyjścia awaryjne – o prywatyzacji stołówek – GN nr 4/2013

Od śmieci do dzieci – o komercjalizacji przedszkoli w Środzie Wlkp. – GN nr 5/2013

Oszczędności kosztem uczniów – wyrok NSA o przywróceniu szkolnych bibliotek w Chmielniku – GN nr 5/2013

Prezydent się poddał – o likwidacji w Krakowie – GN nr 6/2013

Ratuj książki – o proteście w obronie bibliotek – GN nr 7/2013

Współ zespół – o łączeniu dla oszczędności gimnazjów i liceów na przykładzie Rucianego Nidy – GN nr 8/2013

Poskromienie wójta – GN nr 8/2013

Szkoła w prezencie – GN nr 8/2013

Krótki film o zabijaniu szkoły w Nysie – GN nr 9/2013

Książka wygrała z portfelem – o ocalonych bibliotekach w Chmielniku – GN nr 9/2013

Na zieloną trawkę. To dzieci czeka krzywda, nie nas – o pomysłach likwidacji bibliotek i sytuacji bibliotekarek – GN nr 9-10/2013

Ostre cięcia w oświacie – o prognozowanych zwolnieniach i likwidacjach – GN nr 11/2013

Wszystkie szkoły są moje – rozmowa z wójtem gminy Darłowo – GN nr 11/2013

Co prywatne, to prywatne – definicja ZNP szkoły publicznej – GN nr 13/2013

Przez żołądek do 20 mln zł – o prywatyzacji stołówek w Krakowie – GN nr 13/2013

Ograniczona odpowiedzialność – jak Środa Wlkp. prywatyzuje przedszkola – GN nr 13/2013

Oświata s płaca długi bankierów – GN nr 14/2013

Rynek oświatowy i segregacje społeczne – GN nr 14/2013

- Spółka bierze wszystko – Środa Wlkp. przekazała trzy szkoły – GN nr 15/2013
- Smutna lekcja demokracji w Dąbkach – przekazanie ostatniej samorządowej szkoły – GN nr 15/2013
- Koniec bezprawia w Biłgoraju – o spółce komunalnej – GN nr 16/2013
- Strajk w Darłowie – mieszkańcy chcą samorządowej szkoły – GN nr 16/2013
- Każdy zrobił swoje i co z tego – o bezprawnej likwidacji w Kędzierzynie-Koźlu – GN nr 16/2013
- Była praca, jest czarna dziura: co robią zwalniani nauczyciele – GN nr 17–18/2013
- O jeden krok za daleko – GN nr 17–18/2013
- 22 dni nadziei – o zakończeniu głodówki w Dąbkach – GN nr 19/2013
- Szkoła nie dla spółki – wyrok NSA dotyczący Środy Wlkp. – GN nr 19/2013
- Ranking cięć edukacyjnych – GN nr 20/2013
- Władza to ja – zwolnienia w gminie Radziłów – GN nr 20/2013
- Dąbki w całej Polsce – GN nr 21/2013
- Bitwa o etat – GN nr 23/2013
- Prawie prawo. Co z naszym prawem – GN nr 23/2013
- Szkoły są, zespołu brak – o Dąbkach – GN nr 24/2013
- Niestety, tracimy przewagę – raport IBE: samorzady wydają na edukację coraz mniej – GN nr 26/2013
- Co wolno wojewodzie – o liście rodziców z Dąbek – GN nr 26/2013
- Na końcu stawki – raport OECD o najniższych zarobkach polskich nauczycieli w Europie – GN nr 27/2013
- Marzy mi się inna rozmowa – GN nr 27/2013
- Świetlice pod lupą: w co piątej szkole nie ma świetlic – GN nr 28–29/2013
- Platforma do szkoły: o krakowskich reformach – GN nr 28–29/2013
- Polityka cięć – GN nr 32–33/2013
- Szkoła to nie firma – GN nr 32–33/2013
- Wielki bój o pensum logopedów, psychologów – GN nr 35/2013

Czarna Środa – o szkole przekazanej spółce – GN nr 35/2013

Falstart: jak wygląda rozpoczęcie nowego roku w Dąbkach – GN nr 37/2013

A zęby się psują – o próchnicy i konsekwencji braku dentysty w szkołach – GN nr 37/2013

Wołanie o pomoc – o odwołaniu burmistrza Bemowa za catering w szkołach – GN nr 37/2013

Wędrujące miliony – Dąbki i Leśniowice, które na stowarzyszeniowe szkoły wydają tyle samo – GN nr 38/2013

Oddam szkołę za bezcen – GN nr 39/2013

Różne szanse, a nie równe – GN nr 41/2013

Wyzysk niekontrolowany – raport Komisji Europejskiej o zatrudnianiu w szkołach stowarzyszeniowych – GN nr 42/2013

Algorytm ratunkowy w Hannie – GN nr 47/2013

Przedszkole i szkoła z o.o. w Środzie Wielkopolskiej – GN nr 47/2013

Samorządowe, czyli moje – GN nr 47/2013

Wójt jak udzielny książkę – GN nr 48/2013

## CZYTANKI O EDUKACJI KILKA SŁÓW O SERII

Chcieliśmy powiedzieć dość!

Jak długo można międlić w kółko te same tematy, że lektury nie te, godzin za mało, treści niedostosowane, jakość egzaminów marna, nauczyciele nie dość ofiarni, uczniowie za agresywni, a Karta Nauczyciela do bani.

Czy te dyskusje, odbywane rytualnie przy okazjach wyznaczanych szkolnym kalendarzem, lub incydentalnie, gdy coś się dzieje – ktoś komuś włożył kosz na głowę, ktoś protestuje, albo ogłasza nowy ozdrowieńczy program, zbliżają nas do zrozumienia tego, dlaczego coraz bardziej rozczarowuje nas szkoła? Wszystkich nas: uczniów, rodziców, nauczycieli, polityków oświatowych...

Czy na zawsze skazani jesteśmy na uprawianie tej folkowej pedagogicznej pseudowiedzy, jak ją trafnie określiła prof. Dorota Klus-Stańska. Pseudodyskusji, która ani na jotę nie zbliża nas do zrozumienia wyzwań, przed jakimi stała się edukacja w obliczu cywilizacyjnej zmiany? Czy nie jesteśmy w stanie zdobyć się na rozmowę dotyczącą prawdziwych dylematów, podejmującą próbę dociekania ich przyczyn i odnajdywania sensów w szkolnej rzeczywistości?

Postanowiliśmy zaryzykować, a nuż uda się nam przełamać krępujące dialog ograniczenia: podział na tych, co atakują, i tych, co się bronią, czyli nauczycieli i przedstawicieli abstrakcyjnego społeczeństwa (uczniów, rodziców, media, władze oświatowe); na tematy atrakcyjne medialnie i nudne („przecież to nikogo nie zainteresuje”); przystępne i zdecydowanie zbyt fachowe; światopoglądowo słuszne i nie („lewicowe, feministyczne, fe...”). Tak zrodził się pomysł „Czytanek o edukacji”. Serii, której ukazywanie się zależeć będzie przede wszystkim od zainteresowania, jakie wzbudzi, i od potencjalnych sponsorów, którzy zechcą wesprzeć tę inicjatywę, by powstać mogły papierowe i elektroniczne wersje kolejnych tomów.

Pojęcie „czytanka”, oznaczające krótki tekst z podręcznika szkolnego, silnie wiąże się z historią i tradycją kształcenia. Jak dowodzą artykuły z pierwszej części serii, ale także liczne prace teoretyków i praktyków edukacji, model szkoły z minionego wieku jest nadzwyczaj trwały i skutecznie opiera się zmianom. Pomyśleliśmy sobie przewrotnie, że tytuł „Czytanki” odzwierciedlałby przywiązanie nas wszystkich do tradycyjnego myślenia o szkole, funkcjonalis-



---

tycznego podejścia do jej roli w społeczeństwie oraz naszą skłonność do upraszczania rzeczywistości i pomijania niewygodnych wątków. Ale określenia „czytanka” używać można także w odniesieniu do książki, zawierającej popularne teksty do wykorzystania w szkole. Nie mielibyśmy nic przeciwko temu, gdyby nasze czytanki były w szkołach „wykorzystywane” i omawiane.

Centralną kwestią, jak jasno wskazuje ten raport, jest sam etos edukacji. Jedną z uderzających cech **ukrytej prywatyzacji** jest to, że ma ona wiele przejawów. Przyjmuje wiele postaci. Te różne formy mogą być ze sobą wzajemnie połączone, wzmacniając, utrwalając trendy, które zmieniają oblicze szkolnictwa, jakim je znamy. Ukryta prywatyzacja i/lub komercjalizacja publicznej edukacji mają ogromny wpływ na nasz sposób myślenia o szkolnictwie, na wartości, które są podstawą edukacji. Należy zadać pytania w najbardziej bezpośredni sposób: Czy edukacja to dawanie każdemu dziecku, każdemu młodemu mężczyźnie lub kobiecie możliwości pełnego rozwoju własnego potencjału jako osoby oraz jako członka społeczności? Czy może edukacja to działanie marketingowe i usługa sprzedawana klientom, którzy od młodych lat są traktowani jak konsumenci?

Fred van Leeuwen, sekretarz generalny EI

Ludzi, którzy przez kilkadziesiąt lat socjalizmu doświadczali biedy i bylejakości „na państwowym”, łatwo jest zwięść wizją cudownego sprywatyzowanego szkolnictwa. Stale jeszcze chyba brak nam wiedzy i zrozumienia, czym w rzeczywistości jest prywatyzacja i komercjalizacja edukacji i jakie są ich konsekwencje. Dlatego chciałbym serdecznie podziękować Międzynarodówce Edukacyjnej, która wyraziła zgodę na wydanie swojej książki o ukrytej prywatyzacji oraz na dołączenie do raportu opisującego doświadczenia międzynarodowe części poświęconej prywatyzacji po polsku. Mam nadzieję, że lektura publikacji, którą oddajemy do rąk Czytelniczek i Czytelników, dostarczy Wam nie tylko ciekawych informacji do porównań i refleksji, ale także wyposaży w argumenty, które przydadzą się w codziennej walce na rzecz publicznej, dobrej szkoły.

Sławomir Broniarz, prezes ZNP

Autorami raportu opisującymi sytuację na świecie są znani ze swych licznych prac badawczych profesorowie, **STEPHEN BALL** – socjolog edukacji i wiedzy, związany z Uniwersytetem Oksfordzkim, wykładowca w Instytucie Edukacji Uniwersytetu Londyńskiego, oraz **DEBORAH YOUDELL** – socjolożka edukacji na Uniwersytecie w Birmingham i dyrektorka Akademii Usług Publicznych (Public Service Academy).

Publikacja wydana we współpracy  
z Fundacją im. Friedricha Eberta,  
Przedstawicielstwo w Polsce

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**