

POWSZECHNE BONY OŚWIATOWE NA ODGÓRNICZONYCH ZASADACH. PRZYKŁAD SZWECJI

Robert Pawlak

Akademia Pedagogiki Specjalnej
im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie

WSTĘP

Koncepcje bonów oświatowych stały się w ostatnich latach przedmiotem wielu dyskusji i sporów. Żywotność debaty na ich temat wynika przede wszystkim z tego, że są one propozycją niezwykle kontrowersyjną, naruszającą fundamenty systemów edukacyjnych oraz poważnie krytykowaną przez wiele środowisk, np. przez związki zawodowe nauczycieli i lewicowe partie polityczne.

Idea bonu sprowadza się do finansowania przez państwo edukacji w wybranej przez ucznia placówce. Pieniądze mogą być przekazywane bezpośrednio rodzinie ucznia (w formie kuponu) lub też pośrednio konkretnej szkole. Dzięki bonom oświatowym szkoła otrzymuje pieniądze równe wartości bonu, a uczeń zatwierdzone usługi edukacyjne (Lieberman 1989; West 1997; Belfield, Levin 2002; Hoxby 2003).

Toczące się współcześnie dyskusje wokół bonów skupiają się wokół kilku kluczowych zagadnień:

– Czy sprzyjają one poprawie jakości nauczania i innowacjom na gruncie szkół, wskutek uruchomienia konkurencji pomiędzy placówkami i nauczycielami?

– Czy umożliwienie wyboru szkoły prowadzi do poprawy wyników osiąganych przez uczniów (tych, którzy zmienili szkołę; tych, którzy pozostali w dotychczasowych szkołach, wszystkich uczniów)?

– Czy państwo powinno finansować szkoły niepubliczne? Szkoły te często prezentują własny światopogląd, stosują własne metody i style nauczania oraz rekrutują uczniów na podstawie egzaminów wstępnych, rozmów kwalifikacyjnych, przynależności etnicznej lub wyznawanej religii, a więc form selekcji niemających miejsca w szkolnictwie publicznym.

– Czy faktycznie rodzice i uczniowie wybierają szkołę, czy to raczej szkoły dobierają sobie odpowiednich uczniów? Czy w związku z tym państwo powinno wspierać finansowo takie rekrutowanie i selekcjonowanie uczniów w ramach systemu szkolnego?

– Czy bony oświatowe zagrażają spójności społecznej i przyczyniają się do segmentacji szkół (na lepsze i gorsze, dla zamożnych i biednych, mniejszości etnicznych i białych itd.), nierówności edukacyjnych i rozwarstwienia społecznego? Czy stymulują odpływ najlepszych uczniów ze szkół publicznych do prywatnych?

– Kto powinien decydować o kształcie i kierunku rozwoju oświaty? Czy powinni być to rodzice, władze (biurokracja), a może profesjonaliści? Czy bony oświatowe prowadzą do tego, że interesy uczniów i rodziców stają się ważniejsze od preferencji społeczeństwa? Czy przekazanie dużej władzy rodzicom prowadzi do utraty kontroli państwa nad edukacją? Czy rodzice posiadają odpowiednio dużo wiedzy i inicjatywy, aby dokonać odpowiedniego wyboru szkoły?

Postawione wyżej pytania ukazują, że dyskusje na temat bonów oświatowych dotyczą nie tylko kwestii pedagogicznych, ale również społecznych, ekonomicznych oraz politycznych. W dużej mierze koncentrują się one wokół tego, jak daleko państwo powinno kontrolować i regulować rynek oświatowy oraz jaki powinien być udział i wpływ innych partnerów społecznych.

Wyrazem tych dyskusji są dwie, konkurujące ze sobą koncepcje bonu oświatowego.

Pierwsza z nich odwołuje się do idei wolnego rynku i nieskrępowanego wyboru szkoły, połączonego z możliwością dopłacania do edukacji przez rodziców, gdy koszty kształcenia w konkretnej szkole przewyższają wartość bonu. Model ten wzorowany jest na pracach amerykańskiego ekonomisty i laureata nagrody Nobla Milтона Friedmana (Friedman, Friedman 2006; Friedman 2008).

Drugie podejście inspirowane jest koncepcjami amerykańskiego socjologa Christophera Jencksa. Zakłada ono zastosowanie bonów na ściśle regulowanych zasadach (rekrutacja do szkół na podstawie losowania, wyższa wartość bonu dla niezamożnych, brak możliwości dopłacania do bonu) i tylko dla niektórych grup uczniów (np. ubogich, pochodzących z mniejszości, uczęszczających do słabych szkół), w celu wyrównywania szans edukacyjnych i poprawy dostępu do szkół prywatnych (Jencks 1970, s.19–21).

Dyskusje na temat możliwości zastosowania bonów oświatowych stymulowane są również konkretnymi doświadczeniami krajów, które zdecydowały się na ich wprowadzenie. Szczegółnej krytyce poddawana jest chilijska reforma oświatowa z początku lat 80., wzorowana na koncepcjach Friedmana. Wyniki wielu badań ukazują, że powszechne bony sprzyjały tam niekorzystnym procesom segmentacji szkół i przyczyniły się do nierówności edukacyjnych (Carnoy 1996; Delannoy 2000; OECD 2004c).

Czy zatem koncepcja powszechnych bonów oświatowych jest z góry skazana na niepowodzenie? Czy jednak można ją zastosować bez naruszenia spójności społecznej? Zwolennicy bonów oświatowych są przekonani, że jest to możliwe. Jako przykład podają Szwecję. Z tego powodu warto przyrzeć się szwedzkim doświadczeniom w zakresie zastosowania powszechnych bonów oświatowych.

ZAŁOŻENIA SZWEDZKIEJ REFORMY EDUKACYJNEJ Z POCZĄTKU LAT 90. XX W.

Szwecja liczy nieco ponad 9 mln mieszkańców. Społeczeństwo tego kraju można określić jako bogate i dobrze wykształcone, ale starzejące się. Wyższy jest tam wskaźnik PKB na jednego mieszkańca niż przeciętnie w państwach należących do OECD. Wskaźnik zatrudnienia wynosi 74,4% (trzeci wśród krajów OECD). Blisko jedna trzecia mieszkańców (32%) posiada wykształcenie wyższe, a połowa średnie wyższego poziomu (*upper-secondary*) (OECD 2008).

Wydatki na edukację w Szwecji kształtują się na poziomie 6,8% PKB¹. Obok Danii (8,3%) i Cypru (6,9%) są najwyższe w Unii Europejskiej (średnia dla UE wynosi 5%). Ponad jedna czwarta osób (27%) liczy przynajmniej 65 lat. Około 5,3% mieszkańców stanowią obcokrajowcy (OECD 2005).

W latach 1932–1976 władzę w Szwecji nieprzerwanie sprawowali socjaldemokraci. W tym czasie

stworzyli silny system państwa opiekuńczego, w którym sektor publiczny przejął większość obowiązków za obywateli i rodzinę, zapewniając im ekonomiczne i socjalne bezpieczeństwo poprzez wysokie podatki i redystrybucję dochodu narodowego.

System edukacyjny w Szwecji był od zawsze integralną częścią tamtejszego modelu państwa opiekuńczego². Jego podstawowym celem było eliminowanie barier spowodowanych niekorzystnym pochodzeniem społecznym, integracja mieszkańców oraz stworzenie równych warunków kształcenia i porównywalnych efektów (OECD 2005; Björklund i in. 2004). Szkolnictwo na poziomie obowiązkowym (oraz w szkołach wyższych) jest bezpłatne. Uczniowie mają zapewnione bezpłatne podręczniki, żywienia oraz transport do najbliższej placówki.

Szwedzki model polityki społecznej zapewnia wsparcie rodziny w wychowaniu i wykształceniu dzieci już od pierwszego roku życia. Instrumentami tej polityki są m.in.: pomoc materialna, zwłaszcza w formie zasiłku na dziecko (wyplacanego do czasu, gdy dziecko ukończy 16 lat), przedszkola i świetlice, oferujące opiekę i wychowanie w formach tradycyjnych i alternatywnych, ubezpieczenia dla rodziców umożliwiające przebywanie w domu w czasie choroby dziecka (Czerkies 2000, s. 219–221). Chociaż edukacja nie jest obowiązkowa do 7. roku życia, to wśród dzieci w wieku 1–3 lat z przedszkola korzysta 74%, w wieku 4–6 lat ponad 95%, a 3% sześciolatków uczy się klasach pierwszych szkół podstawowych (Eurydice 2006).

W 1991 r. władzę w Szwecji przejęła Umiarkowana Partia Koalicyjna, odwołująca się do wartości konserwatywnych i liberalnych. Wkrótce po tym przeprowadziła szeroki program reform edukacyjnych, których celem było urynkowanie oświaty, zróżnicowanie oferty szkół oraz poprawa jakości nauczania (Skolverket 2006, s.11; OECD 2005, s. 19).

Wprowadzone reformy były próbą odpowiedzi na kryzys gospodarczy, który dotknął Szwecję na początku lat 90. i skutkowało poważnym ograniczeniem wydatków budżetowych oraz wzrostem bezrobocia z poziomu 1,8% w 1990 r. do 9,3% w 1993 r. i 10,7% w 1997 r. Reformy oświatowe miały również naprawić nie najlepszą reputację szkół, które oskarżano o słabe wyniki i niską jakość kształcenia (Björklund i in. 2004).

Wkrótce po przejęciu władzy rząd przeprowadził decentralizację, dzięki której nadzór finansowy i administracyjny nad szkołami przeszedł w ręce samorządów (Björklund i in. 2004, s. 7). Dotacje państwowe, których głównym składnikiem były wynagrodzenia nauczycieli, zastąpiono subwencją, wydatkowaną przez gminy zgodnie z lokalnymi potrzebami (Eurydice 1999, s. 230). Centroprawicowy rząd wyszedł z założenia, że jeśli konieczne jest obniżenie wydatków publicznych, to najlepiej niech to dokona się na poziomie samorządów, które wezmą za to odpowiedzialność (Björklund i in. 2004, s. 7).

W 1991 r. zlikwidowano centralnie regulowany system powoływania nauczycieli i dyrektorów szkół, którzy stali się pracownikami zatrudnianymi przez władze samorządowe. Doprowadziło to do zróżnicowania wynagrodzeń i warunków pracy nauczycieli. Związki zawodowe zachowały swoje uprawnienia w sferze negocjacji wynagrodzeń i warunków pracy nauczycieli (które prowadzą ze Szwedzkim Stowarzyszeniem Władz Lokalnych). Negocjacje te odbywają

się również na poziomie lokalnym z poszczególnymi nauczycielami lub zespołami nauczycieli (OECD 2004b, s. 60).

W systemie oświatowym stworzono spójny system standardów oraz zasady monitorowania działań władz lokalnych i szkół. W 1991 r. powołano Krajową Agencję ds. Edukacji (Skolverket), odpowiedzialną za wyznaczanie krajowych celów edukacyjnych, określanie programów nauczania oraz monitorowanie i ewaluację jakości kształcenia.

Instytucja ta, obok parlamentu i ministerstwa edukacji, wzięta na siebie odpowiedzialność za realizację polityki edukacyjnej. Nowy system standardów ukierunkowano na cele i osiągnięcia, których implementację powierzono władzom lokalnym. Ustanowiono centralny system sprawdzianów z czytania, pisania i arytmetyki po zakończeniu drugiej klasy szkoły podstawowej. Po zakończeniu piątej i dziewiątej klasy wprowadzono sprawdziany ze szwedzkiego, angielskiego i matematyki.

Wszystkie gminy zobowiązano do wprowadzenia lokalnych planów szkolnych, zawierających cele i zasady funkcjonowania placówek. Również szkoły zobligowano do przygotowania własnych planów rozwoju (Euydice 2007).

Elementem reformy były również zmiany w programach nauczania, które doprecyzowały podstawowe wartości szkoły i jej zadania oraz cele i wytyczne dla szkół i nauczycieli³. Jednocześnie szkoły uzyskały dużą autonomię w prowadzeniu działań, a nauczycielom dano swobodę w doborze metod i treści kształcenia oraz planowania zajęć dydaktycznych⁴.

W 1992 r. władze zdecydowały się również na wprowadzenie powszechnych bonów oświatowych. Wszyscy rodzice uzyskali prawo wyboru szkoły dla swych dzieci na poziomie podstawowym i średnim, spośród publicznych i niezależnych⁵ (prowadzonych przez organizacje non-profit i for-profit), położonych w rejonie zamieszkania lub poza nim⁶. Obowiązkiem każdej gminy stało się pokrywanie kosztów kształcenia ucznia, nawet jeżeli wybierze on szkołę w innej gminie lub szkołę niezależną.

System bonów oświatowych poddano jednak centralnym regulacjom, które zrównały zasady działania i finansowania szkół. Ustalono, że w szkołach publicznych, w przypadku większej liczby kandydatów niż miejsc, decyduje kryterium rejonizacji, a w szkołach niezależnych kolejność zgłoszeń.

Warto odnotować, że przepisy szwedzkie nie zabroniły finansowania szkół wyznaniowych z pieniędzy państwowych (jak to ma na przykład miejsce w wielu stanach w USA). Zgodnie z konstytucją nauczanie we wszystkich szwedzkich szkołach finansowanych z budżetu powinno mieć charakter świecki. Takie zapisy sprawiają trudności w ich interpretacji, np. w przypadku szkół islamskich (Sandström 2005, s. 26). Nowe przepisy nie stworzyły możliwości edukacji domowej oraz nauczania w instytucjach edukacyjnych, które nie mają pozwolenia na działalność (Bielecki 2005, s. 44).

Reforma uregulowała warunki zakładania szkół niezależnych. Przepisy określiły, że Krajowa Agencja ds. Edukacji zatwierdza każdą nowo powstającą placówkę i wymaga od niej spełnienia określonych warunków, np. wykazania, że będzie dążyć do realizacji krajowych celów oświatowych⁸.

Wprowadzone na początku lat 90. reformy edukacyjne w Szwecji pod wieloma względami były

podobne do tych, jakie miały miejsce w innych krajach wysoko rozwiniętych (decentralizacja, poprawa jakości edukacji oraz niwelowanie wpływu niekorzystnego pochodzenia społecznego na wyniki uczniów) (OECD 2004a). Szwecja poszła jednak o wiele dalej niż inne kraje demokratyczne, np. Stany Zjednoczone, a mianowicie w kierunku polityki wyboru szkoły i ustanowienia mechanizmów konkurencji pomiędzy placówkami, co było nietypowym rozwiązaniem w państwie o silnych tradycjach egalitarnych (Björklund i in. 2004)

KOREKTA REFORMY EDUKACYJNEJ W POŁOWIE LAT 90.

Reformy edukacyjne wprowadzone przez centrowy gabinet spotkały się z krytyką ze strony władz samorządowych oraz opozycji politycznej. Socjaldemokraci opowiadali się za zastąpieniem mechanizmu finansowania szkół na podstawie liczby uczniów zasadą uwzględniającą potrzeby poszczególnych szkół. Przedstawiciele samorządów przygotowali własną, alternatywną propozycję finansowania szkół (Bielecki 2005, s. 175–176).

Powrót socjaldemokratów do władzy w 1994 r. nie spowodował jednak zahamowania reformy edukacyjnej, chociaż zmienił jej kierunek. Ukierunkowano ją na większą integrację szkół niezależnych ze szwedzkim systemem oświatowym. Doceniono pozytywną rolę, jaką pełnią one w procesie integracji uczniów wywodzących się z różnych środowisk społecznych i kulturowych. Określono jednak, że zróżnicowanie to nie powinno zagrażać spójnemu i sprawliwemu systemowi oświatowemu i powinno pozostawać pod kontrolą państwa (Skolverket 2006, s. 12). Zdecydowano się jednak na obniżenie dotacji budżetowej dla szkół niezależnych do 75% kosztów kształcenia ucznia (Bielecki 2005, s. 176–177).

W 1996 r. rząd wstrzymał finansowanie szkół niezależnych opartych na bonie oświatowym, pozostawiając decyzję co do dalszej formuły takiego finansowania władzom lokalnym (Bielecki 2005, s. 177). Spotkało się to z krytyką. Pojawiły się obawy, że może to prowadzić do zmniejszenia przydziału środków budżetowych dla szkół niezależnych, co stanowi poważne naruszenie fundamentalnej zasady równego traktowania szkół.

Jak się później okazało, niepokoje te częściowo były uzasadnione (Sandström 2005, s. 33). W 2005 r. wprowadzono istotne zmiany o charakterze egalitarnym (wyrównawczym) w systemie subwencjonowania gmin. Samorządy o większych potrzebach edukacyjnych⁹ otrzymały większy przydział środków budżetowych (Ministry of Education and Research 2008).

EFEKTY WPROWADZONYCH REFORM EDUKACYJNYCH

Jednym z argumentów wysuwanych przez przeciwników bonów oświatowych jest stwierdzenie, że przyczyniają się one do „odpływu” najlepszych uczniów ze szkół publicznych, a przez to do rozszarpania systemu publicznej i równej edukacji, stanowiącej fundament społeczeństwa demokratycznego (Giroux, McLaren 1993; Doerr i in. 1996).

Czy tak faktycznie było w Szwecji? Otóż nie. W latach 1993–2003 odsetek rodziców, którzy wybrali dla swych dzieci inną szkołę niż rejonowa, wzrósł ponad dwukrotnie (z 9% do 19%). Nie była to ucieczka do szkół niezależnych, bowiem połowa wybrała takie właśnie placówki, a druga połowa – szkoły publiczne

s poza rejonu (Skolverket 2003a). Większość rodziców pozostawiła jednak swoje dzieci w rejonowych szkołach publicznych.

Pozytywną zmianą było również zwiększenie dostępu do szkół niezależnych, które zaobserwowano już na początku lat 90. Podczas gdy w roku szkolnym 1991/1992 zaledwie 26% szkół tego typu nie pobierało czesnego lub pobierało tylko dobrowolne opłaty, to już w kolejnym ich liczba wzrosła do 53% ogółu szkół niepublicznych (Bielecki 2005, s. 190).

Nowe zasady powoływania szkół przyczyniły się do rozrostu szkolnictwa niezależnego. W roku szkolnym 1991/1992 r. funkcjonowało w Szwecji tylko 66 szkół niezależnych (co stanowiło mniej niż 1%) i odgrywały one marginalną rolę (Skolverket 2006b, s. 38). Prowadzone były głównie przez mniejszość żydowską i estońską lub były to szkoły stosujące specyficzną metodykę (np. Montessori, Waldorf). W latach 80. ich liczba się zmniejszała (Sandström 2005, s. 24).

Począwszy od 1991 r. liczba szkół niezależnych systematycznie wzrastała. Powstawały one najczęściej z inicjatywy rodziców i nauczycieli niezadowolonych ze stanu publicznej oświaty. W 2005 r. ich liczba wyniosła 585. Jednocześnie liczba uczniów uczęszczających do nich wzrosła do blisko 7,5% (zob. tab. 1).

Tabela 1. *Uczniowie w szkołach obowiązkowych (7–16 lat) według sektora własnościowego (dane w %)*

Typ szkoły	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Publiczne	95,0	94,3	93,6	93,0	92,3
Niezależne	4,8	5,5	6,2	6,8	7,4
Pozostałe*	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

* Szkoły dla mniejszości lapońskiej oraz tzw. szkoły międzynarodowe.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Krajowej Agencji ds. Edukacji (Skolverket 2006b).

W roku szkolnym 2001/2002 r. do szkół niezależnych uczęszczało około 51 tys. uczniów, a w roku 2005/2006 już 74 tys. Szkoły te były wyraźnie zróżnicowane – 40% miało profil ogólny, 30% stosowało konkretną metodykę (np. Montessori, Waldorf), 11% miało charakter wyznaniowy, 5% przeznaczonych było dla mniejszości etnicznych, a 8% miało inny profil (Skolverket 2006b, s. 42).

Czy taki rozrost szkół niezależnych spowodował, że stały się one enklawą dla dzieci z miast i mających dobrze wykształconych rodziców? Statystyki szwedzkie wskazują, że istnieją dość duże różnice pod względem dostępności tych szkół, a ich rozkład jest nierównomierny. Ponad trzy piąte (63%) zlokalizowane jest w trzech regionach (Sztokholm, Goeteborg i Malmö). Do szkół tam położonych uczęszcza ponad dwie trzecie uczniów (69%) spośród wszystkich uczących się w szkołach niezależnych. Szkoły niezależne działają w 173 spośród 290 gmin (60%) (Sandström 2005, s. 27).

Mimo nierównomiernego rozkładu szkół niezależnych, które są bez wątpienia fenomenem miejskim, należy jednak podkreślić, że często powstały one na terenach poprzemysłowych, o wysokim poziomie bezrobocia, gdzie kumuluje się wiele problemów społecznych (Sandström 2005). W szkołach niezależnych istnieje jednak nadreprezentacja dzieci z rodzin dobrze wykształconych, jak również pochodzących z rodzin imigrantów (w tzw. szkołach między-

dowych) (Björklund i in. 2004; s. 108; OECD 2005, s. 20).

Innym argumentem przeciwników bonów oświatowych jest stwierdzenie, że urynkowanie oświaty powoduje spadek jakości nauczania w szkołach publicznych (Giroux, McLaren 1993). Doświadczenia szwedzkie pokazują natomiast, że decentralizacji i urynkowaniu oświaty towarzyszył ogólny wzrost wyników uczniów w testach ogólnokrajowych, chociaż wśród dzieci imigrantów nie odnotowano poprawy (Björklund i in. 2004).

Badania ukazują również, że konkurencja ze strony szkół niezależnych skutkowałą poprawą wyników szkół publicznych (Sandström, Bergström 2002). Osiągnięcia uczniów w szkołach niezależnych są wyższe w stosunku do uczniów w szkołach publicznych (Skolverket 2006b, s. 7).

Wyniki badania PISA wskazują, że osiągnięcia szwedzkich piętnastolatków są wysokie w porównaniu z ich rówieśnikami z innych krajów. Zarówno w 2000 r., jak i 2003 r. Szwecja uzyskała wyniki wyższe w niż średnia w krajach OECD w czytaniu (w 2003 r. uzyskała 500 punktów na skali rozumienia tekstu, podczas gdy średnia krajów OECD wyniosła 494), a w pozostałych obszarach objętych badaniami wyniki były tylko nieznacznie słabsze od średniej OECD (na skali myślenia matematycznego w 2003 r. 495 punktów w stosunku do 500, a na skali myślenia naukowego 484 w stosunku do 500).

Rezultaty badania PISA ukazują również, że istnieją niewielkie różnice średnich wyników pomiędzy szwedzkimi szkołami w porównaniu ze średnią dla krajów OECD (średnia wariancja w krajach OECD wyniosła – 33,6, a w Szwecji – 10,9). Poza Szwecją różnice te są najmniejsze w pozostałych krajach nordyckich (Islandia – 3,6; Finlandia – 3,9; Norwegia – 6,5, Dania – 13,1) oraz w Polsce (12,0).

Wyniki te świadczą o podobnym środowisku nauczania w tamtejszych szkołach w odniesieniu do tego, jak wpływa ono na efekty kształcenia (OECD 2004b, s. 163).

W raporcie OECD podsumowującym rezultaty badania PISA (2004b) wskazuje się, że w krajach, takich jak: Kanada, Dania, Finlandia, Islandia, Irlandia, Norwegia, Makao i Szwecja, rodzice w mniejszym stopniu mogą troszczyć się o wybór szkoły dla dziecka, jeśli chcą poprawić wyniki dzieci, oraz mogą być pewni spójnych standardów nauczania w szkołach w całym systemie edukacyjnym (OECD 2004b, s. 163).

Badania PISA ukazują zatem, że Szwecja znajduje się wśród liderów pod względem wyrównywania szans edukacyjnych, przede wszystkim w zakresie zmniejszania różnic między szkołami. Badania te pokazują również pozytywny stosunek szwedzkich uczniów do szkoły i wysoki poziom wsparcia uczniów przez nauczycieli. Większość uczniów (70%) uważa, że uzyskuje dodatkową pomoc od nauczyciela matematyki, jeśli jej potrzebuje (średnia OECD 66%) i niemal tyle samo (71%) jest zdania, że nauczyciel uczy dotąd aż uczniowie zrozumieją temat (średnia OECD 55%) (OECD 2004b, s. 213).

Badania PISA przedstawiają jednak, że istnieją dysproporcje osiągnięć między uczniami pochodzącymi z rodzin imigrantów i mniejszości etnicznych a rodowitymi Szwedami¹⁰. Szkoły o dużym odsetku uczniów z mniejszości etnicznych uzyskały słabsze rezultaty w czytaniu, niż te, gdzie uczniów takich jest niewielu (zob. tab. 2).

Tabela 2. Umiejętność czytania i pochodzenie uczniów w wieku 15 lat. Badania PISA 2000 (dane w punktach)

Kraj	Rodowici mieszkańcy	Należący do mniejszości i urodzeni w badanym kraju	Należący do mniejszości i urodzeni za granicą
Szwecja	524	484	451
OECD*	506	467	447

* Średnia dotyczy 28 krajów OECD. Maksymalna liczba punktów 600.

Źródło: Reading Literacy and Students with a Foreign Background. Further analyses from the PISA 2000 results, (Skolverket 2005).

Przedstawione wyniki ukazują dwie ważne zależności.

Po pierwsze, rezultaty rodowitych mieszkańców (zarówno w Szwecji, jak i średnio w krajach OECD) są wyższe od wyników mniejszości etnicznych, przy czym rezultaty uczniów pochodzących z rodzin imigrantów, ale urodzonych w badanym kraju są lepsze od uczniów urodzonych za granicą.

Po drugie, wyniki Szwedów – zarówno rodowitych, jak i imigrantów – są lepsze od średnich wyników z krajów OECD.

Wspomniane wyżej dysproporcje osiągnięć szkolnych w Szwecji są wyjaśniane m.in. charakterem imigracji do tego kraju. Z uwagi na stosunkowo łagodne przepisy w latach 1991–1999 blisko dwie piąte (37,8%) przybyłych stanowili uchodźcy, podczas gdy w Danii – 35,6%, Norwegii – 21,7%, Kanadzie – 13,6%, Australii – 12,4%, Stanach Zjednoczonych – 11,7%, Francji – 6,5%, Wielkiej Brytanii – 4,5%, a w Niemczech – 2,2% (Skolverket 2005, s. 15).

Uchodźcy, w odróżnieniu od innych imigrantów, zostali zmuszeni do opuszczenia swych krajów z powodu wojen lub konfliktów. Ich przykre doświadczenia mogą wpływać na sukcesy w nauce i motywację. Ponadto, imigranci szwedzcy są w trudniejszej sytuacji niż przybywający do krajów anglojęzycznych, z uwagi na konieczność poznania nowego języka, który nie jest powszechnie używany w świecie i z którym nie mieli zazwyczaj wcześniej do czynienia¹¹.

Niektóre badania prowadzone w ostatnich latach wskazują na wzrost procesów segregacyjnych w szwedzkim szkolnictwie. Niezwykle interesujących danych dostarcza studium przypadku dwóch społeczności (Vasterås i Sellentuna), poświęcone problematyce wyboru szkół i segregacjom społecznym (Skolverket 2003a, s. 20–21)¹².

Ich wyniki ukazały, że wybór szkoły wykorzystywany był przez lepiej wykształconych rodziców, co prowadziło do segmentacji szkół, szczególnie pod względem etnicznym oraz pod względem osiągniętych rezultatów przez uczniów. Analiza przyjęć do szkół w okresie czterech lat pokazała, że w jednej ze szkół z Vasterås odsetek uczniów pochodzących z mniejszości etnicznych wzrósł z 24% do 42%, a w drugiej szkole w Sellentuna z 42% do 50%. Oba studia przypadków potwierdziły hipotezę, że możliwość wyboru szkoły sprzyja segregacjom etnicznym i społecznym (Skolverket 2003a, s. 21).

OCENY FUNKCJONOWANIA SZWEDZKIEGO MODELU BONU OŚWIATOWEGO

Wyniki badań opinii publicznej pokazują, że szwedzki model bonu oświatowego spotyka się z ogromnym poparciem społecznym. Już w rok po wpro-

wadzeniu bonów oświatowych zdecydowana większość rodziców (90%) uznała, że powinni mieć prawo wyboru szkoły dla swojego dziecka. Ponad połowa rodziców stwierdziła, że ma wystarczającą wiedzę, aby dokonać dobrego wyboru szkoły. Sądzi tak w szczególności rodzice lepiej wykształceni i zainteresowani edukacją swych dzieci. Ponad połowa zgodziła się również ze stwierdzeniem, że konkurencja pomiędzy szkołami jest korzystna dla szkół, a najczęściej stwierdzili tak rodzice najlepiej wykształceni oraz mieszkający na terenach miejskich, którzy wybrali dla swojego dziecka szkołę niezależną (Skolverket 2003b, s. 11).

Badania sondażowe z lat 90. wskazują, że wprowadzeniu bonów oświatowych towarzyszyło większe pragnienie wyboru szkoły dla dziecka, jak również większa chęć wpływu na szkołę, do której ono uczęszcza. W ostatnich latach obserwuje się wzrost zaangażowania rodziców w prace na rzecz szkół. Nie można oczywiście jednoznacznie stwierdzić, że umożliwienie wyboru szkoły skutkowało wzrostem zaangażowania rodziców, ale zjawiska te współwystępowały.

Większość rodziców (od 86% do 54% w zależności od formy pytania) chce uczestniczyć w decyzjach szkoły dotyczących dodatkowego wsparcia dla uczniów, wielkości oddziałów czy wewnętrznych przepisów i regulaminów. Ponad dwie trzecie (70%) jest poważnie zainteresowana wyborem szkoły, a prawie połowa (47%) chce mieć wpływ na wybór nauczyciela dla dziecka (Söderberg 2001).

Przedstawione powyżej wyniki badań nie potwierdzają obaw, że szwedzkim rodzicom brakuje wystarczająco dużo wiedzy i inicjatywy, aby dokonać dobrego wyboru szkoły dla dziecka.

Badania informują również, że szkoły niezależne cieszą się dobrą opinią w społeczeństwie. Trzy czwarte rodziców pozytywnie wypowiadało się na ich temat. Jest to zapewne efektem tego, że są one bezpłatne, kształcą na wysokim poziomie oraz, co istotne, są mniejsze – przeciętna liczba uczniów wynosi tam 177, podczas gdy w szkołach prowadzonych przez władze lokalne 203 (Skolverket 2003b).

Spośród siedmiu partii reprezentowanych w parlamencie tylko partia komunistyczna (Partia Lewicy) jest przeciwna koncepcji wyboru szkoły, ale reprezentuje ona mniej niż 10% wyborców (Sandström 2005, s. 24). Szwedzka koncepcja wyboru szkoły jest popierana przez dwa najsilniejsze ugrupowania polityczne, chociaż jest różnie rozumiana. Umiarkowana Partia Koalicyjna chciałaby, aby wszystkie szkoły uniezależniły się od państwa, natomiast socjaldemokraci widzą konieczność zachowania równowagi pomiędzy sektorem niezależnym a publicznym.

Władze lokalne oceniają, że szwedzki quasi-rynek edukacyjny funkcjonuje zadowalająco, gdyż przyczynił się do zredukowania kosztów obsługi szkół oraz pozwolił na rozwój różnych form innowacji: programów indywidualnych z zastosowaniem komputerów, e-learningu, bardziej wymagających lekcji, nowych pomocy naukowych, alternatywnych metod kształcenia (OECD 2005, s. 21). Badania reprezentatywne przeprowadzone wśród przedstawicieli władz lokalnych pokazują, że w ponad połowie gmin uważa się, że konkurencja pomiędzy szkołami sprzyja ich rozwojowi. Jest ona oceniana jako zachęta do działań i innowacji (Skolverket 2003b, s. 15).

WNIOSKI

Doświadczenia szwedzkie ukazują, że wprowadzenie bonów oświatowych przyniosło w tym kraju pozytywne rezultaty. Urynkowanie oświaty nie spowodowa-

to upadku publicznego szkolnictwa, ani nie pogorszyło jakości nauczania, ale wręcz przeciwnie – poprawiło dostęp do szkół, przyczyniło się do pozytywnej konkurencji pomiędzy nimi i dywersyfikacji ich oferty oraz doprowadziło do poprawy wyników uczniów.

Niewątpliwie szwedzki model powszechnych i ogólnie regulowanych bonów jest sukcesem, który wynika z umiejętnego połączenia tradycji państwa opiekuńczego (skupionego na integracji, zapewnieniu równych szans i porównywalnych warunków kształcenia) z koncepcją wyboru szkoły na równych dla wszystkich zasadach. Rynkowa reforma oświaty z początku lat 90. padła na „podatny” grunt – sprawiedliwy system społeczny, w którym edukacja traktowana jest jako dobro publiczne, a nie prywatne. Dodatkowo, została ona wsparta skutecznymi regulacjami ze strony państwa, takimi jak zakaz dopłacania do bonu oraz reguła pierwszeństwa podczas rekrutacji do szkół niezależnych. Sprawily one, że szkoły nie mogą dobierać sobie uczniów według własnego uznania (np. zdolniejszych lub pochodzących z zamężnych rodzin).

Reforma spotkała się również z ogromnym parciem ze strony opinii publicznej oraz środowiska rodziców, co sprawiło, że nie została zahamowana przez socjaldemokratów po 1994 r.

Można mieć zastrzeżenia, że szwedzki system oświatowy nie wyeliminował nierówności edukacyjnych, zwłaszcza pomiędzy dziećmi rodowitych Szwedów a dziećmi imigrantów. Ale należy odnotować, że nierówności te są mniejsze niż średnio w krajach OECD.

Mimo to wciąż istnieje potrzeba skuteczniejszej polityki edukacyjnej, wspierającej imigrantów w ramach szwedzkiego systemu szkolnego. Badania przeprowadzone w Szwecji przez OECD (2005) wskazują na konieczność skuteczniejszego powiązania efektów płynących z quasi-ryнку oświatowego ze szwedzką tradycją egalitaryzmu. Eksperti OECD zalecają zwiększenie pomocy na rzecz uczniów zagrożonych niepowodzeniami (*at-risk students*) poprzez większe nakłady finansowe oraz skuteczniejszą interwencję władz centralnych i samorządowych w sferę edukacji (OECD 2005).

W ostatnich latach pojawiają się uwagi krytyczne na temat szwedzkiego systemu oświatowego, które dotyczą zbyt dużego zakresu regulacji ze strony państwa. Uważa się, że zbyt wysoki zakres wymagań w stosunku do szkół niezależnych oraz zakaz dopłacania do nich przez rodziców uniemożliwia szkołom podejmowanie działań innowacyjnych, które wymagają swobody oraz dodatkowych nakładów. Dostrzega się również, że Krajowa Agencja ds. Edukacji przekształciła się z małej i niewielkiej organizacji w ogromną maszynę biurokratyczną, odpowiedzialną za administrowanie publicznymi pieniędzmi (Sandström 2005).

W świetle trwających od lat dyskusji pomiędzy zwolennikami teorii Milтона Friedmana i Christophera Jencksa, doświadczenia szwedzkie przemawiają za stosowaniem bonów w formie regulowanej przez władze.

Szwedzki przykład pokazuje, że powszechne bony oświatowe mogą prowadzić do pozytywnych zmian, o których pisał Friedman, związanych z rozwojem rynku i zróżnicowaniem oferty szkół, a nawet zwiększeniem dostępu do oświaty i poprawą świadczonych usług. Przede wszystkim po-

twierdza założenia Jencksa, że bony oświatowe nie muszą prowadzić do segregacji społecznych, ekonomicznych i etnicznych (za publiczne pieniądze), jeżeli rozwiązanie to oparte jest na przemyślanej i skutecznej regulacji.

Ponadto, wbrew oczekiwaniom Jencksa, regulowane bony oświatowe mogą zostać zastosowane nie tylko w odniesieniu do uczniów wymagających wsparcia ze strony państwa, ale do wszystkich.

¹ Blisko całość wydatków na edukację w Szwecji (97%) na wszystkich poziomach kształcenia pochodzi z budżetu państwa. Wyższy wskaźnik wśród krajów OECD odnotowujemy tylko w Finlandii (97,8%). Średnia dla krajów OECD wynosi 85%.

² Szwecja jako pierwszy z krajów w świecie wprowadziła w 1842 r. powszechny system kształcenia.

³ Szwedzka ustawa o systemie oświaty wskazuje, że działalność wszystkich szkół powinna być zgodna z fundamentalnymi wartościami demokratycznymi, na których opiera się tamtejsze społeczeństwo: nietykalnością ludzkiego życia, indywidualną wolnością i integralnością, równą wartością każdego człowieka, równością kobiet i mężczyzn, solidarnością ze słabszymi. Szkoły powinny zapewnić opiekę, pomyślność i rozwój jednostki. Nikt nie może w szkole podlegać dyskryminacji w związku z jego przynależnością etniczną, pochodzeniem społecznym, płcią, orientacją seksualną, przekonaniami, wyznawaną religią i niepełnosprawnością.

⁴ W szkolnictwie obowiązkowym główny nacisk kładzie się na naukę języka szwedzkiego i angielskiego oraz matematyki.

⁵ W systemie szwedzkim używany jest termin szkoła „niezależna”, chociaż jest to synonim terminu „prywatna”. Termin „niezależna” odnosi się raczej do zarządzania szkołą (sektora własnościowego), a nie jej finansowania, gdyż szkoły w Szwecji są w większości bezpłatne i finansowane przez państwo.

⁶ Wyjątek od tej reguły stanowią trzy miasta (Sztokholm, Goeteborg i Malmö), których władze wprowadziły w 2000 r. rekrutację do szkół średnich wyższego poziomu (*upper-secondary*) na podstawie wcześniejszych wyników uczniów.

⁷ Rodzice mają prawo odwołania się od decyzji szkoły do komisji odwoławczej przy Krajowej Agencji ds. Edukacji, jeżeli nie zgadzają się z faktem nie przyjęcia dziecka do placówki (Eurydice 1997, s. 80).

⁸ Wnioski dotyczące utworzenia szkoły rozpatrywane są po konsultacjach z władzami lokalnymi, ale te ostatnie nie mają prawa weta stosunku do decyzji Agencji.

⁹ Dotyczy to gmin, które zamieszkuje większy odsetek dzieci i młodzieży niż przeciętnie w kraju, takich gdzie zlokalizowane są szkoły wiejskie (w których liczba uczniów w klasach jest zazwyczaj mniejsza oraz są droższe w utrzymaniu z powodu konieczności dłuższych dojazdów do nich) oraz gmin o wysokim odsetku osób pochodzących z mniejszości etnicznych. Gminy o mniejszych potrzebach edukacyjnych otrzymują mniej pieniędzy publicznych na oświatę.

¹⁰ Wśród szwedzkich piętnastolatków 11% urodziło się za granicą lub ma rodziców, którzy przybyli do tego kraju z zagranicy.

¹¹ Najmniejsze różnice osiągnięć pomiędzy uczniami pochodzącymi z grup mniejszościowych obserwujemy w grupie „nowych” państw: Australii, Nowej Zelandii, Kanadzie i w Stanach Zjednoczonych. Należy jednak pamiętać, że w krajach tych obowiązuje polityka imigracyjna, która daje pierwszeństwo osiedlania się osobom wykwalifikowanym, wykształconym, z grupy określonych zawodów oraz znających podstawy języka angielskiego (Skolverket 2005).

¹² Segregacja była tam mierzona stopniem homogeniczności i heterogeniczności składu szkół. Mówiono o niej wówczas, gdy istniała wysoka homogeniczność uczniów pod względem pochodzenia społecznego, poziomu wykształcenia ich rodziców lub uzyskiwanych wyników w testach.

LITERATURA

- Belfield C.R., Levin H.M. (2002), *Education privatization: causes, consequences and planning implications*, Paris: UNESCO.
- Bielecki P. (2005), *Bony edukacyjne. Granice uyrnkowienia edukacji*, Warszawa: SGH.
- Björklund A., Lindahl M., Sund K. (2003), *Family background and school performance during a turbulent era of school reforms*, „Swedish Economic Policy Review”, vol. 10, s. 111–136, [dostęp 8.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/54/30/80864c27.pdf>>.
- Björklund A., Edin P., Ferdiksson P., Krueger A. (2004), *The Market Comes to Education in Sweden: An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms*, [dostęp 8.11.2008], dostępny w Internecie: <http://ac.aula.am/sedrak_barseghyan/Public/P374.pdf>.
- Carnoy M. (1996), *Lessons of Chile's Voucher Reform Movement*, [dostęp 27.08.2008], dostępny w Internecie: <http://www.rethinkingschools.org/special_reports/voucher_report/v_sosintl.shtml>.
- Czerkies M. (2000), *Edukacja przedszkolna w Szwecji, w: Edukacja w świecie współczesnym*, Leppert R. (red.), Kraków: IMPULS.
- Delannoy F. (2000), *Education Reforms in Chile, 1980–98. A lesson in Pragmatism, Country Studies*, Education Reform and Management Publication Series, vol. 1, June.
- Doer E., Menendez A.J., Swomley J.M. (1996), *The case against school vouchers*, New York: Prometheus Books.
- Eurydice (1997), *Rola rodziców w systemach edukacyjnych Unii Europejskiej*, tłum. Stanisław Kasperec, Biuro Eurydice, Warszawa: Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.
- Eurydice (1999), *Dekada reform w kształceniu obowiązkowym w Unii Europejskiej (1984–94)*, tłum. Ewa Kolanowska, Krajowe Biuro Eurydice, Warszawa: Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.
- Eurydice (2006), *Systemy edukacji w Europie – Stan obecny i planowane reformy. Szwecja*, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.eurydice.org.pl/files/swecja.pdf>>.
- Eurydice (2007), *The Education System in Sweden*, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/section/SE_EN_C2.pdf>.
- Hoxby C.M. (2003), *School choice and school competition: Evidence from the United States*, „Swedish Economic Policy Review”, vol. 10, s. 9–65, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/54/30/66cbb4f6.pdf>>.
- Friedman M. (2008), *Kapitalizm i wolność*, tłum. Bartosz Sałat, Gliwice: Wyd. HELION.
- Friedman M., Friedman R. (2006), *Wolny wybór*, tłum. Jacek Kwaśniewski, Ireneusz Jakubczak, Sosnowiec: Wyd. Aspekt.
- Giroux H., McLaren P. (1993), *Ameryka 2000 i polityka wy-mazywania: Demokracja i różnice kulturowe w obłęzeniu*, tłum. Lech Witkowski, w: *Nieobecne Dyskursy. Cz. III*, Kwieciński Z. (red.), „Studia kulturowe i edukacyjne”, Toruń.
- Hepburn C., Merrifield J. (2006), *School choice in Sweden. Lesson for Canada*, „Studies in Education Policy”, Vancouver, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <http://www.fraserinstitute.org/commerce.web/product_files/SchoolChoiceinSweden.pdf>.
- Jencks Ch. (1970), *Giving Parents Money to Pay for Schooling: Education Vouchers*, „New Republic”, vol. 4, s. 19–21.
- Lieberman M. (1989), *Privatization and educational choice*, New York: St. Marines Press.
- Ministry of Education and Research (2008), *Funding of the Swedish school system*, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.regeringen.se/sb/d/574/a/101507>>.
- OECD (2004a), *What Makes School Systems Perform?*, Paris.
- OECD (2004b), *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*, Paris.
- OECD (2004c), *Reviews of National Policies for Education: Chile*, Paris.
- OECD (2005), *Equity in Education. Thematic Review. Sweden Country Note*, Paris, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/5/35892546.pdf>>.
- OECD (2008), *Education at a Glance*, Paris.
- Sandström M., Bergström F. (2002), *School Vouchers in Practice: The Competition Will Not Hurt You*, The Research Institute of Industrial Economics, Working Paper No. 578, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.ifn.se/Wfiles/wp/WP578.pdf>>.
- Sandström M. (2005), *School Choice in Sweden: Is There Danger of a Countrevolution? w: What America Can Learn from School Choice in Other Countries*, Salisbury D., Tooley J. (eds.), Washington D. C.: CATO Institute.
- Skolverket (2003a), *School choice and its effects in Sweden*, Stockholm: Swedish National Agency for Education, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.skolverket.se/publikationer?id=1204>>.
- Skolverket (2003b), *Attitudes to schools: A summary*, Stockholm: Swedish National Agency for Education, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.skolverket.se/publikationer?id=1299>>.
- Skolverket (2005), *Reading Literacy and Students with a Foreign Background. Further analyses from the PISA 2000 results*, Stockholm: Swedish National Agency for Education, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.skolverket.se/publikationer?id=1480>>.
- Skolverket (2006a), *Schools like any others? Independent schools as part of the system 1991–2004*, Stockholm: Swedish National Agency for Education, [dostęp 08.11.2008] dostępny w Internecie: <<http://www.skolverket.se/publikationer?id=1622>>.
- Skolverket (2006b), *Descriptive data on pre-school activities, school age childcare, schools and adult education in Sweden 2006*, Stockholm: Swedish National Agency for Education, [dostęp 08.11.2008], dostępny w Internecie: <<http://www.skolverket.se/publikationer?id=1705>>.
- Söderberg S. (2001), *Attitudes and Expectations in relation to school: Swedish Findings and Some International Comparisons*, w: *What Schools for the Future?*, OECD: Paris.
- West E.G. (1997), *Education vouchers in principle: A survey*, „The World Bank Research Observer”, Washington D.C.

SUMMARY

The idea of school vouchers is a subject of a very eager discussion. Opponents forewarn against it and predict that vouchers will produce social inequalities in school systems, segregation and brain-drain of the best students from public to private institutions. The concept of universal school voucher is controversial especially. So, is possible to implement a universal voucher program not undermining the public education system, democracy and social cohesion? It seems to be. Such a program was introduced in Sweden.