

Antoni Jeżowski

Bon edukacyjny – idea czy metoda

School voucher: This paper looks at the various concepts of school (education) vouchers: its advantages, opportunities and limitations. In the beginning the author provides case studies of how it has been implemented in selected countries (United States, Columbia, Chile). In the next section he discusses school voucher in the light of the current legal framework, highlighting the potential obstacles to its implementation in Poland.

* Dr nauk ekonomicznych, profesor nadzwyczajny w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Głogowie, założyciel Instytutu Badań w Oświacie; e-mail: jezowski@pbox.pl.

Wstęp

Od dwóch dekad w debacie publicznej przewija się hasło „bon oświatowy”. Termin wytrych, po wielokroć powtarzany i odmieniany, który w założeniu ma rozwiązać wszelkie problemy polskiej rzeczywistości oświatowej, a już przede wszystkim problemy z jej finansowaniem. Żonglowanie hasłem bonu oświatowego jest cechą wypowiedzi wielu osób publicznych, zarówno polityków i działaczy samorządowych, jak i urzędników, nie pomijając publicystów. Czymże więc jest naprawdę ów ideał, ów niedościgły wzorzec, owo niespełnione marzenie?

Wzrastające w ostatnim półwieczu koszty oświaty, tak po stronie finansów publicznych, jak i nakładów prywatnych, na działania mające jednostkowo wspomóc wydatki publiczne lub je zastąpić, legły u podłoża pierwszych opracowań i eksperymentalnych zastosowań w praktyce owej idei. Rozumowanie prowadziło do kilku wniosków popartych obserwacjami: kształcenie w szkole publicznej jest drogie (*versus* szkoła niepubliczna), ludzie bogaci fundują swoim dzieciom elitarne, drogie szkoły prywatne, nie bacząc na to, że jednocześnie płacą podatki na utrzymanie szkolnictwa

powszechnego, klasa średnia też pragnie posyłać swe pociechy do prestiżowych szkół prywatnych, ale ze względu na koszty i swój status materialny, chętnie odzyskałaby część podatków, aby finansować alternatywną edukację. W zasadzie sprawa sprowadzała się do dwóch rozwiązań: ulgi podatkowej dla rodzin niekorzystających z oświaty publicznej lub określonej kwoty wypłacanej z budżetów publicznych na rzecz osób rezygnujących z korzystania z sieci szkolnictwa publicznego¹.

Celem tego artykułu jest pokazanie światowych, ale także polskich doświadczeń z koncepcją, która zyskała miano bonu oświatowego czy – szerzej – edukacyjnego. Uporządkowanie terminologii, osadzenie idei i realizacji w kontekstach ustrojowo-prawnych z pewnością pomoże usprawnić krajową dyskusję o tym fenomenie ekonomiczno-pedagogicznym. Warto też zapewne odpowiedzieć na pytanie, czy całe zamieszanie warte jest wkładanej węg społecznej energii.

Inicjatywy i realizacje na świecie

W literaturze światowej poświęconej tematowi bonu zakłada się, że możliwe jest wyprowadzenie typologii ponad 4 tys. schematów bonów oświatowych. Jednocześnie na ogół prezentowanych jest osiem podstawowych klas bonów². W inicjalnych podejściach do kwestii bonu edukacyjnego próbowano uzasadnić jego wprowadzanie czterema zasadami³:

- wolny rynek i wolny wybór dokonywany przez konsumenta; w dziedzinie edukacji zasada ta dotyczyłaby rodziców, ponieważ to oni dokonują wyboru szkoły dla swoich dzieci, a nie są w sensie podstawowym rzeczywistymi konsumentami edukacji; zgodnie z tą koncepcją rząd miałby sprzyjać konsumentom edukacji – rodzicom, zamiast dostawcom edukacji, czyli szkołom,
- obywatel ma prawo kształtować własny los; możliwość wyboru i podjęcia decyzji pobudza zainteresowanie daną problematyką, zaangażowanie, entuzjazm, a nawet poświęcenie; wiele programów rządowych to przecież subsydiowanie odbiorców indywidualnych usług (na przykład: programy zdrowotne, kredyty studenckie); bony edukacyjne rozszerzałyby tę zasadę na edukację,

¹ E.G. West, *Education vouchers in practice and principle: a world survey*, World Bank Institute, 1996; także: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1135281552767/Education_Vouchers_WorldSurvey.pdf [dostęp: 11 marca 2010 r.].

² G. Johnes, *The economics of education*, London 1993. The Macmillan Press Ltd, s. 122.

³ E.G. West, *Education vouchers*, *op. cit.*, s. 123–124.

- promowanie konkurencyjności; szkoły publiczne występują zazwyczaj w pozycji monopolistów; bony stanowiłyby wyzwanie, które mogłoby prowadzić do konkurencji, powodującej ostatecznie obniżenie kosztów, a jednocześnie podnoszenie średniej jakości i dynamiki innowacji oświatowych,
- szerszy dostęp do szkół prywatnych; selektywne działanie bonów edukacyjnych miałyby na celu umożliwienie rodzinom o niskich dochodach szerszego dostępu do szkół prywatnych; zasadę tę popierano wynikami badań świadczących o wyższej wydajności amerykańskich szkół prywatnych nad publicznymi.

Jak łatwo dostrzec, zasady te to nie obszar nauk pedagogicznych, ale kwestie wolności obywatelskich i pryncypiów ekonomicznych.

Lokalne programy bonów edukacyjnych w Stanach Zjednoczonych

Kolejne próby szczegółowych rozwiązań lokalnych i krajowych zostały szeroko opisane w specjalistycznej literaturze oraz w raportach Banku Światowego⁴. Próby zrealizowane w samych Stanach to lokalne, czasem na większą skalę, czasem obejmujące tylko wybrane grupy uczniów (np. niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie) liczące z górą kilka tysięcy osób. Jak wszystkie eksperymenty, tak i te nie dały jednoznacznych odpowiedzi na wątpliwości, czy przyjęte rozwiązania są korzystne i czy można zastosować je na szeroką skalę. Przywoływany i w polskiej literaturze i publicystyce plan bonów z Milwaukee objął w 1990 r. 300 uczniów, a w roku szkolnym 1994/1995 już tysiąc uczniów, co jednak stanowiło około 1,5% całej populacji, zaś wartość bonu wyniosła 2967 dolarów. Ponadto cały program obwarowany był wieloma ograniczeniami (np. dochodowymi dla rodziców – 11 625 dolarów rocznie) czy parytetów dla szkół (maksymalnie 49% uczniów szkoły mogło być finansowanych systemem bonów). Jedynym pozytywnym i niekwestionowanym wnioskiem z programu był ten, że umożliwił on alternatywne kształcenie dla dzieci z rodzin uboższych. Polski czytelnik zauważy, że to był raczej rodzaj zasiłku edukacyjnego czy forma stypendium socjalnego, z możliwością ulokowania go w szkolnictwie niepublicznym.

⁴ J.D. Angrist i in., *Vouchers for private schooling in Colombia: evidence from a Randomized Natural Experiment*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2001; V. Gauri, A. Vawda, *Vouchers for basic education in developing countries. A principal-agent perspective*, The World Bank, 2003; H.A. Patrison, Ch. Sakellariou, *Quality of schooling, returns to schooling and the 1981 vouchers reform in Chile*, The World Bank, 2008.

Jednocześnie w Cleveland w 1995 r. rozpoczęto realizację programu lokalnego bonu oświatowego. Do roku 2007 z programu skorzystało 6 tys. uczniów. Ten program także nie dał jasnych odpowiedzi na pytania o wpływ programu na osiągnięcia szkolne. Podobnie jak w Milwaukee, wystąpił problem z ocenami, szczególnie gdy badania odniesiono do odpowiedniej grupy porównawczej. Najczęściej cytowana ocena to porównanie rezultatów szkolnych użytkowników bonu z dwiema grupami uczniów: takimi, których uczniowie otrzymali bony, ale z nich nie skorzystali, oraz takimi, którzy do programu nie zostali zaproszeni. Ostateczne wyniki nie potwierdzały w sposób jednoznaczny, że program miał przełożenie na sukcesy szkolne uczniów.

Inną kluczową motywacją dla wprowadzania programów bonów miał być lepszy dostęp uczniów do lepszych szkół. Ponieważ progami dostępu do programu był próg dochodowy (w Cleveland to 18 750 dolarów) wykazano, że zamiast przypadkowej próbki uczniów dominowali młodzi ludzie pochodzenia afroamerykańskiego. Tak w Cleveland, jak i w Milwaukee rodzice uczniów ubiegających się o bony mieli nieznacznie wyższy od średniej poziom wykształcenia⁵.

Inni naukowcy dowodzą, że ten rodzicielski wybór szkoły jest dotknięty wadą przez różne podejście do miary jakości szkoły, cech ucznia i opłaty za naukę. Badania dowodzą, że podwoiłaby się liczba uczniów np. w szkołach katolickich, ale nie miałyby to prawie żadnych skutków dla rasowej i społecznej kompozycji zarówno społeczeństwa, jak i samych prywatnych szkół. Dokonuje się także szacunku skutków bonu dla uczniów i ich rodzin poprzez umożliwienie przejścia z oświaty publicznej do prywatnej. W badanych w USA programach bony były przydzielane w drodze loterii. Badania powtórzono po dwóch latach. Porównawcza grupa została przypadkowo wybrana z grona tych rodziców i dzieci, które nie wygrały loterii. Wyniki sugerują, że oferta bonu nie miała żadnego znaczącego skutku dla uczniów z wyjątkiem grupy Afroamerykanów. Poprawa wyników w nauce w grupie próbnej została odnotowana po jednym roku w matematyce, choć słabsza w czytaniu, podczas gdy pozytywny rezultat w wynikach próby po dwóch latach był większy w obu dziedzinach⁶.

⁵ R. Zimmer, E. Bettinger, *The efficacy of education vouchers*, In: D.J. Brewer, P.J. McEwan [edit.], *Economics of education*, Oxford–San Diego 2010, s. 343–350.

⁶ S. Bradley, J. Taylor, *The economics of secondary schooling*, In: G. Johnes, J. Johnes [edit.], *International handbook on the economics of education*, Cheltenham–Northampton 2004. Edward Elgar Publishing Ltd, s. 378–379.

Programy bonów oświatowych w Kolumbii i w Chile

Monitorowany i starannie raportowany przez Bank Światowy, odmienny od północnoamerykańskiego, realizowany w Kolumbii program PACES odsłania jeszcze jedną cechę charakterystyczną inicjatyw w zakresie bonu oświatowego – ze względu na ograniczoność środków uczniowie do udziału w programie są losowani, co także i w tym wymiarze zaprzecza jego powszechności i uniwersalizmowi. Prawdą jest, że w Kolumbii zwycięzcy loterii mogli uczyć się w uczestniczących w programie szkołach prywatnych. Ponadto mieli motywację, by zwiększyć swoje wysiłki w szkole. W końcu dzięki bonom niektóre gospodarstwa domowe, które wybrały naukę w prywatnych szkołach, mogły wybrać droższe szkoły. Generalnie, w ocenie autorów raportu, korzyści przewyższają koszty jego wdrożenia. Prawdopodobnie w przyszłości pozwoli to podnieść efekty edukacyjne i naukowe, przynajmniej w krajach takich jak Kolumbia, ze słabą infrastrukturą szkół publicznych, ale dobrze rozwiniętym sektorem edukacji prywatnej⁷.

W 1980 r. Chile zapoczątkowało ambitną serię edukacyjnych reform zaprojektowanych w celu decentralizacji i prywatyzacji edukacji. Przy udziale Milтона Friedmana, który wraz z innymi wybitnymi ekonomistami doradzał rządowi Pinocheta, uruchomiono być może największy do dziś kontynuowany program bonu na świecie. Program oferował subwencje edukacyjne dla szkół prywatnych. W przeciwieństwie do Kolumbii, gdzie beneficjentami byli przede wszystkim biedni uczniowie, chilijski system jest dostępny dla wszystkich. Dodatkowo, w przeciwieństwie do innych programów, które nie pozwalają na swobodny dostęp do wybranych szkół, bony w Chile umożliwiały tego typu rozwiązanie. Analizy efektywności nauczania w nowym systemie nie potwierdziły jednak, że skuteczność nowych rozwiązań jest wyższa.

Ponieważ badania nad chilijskim systemem są kontynuowane, wielu badaczy wzięło pod uwagę fakt, że program bonu zmienił kompozycję zarówno społeczeństwa, jak i prywatnych szkół. Niektórzy badacze sugerują, że te zmiany w populacji uczniów mogłyby wyjaśniać, dlaczego prywatne szkoły okazują się efektywniejsze niż szkoły obwodowe. Na początku lat 90. wiele szkół zaczęło jednak naliczać chesne za naukę jako dodatek do bonu i zróżnicowanie kosztów funkcjonowania szkół było znaczne. Interesującym wnioskiem jest i ten, że można zbadać oddziaływanie bonów na uczniów korzystających z nich i niekorzystających. Jeżeli więc zauważalne są lepsze efekty szkolne uczniów korzystających z bonów, bo oddziaływanie rówieśników z lepszymi wynikami działa stymulująco na innych, to jedno-

⁷ J.D. Angrist, *Vouchers for private schooling*, *op. cit.*

częście dostrzegalne są wyniki lustrzane – w szkołach, w których pozostali słabsi uczniowie, ogólne wyniki edukacyjne (z tych samych powodów) obniżają się⁸.

Niektórzy twierdzą, że jedyną drogą do zidentyfikowania całkowitych skutków programu jest skupienie się na łącznych rezultatach, ale ponieważ jest to trudne, jeśli nie niemożliwe, to przede wszystkim należy usunąć uprzedzenia związane z porównaniami różnych szkół. Wszak skutki dostrzegalne są i u beneficjentów bonów, jak i u tych, którzy pozostali w szkołach publicznych. Analizując dotychczasowe rezultaty programu w Chile, trudno znaleźć jakkolwiek dowód na to, że program bonów poprawił wyniki szkolne uczniów w całej populacji⁹.

Opinie o programach bonów edukacyjnych

Programy bonów edukacyjnych na ogół nie zyskują sympatii badaczy, którzy nie potrafią znaleźć dowodów na to, że nawet najlepiej przygotowane organizacyjnie i ekonomicznie projekty przynoszą jakiegokolwiek korzyści społeczne (oczywiście pamiętając, co intuicyjnie rozumiemy przez bon edukacyjny). Otóż wymienia się dwa istotne rezultaty oddziaływania bonów¹⁰ – pierwszy to ten, że bony zmieniają samoporządkowanie się szkół na rynku edukacyjnym, zostawiając publiczne szkoły z uczniami niższej jakości z powodu „spijania śmietanki” (*cream skimming*) przez szkoły prywatne. Drugi – bony domyślnie redystrybuują dochód gospodarstw domowych. Z tego też powodu wyniki analiz rezultatów edukacyjnych dzieci, które korzystają z bonów, w porównaniu z tymi, którym dostęp jest utrudniony, zależy od potencjału gospodarstwa domowego, czyli *de facto* wywiera wpływ na redystrybucję dochodu. Rejestruje się wzrost wyników (między 12,9% i 20,2% dla 2000 dolarów bonu oświatowego) dla dzieci, których gospodarstwa domowe są wydolne ekonomicznie na tyle, by rodzice posłali

⁸ D. Contreras, S. Buston, P. Sepulveda, *When schools are the ones that choose: policy analysis of Screening in Chile*, In: F. Barrera-Osorio, H.A. Patrinos, Q. Wodon [edit.], *Emerging evidence on vouchers and faith-based providers in education*, Washington DC 2009. The World Bank.

⁹ G. Elacqua, D. Contreras, F. Salazar, *The effectiveness of franchises and independent private schools in Chiles National Voucher Program*, In: F. Barrera-Osorio, H.A. Patrinos, Q. Wodon [edit.], *Emerging evidence on vouchers and faith-based providers in education*, Washington DC 2009. The World Bank.

¹⁰ T. Nechyba, *Income and peer quality sorting in public and private schools*, In: E. Hanushek, F. Welch [edit.], *Handbook of the economics of the education*, vol. 2. Amsterdam 2006. North-Holland, s. 1345–1356.

je do szkół prywatnych, podczas gdy uczniowie pozostający w szkołach publicznych mają osiągnięcia na poziomie 4,9%¹¹.

Szkoły niepubliczne w żadnym systemie politycznym czy ekonomicznym nie wypracowały jakiegos budującego stylu pracy z uczniem, który stanowiłby nowy punkt odniesienia dla szkół publicznych. W publikacjach zwraca się uwagę na traktowanie przez dyrektorów tych szkół systemu bonów jako linearnego kontraktu na wynagrodzenia. Bony więc nie promują innowacji w działalności pedagogicznej. Dlatego wątpliwa wydaje się zasadność przemieszczania środków między szkołami publicznymi a prywatnymi.

Oceny wpływu bonów oświatowych na poziom wyników nauczania – jeśli się pamięta, że owe bony na ogół kierowane są do szkolnictwa niepublicznego, i to w państwach, które z powodu pryncypiów nie subsydują szkolnictwa prywatnego lub kościelnego – są dość jednoznaczne. To znaczy że nie ma twardych dowodów, iż jest to rozwiązanie korzystne i edukacyjnie i ekonomicznie. Wielu autorów twierdziło wręcz, że wybór szkoły otwiera możliwości znalezienia kompromisu między równością a sprawnością, dlatego opowiedzieli się za wprowadzaniem bonów oświatowych. Ale hipotezę taką można obalić dwoma dowodami¹²:

- rozszerzając możliwość wyboru szkoły, uzależnia się jej finansowanie od ilości zapisów do szkoły, tworzy się więc motywację, by rozszerzać zapisy i dlatego wprowadza konkurencję między szkołami,
- rozszerzając dostęp do prywatnego sektora edukacji, podnosi się całkowitą wydajność tak długo, jak długo prywatny sektor jest skuteczniejszy w stosowaniu dostępnych zasobów.

Przekształcając więc finansowanie szkół do modelu bezpośredniej płatności „za uczniem” proporcjonalnej do liczby uczniów, dopuszczamy „głosowanie nogami” tylko wtedy, gdy w ten sposób wybierana jest szkoła (w ich ocenie) lepsza. W rezultacie powstaje *quasi*-rynek. Wiele doświadczeń (np. w Nowej Zelandii w 1990 r.) dowiodło, że teoretycznie winno nastąpić zamknięcie małych, nieefektywnych szkół. Z drugiej strony działanie takie pozbawiłoby peryferyjnych części miast i środowisk wiejskich całkowicie struktur szkolnych. Nie poprawiłoby to systemu, lecz go pogorszyło. Jednocześnie szkoły rozbudowane w wyniku działań rynku traciłyby motywację do pozyskiwania nowych uczniów. Wybór szkoły determinowany jest sytuacją rodzinną – jej potencjałem ekonomicznym, ale też poziomem wy-

¹¹ *Ibidem*.

¹² D. Checchi, *The economics of education. Human capital, family background and inequality*, Cambridge UK 2007, University Press, s. 140–144.

kształcenia rodziców. Przy dostępnej nam różnorodności doświadczeń z bonami na ogół wprowadzanymi w niedużej skali (poza Chile), wniosek nasuwa się dość jednoznaczny: wyniki uczniów są pozytywnie skorelowane z poziomem wykształcenia rodziców i zupełnie niezależne od zasobów szkoły. To, że niektóre szkoły prywatne osiągają lepsze rezultaty, nie jest wynikiem ich potencjału ekonomicznego, ale selekcji, jaka do tych szkół prowadzi.

Podnoszone jest i to, że tak rodzice, jak i uczniowie nie mają żadnych instrumentów oceny szkół, a nawet gdyby je mieli nie ma żadnej gwarancji, że wybory byłyby dokonywane zgodnie z założeniami programu. Wybory te nie muszą mieć nic wspólnego z poprawą jakości nauczania, a wręcz przeciwnie – z pedagogicznego punktu widzenia takie wybory mogłyby okazać się nie do przyjęcia. Poza tym same szkoły, z różnych powodów – ekonomicznych lub etnicznych – mogłyby już w momencie zapisów eliminować część potencjalnych uczniów, tłumacząc to ograniczoną liczbą miejsc¹³.

Jedyny sens bonów oświatowych upatrywany jest bezspornie w spełnieniu przez nie roli stymulatorów możliwości edukacyjnych dla uczniów z rodzin upośledzonych ekonomicznie, czyli sprzyjaniu osobliwie rozumianemu egalitaryzmowi. Uczniowie wyróżniający się w nauce na ogół mają inne możliwości zmiany szkoły na lepszą, nawet elitarną, a jest nim (w USA) powszechny system stypendiów¹⁴.

Literatura przedmiotu wymienia wiele państw, które w wybranych obszarach, z większym lub mniejszym skutkiem, podejmowały i realizują doświadczenia z jakąś wybraną formą bonu oświatowego¹⁵. Pewnym zaskoczeniem może być wymienienie w tym kontekście Polski w raporcie Banku Światowego¹⁶. Z załączonego do raportu wykazu wynika, że za polski bon oświatowy Bank uznał przewidzianą w ustawie o systemie oświaty możliwość dofinansowania ucznia w szkole niepublicznej dotacją z budżetu zobowiązanej jednostki samorządu terytorialnego w wysokości 50% kosztów w szkołach publicznych. Kolejny to dowód, że dla wielu naukowców i badaczy zagadnienia istotą bonu oświatowego jest przyznanie prawa rodzicom ucznia do swobodnego dysponowania określoną kwotą wyjętą ze środków publicznych w celu ulokowania ich w innych niż publiczne, alternatywnych

¹³ M. Liebermann, *Privatization and educational choice*, New York 1989. St. Martin's Press, s. 180 i n.

¹⁴ D. Checchi, *The economics of education*, *op. cit.*

¹⁵ Wymienia się takie państwa jak: Bangladesz, Belize, Lesoto, Gwatemala, Szwecja, Holandia, Japonia, Puerto Rico, Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Kanada oraz wspomniane w tekście: Chile, Kolumbia, Polska i USA.

¹⁶ E.G. West, *Education vouchers in practice and principle*, *op. cit.*; także R. Zimmer, E. Bettinger, *The efficacy of education vouchers*, *op. cit.*

formach kształcenia ich dzieci. Rozwiązanie polskie może jednak budzić wątpliwości. Uczeń ma konstytucyjne prawo do „miejsca” w szkole publicznej (szkoła podstawowa i gimnazjum), na które może wrócić w każdym momencie nauki¹⁷. Miejsce przez cały czas (9 lat) musi być utrzymane w gotowości, a jednocześnie część środków przekazywana jest do szkoły, w której poprzez dzieci realizowane są często ambicje i aspiracje ich rodziców.

Bon oświatowy w polskich warunkach

W nauce ekonomii, przynajmniej od ubiegłego wieku, funkcjonuje pojęcie dóbr publicznych. Charakteryzuje je konsumpcja nierywalizacyjna, tzn. dostęp do danego dobra mamy wszyscy, a każdy kolejny klient nie umniejsza dostępu innym, czyli nie powoduje jego wykluczenia (np. obrona narodowa, latarnie morskie, drogi publiczne, opieka zdrowotna, edukacja). Mówimy wtedy o czystych dobrach publicznych. Natomiast tam, gdzie konsumpcja ma charakter rywalizacyjny, mamy do czynienia z dobrami prywatnymi¹⁸. Są jednak badacze, według których oświata w założeniu jest dobrem konkurencyjnym, czyli prywatnym. Wiele zależy od wyważenia, na ile skutki edukacji mają charakter publiczny, a na ile prywatny, szczególnie w odniesieniu do kapitału ludzkiego, a nawet społecznego. Wszak jednym z powodów zaangażowania przez państwa środków publicznych w edukację były spodziewane jej rezultaty społeczne. Można wymieniać te obszary, w których społeczeństwo lepiej wykształcone jest dla państwa korzystniejsze: zdrowie, porządek publiczny, wymiar sprawiedliwości, dochód narodowy i wiele innych. Oczywiście społeczeństwo takie jest bardziej wymagające w zakresie wielu usług (np. zdrowotnych, kultury) i mniej podatne na indoktrynację, co w niektórych ustrojach może być postrzegane jako wada systemu.

Skoro więc przyjęto w Polsce rozwiązanie, że podstawowym modelem edukacji jest edukacja w szkołach publicznych, to konsekwencją tego modelu jest określenie jasnych zasad jej finansowania. Do wyboru pozostają w zasadzie dwie drogi: finansowanie szkół (producentów usługi) lub finansowanie uczniów/rodziców (klientów usługi). Finansowanie szkół też może przybierać co najmniej dwa modele: przekazywanie dotacji na realizację

¹⁷ Por. wyrok z 9 listopada 2001 r. Sądu Najwyższego, sygn. akt III RN 149/00, OSNP 2002, nr 7, poz. 153.

¹⁸ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 149 i n.; M. Dylewski, B. Filipiak, *Usługi publiczne* [w:] S. Firlejski i in., *Współczesna ekonomika usług*, Warszawa 2005, s. 451 i n.; A. Jeżowski, *Zrozumieć finanse publiczne w szkole*. „Dyrektor Szkoły” 2010, nr 1, s. 12–15.

usługi lub wykupywanie ze środków publicznych zobowiązań zaciąganych przez szkoły na podstawie zasad uzgodnionych z organami państwa (jednostki samorządu terytorialnego [JST] są konstytucyjną formą funkcjonowania państwa). Finansowanie rodziców może występować także przynajmniej w dwóch wariantach: przekazywanie pełnych kwot na wykupienie usługi edukacyjnej w dowolnej szkole (zwanym bonem edukacyjnym) lub dofinansowanie standardowej usługi publicznej w formie stypendiów na podniesienie jakości tej usługi (dodatkowe zajęcia rozwijające, zakup książek lub sprzętu IT) albo zapomóg na sfinansowanie podstawowych standardów (np. na zakup podręczników szkolnych). Prawdą jest, że angielski termin *voucher* jest bardzo pojemny i – co wykazano wcześniej – często myli się te pojęcia i ich zakresy znaczeniowe, a bon edukacyjny to czasem znana u nas zapomoga. Dodatkowo sprawę komplikuje w niektórych eksperymentach jego przypadkowość, czyli losowanie uczestników programu, tak jakby nie chodziło o poprawienie sprawności edukacyjnej beneficjentów (uczniów), a zaledwie o stworzenie sytuacji wręcz laboratoryjnej dla empirycznej możliwości badań i weryfikacji teoretycznych modeli.

Bon oświatowy a Konstytucja RP

Poszukiwania modelu bonu oświatowego w Polsce są zdeterminowane wieloma czynnikami, ale najistotniejszymi, w mojej ocenie, są kwestie ustrojowe zapisane w Konstytucji. Najważniejsze z nich to te, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, a władze publiczne tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej dla uczniów¹⁹. Ponieważ już dwie dekady temu przyjęto w Polsce w zakresie edukacji publicznej kierunek odchodzenia od oświaty państwowej w kierunku oświaty samorządowej, nie można w dyskusji nad systemem finansowania edukacji pomijać konstytucyjnych kompetencji samorządu terytorialnego w tym zakresie. Tak więc zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez JST jako zadanie własne²⁰, a samym JST zapewnia się udział w dochodach publicznych w postaci dochodów własnych oraz subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa²¹. W tym kontekście wątpliwa jest domniemana możliwość (oczywiście bez zmiany konstytucji to nierealne) emitowania przez państwo (Ministerstwo Edukacji?) jakiegos niesprecyzowanego jeszcze bonu i kierowanie go za pośrednictwem rodziców do szkół, z pominięciem samorządów. To pierwsza istotna uwaga.

¹⁹ Art. 70 ust. 2 i 4 Konstytucji.

²⁰ Art. 166 ust. 2 Konstytucji.

²¹ Art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W zgodzie z Konstytucją ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²² także przewiduje wymienione już trzy źródła dochodów samorządów lokalnych. Istotne jest to, że w ramach subwencji ogólnej wydzielona jest jej część oświatowa, ale poświęcono jej w ustawie zaledwie 4 artykuły, nie definiując przy tym jej przeznaczenia. Ustawodawca wyszedł więc z założenia, że definicja słownikowa w pełni wystarcza. Tak więc subwencja (łac. *subventio* ‘zapomoga’ od *subvenio* ‘pomagać’) to forma transferu środków finansowych z budżetu państwa do budżetów JST, o charakterze bezzwrotnym, nieodpłatnym, bezwarunkowym, obiektywnie określonym, w celu uzupełnienia wpływów własnych budżetów²³. To organy stanowiące JST decydują o przeznaczeniu także tych kwot w ich budżetach. Ponieważ subwencja ogólna składa się z trzech części, a jedna z nich naliczana jest parametrami oświatowymi (liczba uczniów w szkołach, typ szkoły, nauczyciele) przyjęło się potoczne rozumowanie, że są to środki na sfinansowanie zadań oświatowych. W świetle obowiązującego prawa nic bardziej mylnego – gdyby tak było, byłaby to dotacja oświatowa z budżetu państwa. Warto zwrócić uwagę, że obok subwencji JST otrzymują również dotacje z budżetu państwa na zakup autobusów szkolnych, komputerów czy współfinansowanie inwestycji budowlanych²⁴.

Bon oświatowy w opinii MEN

Trudno jest uporządkować sprawy wokół ewentualnego polskiego bonu oświatowego, rozstrzygając, czy w Polsce jest bon oświatowy, czy może istnieje tylko jego koncepcja, a być może go w istocie nie ma, jeśli sama strona rządowa w oficjalnych dokumentach z jednej strony odżegnuje się od bonu edukacyjnego, z drugiej zaś, półoficjalnie, przyznaje, że coś na kształt bonu jest stosowane.

Już w publikacjach towarzyszących reformie z 1999 r. omówiono cechy potencjalnego bonu oraz jego spodziewane wady i zalety, przywołując definicję bonu oświatowego R. Levačić: *Pod pojęciem bonu oświatowego często rozumie się uprawnienie do korzystania z określonej kwoty środków budżetowych na kształcenie dzieci w dowolnie wybranych szkołach przyznawane przez rząd poszczególnym rodzicom*²⁵. Jednocześnie jednak, jak jednoznacz-

²² Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2008 r. nr 88, poz. 539 ze zm.

²³ *Leksykon finansów*, J. Głuchowski i in. (red.), PWE, Warszawa 2001, s. 290–291.

²⁴ H. Kuzińska, *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, WSPiZ, Warszawa 2005, s. 65 i n.

²⁵ *Ministerstwo Edukacji Narodowej o zasadach finansowania oświaty w 1999 roku*. seria „Biblioteczka Reformy” nr 6, Warszawa, s. 37 i n. W publikacji omówiono cechy

nie stwierdzają autorzy publikacji, która powstała we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej²⁶, MEN ostatecznie odrzuciło koncepcję bonów oświatowych z trzech przyczyn:

- 1) Ministerstwo miało świadomość zróżnicowania kosztów kształcenia między miastem a wsią, a także między różnymi typami szkół. Wprowadzenie bonów rozumianych jako jednakowa kwota przypadająca na jednego ucznia prowadziłoby do wielu zagrożeń, łącznie z bankructwami szkół.
- 2) Zróżnicowanie kosztów kształcenia w szkolnictwie średnim (reaktywowane powiaty właśnie miały przejąć ten poziom szkół), co groziło takimi samymi konsekwencjami.
- 3) Centralne finansowanie szkół poprzez bon z budżetu państwa odciełoby szkoły od dodatkowego finansowania z budżetów samorządowych.

Dodajmy jeszcze, że nie pozwalająca na to obowiązująca Konstytucja, a ponowne „upaństwowienie” szkół przy pozornym ich urynkowaniu mogło wywołać trudne do przewidzenia konsekwencje.

Następnie w oficjalnym, ministerialnym uzasadnieniu do projektu rozporządzenia w sprawie podziału części oświatowej subwencji z 14 października 2008 r. czytamy: *W zastosowanej w rozporządzeniu kalkulacji finansowej liczba uczniów przeliczeniowych przemnażana jest przez finansowy standard podziału subwencji [tzw. bon oświatowy – dopisek A.J.]. W innym dokumencie, co prawda odcinającym się od idei, czytamy zaś: Ministerstwo Edukacji Narodowej nie planuje zmiany sposobu finansowania zadań oświatowych przez wprowadzenie „koncepcji bonu oświatowego”. Należy zauważyć, że od 2000 r. część oświatowa subwencji ogólnej dzielona jest między jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o mechanizm, w którym stosuje się formę bonu. W algorytmie podziału subwencji oświatowej podstawowym parametrem jest finansowy standard A podziału subwencji (zwany „bonem oświatowym”), tj. kwota części oświatowej subwencji ogólnej przypadającej na jednego ucznia przeliczeniowego oraz system wag korygujących tę kwotę w odniesieniu do uczniów (wychowanków) poszczególnych typów i rodzajów szkół i placówek²⁷. Podobnej treści oświadczenie złożyła przed sejmową Ko-*

potencjalnego bonu oraz jego spodziewane wady i zalety. Znamienne, że rok później, w „Biblioteczce Reformy” nr 22 o bonie już nie wspomiano.

²⁶ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 51–54.

²⁷ Minister Edukacji Narodowej K. Hall, *Informacja w sprawie koncepcji bonu oświatowego*, 6 października 2009 r. .

misją Edukacji, Nauki i Młodzieży sekretarz stanu w MEN K. Szumilas: *Ministerstwo Edukacji Narodowej nie planuje zmiany sposobu finansowania zadań oświatowych przez wprowadzenie koncepcji bonu oświatowego*²⁸.

Trudno zgodzić się z taką interpretacją Ministerstwa. Bon, w świetle tego, co już o nim wiemy, ma trafić za uczniem do szkoły, a nie do jednostki samorządu terytorialnego. To zasadnicza różnica w podejściu do zagadnienia. Zbiektywizowany, co roku dopracowywany model podziału środków części oświatowej subwencji ogólnej z pewnością jest powodem do chwały polskiej demokratycznej sceny samorządowo-rządowej, ale nie przystaje do znanych na świecie rozwiązań w zakresie bonu edukacyjnego.

W uzupełnieniu można stwierdzić, że: *dzieci w Polsce mogą uczęszczać do szkół poza swoim rejonem, a nawet poza swoją gminą, co wprowadza dodatkowy element konkurencji rynkowej między szkołami publicznymi, rzadko spotykany w większości krajów OECD. W związku z tym można stwierdzić, iż Polska ma zdecentralizowany system finansowania i zarządzania oświatą, który posiada silny element urynkowienia, a także quasi-bony dla oświaty niepublicznej*²⁹.

Inne bariery w realizacji idei bonu oświatowego

Rzetelny przyczynek do badań nad systemem bonów w Polsce stanowią analizy i przemyślenia zaprezentowane w książce Piotra Bieleckiego³⁰, poświęconej w całości bonom edukacyjnym. Autor ubolewa, że: *brak zainteresowania polskiej ekonomii kształcenia oraz nauk pedagogicznych bonem edukacyjnym oraz nieznaną realnej praktyki stosowania bonów leży niewątpliwie u podstaw tych (głównie publicystycznych) głosów i opinii, które ze sceptycyzmem odnoszą się do celowości stosowania tej metody finansowania edukacji w Polsce*³¹. I dalej: *Idea bonu atakowana jest również z pozycji skrajnego konserwatywnego liberalizmu, którego rzecznicy twierdzą, że bon jest jedynie zmodyfikowaną formą redystrybucji finansów publicznych, która nie likwiduje wpływów biurokracji oświatowej na dystrybucję pieniędzy podatników. Krytycy bonu, odwołujący się do tradycyjnego leseferyzmu, uznają za przejaw „oświatowego socjalizmu” uzyskiwanie przez szkoły prywatne statusu szkoły publicznej jako warunku zdobycia uprawnień do otrzymywania środków publicznych. Innymi słowy, uważają, że sfera oświaty nie powinna*

²⁸ Biuletyn z posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (nr 140) nr 2824/VI kad., 9 października 2009 r., s. 4.

²⁹ M. Herbst i in., *Finansowanie oświaty*, op. cit.

³⁰ P. Bielecki, *Bony edukacyjne. Granice urynkowienia edukacji*, SGH, Warszawa 2005.

³¹ *Ibidem*, s. 242.

być obszarem, gdzie dokonywana jest redystrybucja dochodu narodowego. Niebezpiecznym precedensem, według zwolenników liberalnego modelu wolnorynkowego, byłoby przekazanie funkcji dystrybutorów bonu agencjom rządowym, czyli biurokracji oświatowej³².

Na przeszkodzie w realizacji potencjalnej inicjatywy bonu edukacyjnego stać mogą bardziej formalne przyczyny. Dyrektor polskiej szkoły publicznej nie jest autonomiczny w podejmowaniu np. decyzji płacowych wobec nauczycieli, gdyż związany jest postanowieniami Karty Nauczyciela. *W obecnej sytuacji prawnej wprowadzenie bonu oświatowego, w proponowanej formie, nie jest możliwe do zrealizowania. Pierwszym najpoważniejszym argumentem przeciwko wprowadzeniu tego systemu w Polsce [poza wspomnianymi wyżej uwarunkowaniami wynikającymi z Konstytucji – uwaga A.J.] są ograniczenia wynikające z Karty Nauczyciela, a odnoszące się do centralnie regulowanego wynagrodzenia nauczycieli, zależne od uzyskanych przez nich stopni awansu zawodowego. Obecnie organ prowadzący (...) zobligowany jest do wypłacania zobowiązań finansowych nauczycielom. Jedynie w szkołach, dla których organem prowadzącym jest osoba fizyczna lub prawna nie ma obowiązku respektowania Karty Nauczyciela. Należy również wskazać na sytuację, w której wprowadzenie bonu może wpłynąć na zwiększenie obciążeń finansowych gmin związanych z realizowaniem zadań oświatowych [uwaga – A.J.]³³. Wśród negatywnych uwarunkowań tego rozwiązania autorzy wymieniają także konieczność dowożenia uczniów w środowisku wiejskim i niską świadomość edukacyjną rodziców, szczególnie w tzw. regionach popegeerowskich.*

Konkludując, można stwierdzić, że nie podlega dyskusji, że temat bonu edukacyjnego od dwóch dekad pozostaje przedmiotem gorących debat publicznych. Szkoda, że czasem bardzo powierzchownych, niepodpartych wiedzą o istocie zagadnienia.

A może oświatowe bony samorządowe?

Zarówno w oficjalnych enuncjacjach polityków, jak i w literaturze przedmiotu, a co najważniejsze – w szkolnej i samorządowej praktyce – zaczęły się pojawiać lokalne bony edukacyjne.

W ramach Priorytetu II PO KL „Wysoka jakość systemu oświaty” przewidziano do realizacji w latach 2010–2011 projekt dotyczący doskonalenia strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym. W ramach tego pro-

³² *Ibidem*, s. 243.

³³ *Ibidem*.

jektu planowane jest m.in. zidentyfikowanie i promowanie krajowych dobrych praktyk z zakresu tworzenia lokalnych systemów finansowania (w tym systemów zawierających lokalne bony oświatowe), pozostawiając jednak do decyzji organów samorządu terytorialnego wybór optymalnej metody dzielenia środków na oświatę³⁴ – napisała w 2009 r. w oficjalnym stanowisku Minister Edukacji. W ten sposób ucięte zostały wszelkie spekulacje na temat ewentualnego państwowego bonu oświatowego, przynajmniej do najbliższej zmiany rządu, natomiast ponownie została otwarta droga do lokalnych inicjatyw w tym zakresie.

Sprawa o tyle jest ważna, że wiele jednostek samorządowych, wspieranych przez firmy informatyczne, podjęło własne prace koncepcyjne i wdrożenia lokalnych systemów podziału środków finansowych między placówki w sposób zalgorytmizowany. Jak wynika z opublikowanych materiałów, prace studyjne i praktyka koncentrują się raczej na sposobie dzielenia środków, a nie choćby próbie sprostania idei. Wszak ideą bonu są środki dla rodziców z możliwością deponowania ich w wybranej (publicznej lub niepublicznej) szkole lub placówce. Znane dziś polskie rozwiązania samorządowe nie wchodzą na te obszary. Szuka się raczej rozwiązań racjonalizujących wydatki publiczne w szkołach oraz formalnego zaplecza uzasadniającego takie, a nie inne decyzje podczas podziału środków dla poszczególnych placówek. Wprowadza się *quasi*-rynek, ale tylko wśród szkół publicznych, niepubliczne traktując ciągle jako „obce”. Pierwsza z przyczyn jest w pewnym zakresie uzasadniona, z tą tylko uwagą, że owa racjonalizacja nie ma nic wspólnego z poprawą skuteczności szkoły lub efektywności pracy zatrudnionych w niej nauczycieli. Cały impet skierowano raczej w przerosty etatowe oraz nieracjonalne gospodarowanie liczbą godzin dydaktycznych i pozalekcyjnych w szkołach. Druga natomiast nie wykazuje np. zmniejszenia liczby pracowników administracji samorządowej (środki na podstawie algorytmów dzieli komputer, a nie rzesze urzędników), a raczej dostarcza im oręż w postaci uzasadnienia decyzji władczych: „może i można byłoby inaczej, bo specyfika waszej placówki jest ewidentna, ale komputer tak wyliczył...”.

Nikt nie prowadzi monitoringu systemów finansowania zadań oświatowych w polskich samorządach. Jedyną miarą nadzoru realizowaną przez regionalne izby obrachunkowe jest kryterium legalności, czyli niesprzeczności rozwiązań z polskim prawem finansów publicznych. Wśród miast, które wymienia się w publikacjach są: Nysa (od 1997 r.), Wrocław (od 2001 r.), Bielsko-Biała, Brzeg, Chodzież, Czechowice-Dziedzice, Ełk, Jawor, Kędzie-

³⁴ *Informacja w sprawie koncepcji bonu oświatowego, op. cit.*; choć na takim samym stanowisku stał resort już 10 lat wcześniej, por. wspomniane już *Ministerstwo Edukacji Narodowej o zasadach finansowania oświaty w 1999 roku, op. cit.*

rzyn-Koźle, Koszalin, Kwidzyn, Pszczyna, Świdnica (powiat), Świdnik (od 1995 r.), Trzebnica, a ostatnio także Kraków oraz inne. Dość szczegółową analizę bonów w powiatach przeprowadzono kilka lat temu w Rzeszowie³⁵. Z analizy wynika, że w czerwcu 2005 r. bon w rozumieniu samorządowym wdrożony był w 15 polskich powiatach, co stanowi około 4% wszystkich powiatów.

Niemniej doświadczenia JST w tym zakresie są bardzo zróżnicowane. *Krakowski bon oświatowy to waluta, w której od nowego roku szkolnego będą się z samorządem rozliczać szkoły w tym mieście. Kwota bowiem, jaką dyrektorzy dostaną na pensje dla nauczycieli i na bieżące utrzymanie szkół, zależeć będzie od tego, ilu uczniów pojawi się we wrześniu w ich murach. – Taki sposób finansowania wprowadziliśmy najpierw w 115 placówkach. Sprawdził się, więc bonem obejmujemy pozostałe – mówi Jan Żądło, zastępca dyrektora wydziału edukacji urzędu miasta w Krakowie*³⁶. Jednakże to rozwiązanie nie spotkało się z entuzjastycznym przyjęciem części lokalnych polityków. Podzielone były również opinie pracowników nauki. – *Jestem zdruzgotany – mówił (...) dr J. Lackowski, dyrektor Studium Pedagogicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego, wielki zwolennik bonu. – Wolność, autonomia, konkurencja. Tak w skrócie można scharakteryzować ideę bonu. Kraków zaproponował niewolę, a konkurencji pomiędzy szkołami boi się wręcz panicznie*³⁷. Z kolei jeden z autorów w publikacji *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości* przedstawił odmienny pogląd stwierdzając: *Bon oświatowy rozumiany jako lokalne narzędzie wspomagające zarządzanie szkołami może działać dobrze. Z zainteresowaniem śledzę np. działania władz Krakowa, które ściśle uzależniły fundusze na wynagrodzenia nauczycieli w poszczególnych szkołach od liczby uczniów. Liczba etatów nauczycielskich przysługujących szkole jest proporcjonalna do liczby uczniów, a ewentualne oszczędności wynikające z efektywnego gospodarowania dyrektor może przeznaczyć na przykład na dodatkowe zajęcia lub inne koszty bieżące [podobnie jak we Wrocławiu]. W planach jest objęcie tzw. krakowskim bonem oświatowym także wynagrodzeń pracowników administracyjnych w oświacie, jednak tu liczba uczniów będzie determinować nie tylko liczbę etatów, ale*

³⁵ A. Rozmus, J. Nowakowska, *Bon edukacyjny w Polsce. Stan i perspektywy*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2005, <http://www.google.pl/search?hl=pl&rls=com.microsoft:pl&q=%27bon+o%C5%9Bwiatowy-%22&start=40&sa=N> [dostęp: 11 marca 2010 r].

³⁶ R. Czeladko, *Ile uczniów tyle pieniędzy na utrzymanie szkoły*, „Rzeczpospolita” z dn. 28 czerwca 2008 r., <http://www.rp.pl/artukul/152428.html> [dostęp: 11 marca 2010 r].

³⁷ O. Szpunar, *Zniewolony bon oświatowy*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 1 marca 2007 r., <http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,44425,3957262.html> [dostęp: 9 marca 2010 r.].

wręcz kwotę, jaką otrzyma szkoła na swoje potrzeby administracyjne. Większa konkurencja w walce o finanse może służyć poprawie jakości oświaty. Ale tylko wtedy, gdy konkurują szkoły funkcjonujące w podobnych warunkach, na przykład w jednym mieście. Jednak wprowadzenie zunifikowanego bonu w skali całego kraju to zwykła utopia³⁸.

Duże miasto wyzwała duże emocje. Jednocześnie w niewielkim Świdniku pod Lublinem lokalny bon edukacyjny realizowany jest już od 15 lat. W Świdniku są tylko publiczne szkoły i bonem objęte są wszystkie szkoły, których organem prowadzącym jest gmina, tzn. podstawowe, gimnazja i jedno liceum (są jeszcze na terenie miasta inne szkoły, ale organem prowadzącym jest powiat i tam zasada bonu nie jest stosowana). Zasada bonu stosowana jest także w przedszkolach, chociaż tam pieniądze są dzielone nie na ucznia, ale na oddział (jest duża fluktuacja przedszkolaków w czasie roku szkolnego)³⁹.

W niniejszym opracowaniu nie chodzi o zaprezentowanie gotowych rozwiązań – należy wierzyć, że rząd wywiąże się z obietnicy kompleksowego opracowania zagadnienia. Rzecz raczej w tym, iż konkretne rozwiązania stosowane są z sukcesem na poziomach do tego odpowiednich – tak jak w eksperymentach amerykańskich – w lokalnych społecznościach i dla rozwiązania lokalnych dylematów⁴⁰. Trwający już 30 lat tzw. eksperyment chilijski, nakierowany na wzmocnienie szkolnictwa prywatnego wobec niewydolności szkół publicznych nie może być jedynym punktem odniesienia. Nawet nie powinien. Polska wypracowała w ciągu dwóch dekad rozsądny, racjonalny, przejrzysty sposób dzielenia środków z budżetu państwa między jednostki samorządowe, stosując z powodzeniem parytet ucznia przeliczeniowego. W systemach lokalnych bonów oświatowych w samorządach także uczeń i jego relacje ze szkolną rzeczywistością (liczba nauczycieli, liczba godzin dydaktycznych) jest osią owych paragonów. I to są nieprzeznaczające idei nasze oryginalne polskie rozwiązania.

Szkolna, oświatowa rzeczywistość to nie tylko uczeń i związana z nim realizacja usługi edukacyjnej. Usługa musi być realizowana w określonym

³⁸ *Bon to utopia. Rozmowa Aleksandry Pezdy z Mikołajem Herbstem*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 9 września 2009 r., http://wyborcza.pl/1,75515,7017709,Bon_to_utopia.html?as=1&ias=2&startsz=x [dostęp: 11 marca 2010 r.].

³⁹ N. Dueholm, *Biejący wątek: bon oświatowy w działaniu – rozmowa z Tomaszem Szydło, zastępcą burmistrza Świdnika*, „Najwyższy Czas” z dn. 26 września 2007 r., http://nczas.com/?a=show_article&id=3847 [dostęp: 12 grudnia 2009 r.].

⁴⁰ Jak choćby kwestia bonu dla dzieci niepełnosprawnych dyskutowana przez rząd Obamy w Dystrykcie Kolumbia w połowie ub. Roku, zob. J.P. Greene, *Vouchers: not dead yet*, *National Review* 8 kwietnia 2009; M.A. Winters, *Paying politics with school vouchers*, *The Washington Times* z 18 czerwca 2008;

miejscu. Polski ustawodawca zwraca na to baczna uwagę. Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty⁴¹ organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki oraz wykonywanie remontów obiektów szkolnych i zadań inwestycyjnych w tym zakresie. Państwo przypomina więc, kto jest właścicielem i podstawowym użytkownikiem obiektów wykorzystywanych dla realizacji usługi edukacyjnej – samorząd. W tej sytuacji: *potencjalny bono oświatowy, to grant na sfinansowanie usługi edukacyjnej. Budynek szkolny i jego wyposażenie to własność samorządu lokalnego. W wypadku likwidacji szkoły [samorząd] spienięży jego zawartość i sam obiekt, trudno więc bez szemrania zgodzić się na rozszerzoną wersję bonu*⁴².

Ustawodawca wzmocnił jeszcze swoje stanowisko, wprowadzając nowelizacją z 19 marca 2009 r. rekomendacje dla podmiotów innych niż JST, a prowadzących szkoły zarówno publiczne, jak i niepubliczne. W art. 80 i 90 wprowadził dwa identycznie brzmiące ust. 3d o treści: *Dotacje (z budżetu dla tych szkół) są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki*. Tak więc wyraźnie z finansowania publicznego wyłączona została baza, która stanowi własność podmiotu prowadzącego szkołę. Stąd bez wątplenia inaczej winno być finansowane utrzymanie obiektów szkolnych będących w zarządzie szkoły, a inaczej sama usługa oświatowa, która – jak pokazują lokalne doświadczenia – może być z powodzeniem finansowana w formie lokalnego parobonu edukacyjnego.

Podsumowanie

Przebieg polskiej dyskusji wokół idei bonu edukacyjnego, podobnie jak jej światowe pierwowzory, podbudowany jest osobistymi przekonaniem politycznymi i wyznawanymi wartościami społeczno-ekonomicznymi. Punktem wyjścia owej dyskusji rzadko bywa wiedza o pochodzeniu i przeznaczeniu funduszy publicznych oraz o zasadach organizacji i finansowania usług publicznych, a częściej dość proste, prawie socjalistyczne pragnienie, aby w podziale finansów publicznych wszyscy obywatele uczestniczyli w ta-

⁴¹ Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁴² A. Jeżowski, *Finansowanie zadań oświatowych w Polsce – stan obecny i rekomendacje*, „Kontrola Państwa” 2008, nr 1 (specjalny), s. 22.

kim samym stopniu (choć przy ich tworzeniu już postulatu równości nie ma). Jest to nierealne, gdyż np. obywatele bezdzietni z podziału środków na oświatę z natury rzeczy są wykluczeni.

Poza tym podłożem wielu wypowiedzi jest interes grupy, którą reprezentuje dyskutant. Przedstawiciele nauczycielskich związków zawodowych będą chronić *status quo*, gdyż odstąpienie od obecnego, niepowiązanego z jakością pracy systemu wynagrodzeń, działa przeciwko interesom grupy. Przedstawiciele szkolnictwa niepublicznego, mimo iż „wchodzili w interes” w określonej rzeczywistości prawnej, nie pogardzą żadną dodatkową złotówką. Członkowie klasy średniej, chcąc się wyróżniać w środowisku choćby tym, że posyłają dzieci do szkół prywatnych, chętnie zrekompensują sobie część ponoszonych wydatków subsydiami ze środków publicznych (ew. mniejszymi podatkami). Urzędnicy z radością przyjmą każde rozwiązanie, które ujmie im pracy, ale uzasadni potrzebę rozbudowania systemu nadzoru i kontroli nad poprawnym wykorzystaniem przekazywanych środków⁴³. Reprezentanci biznesu (oprogramowanie, podręczniki, szkolenia, druk blankietów bonów) nie przegapią żadnej zmiany, której nie można by uwzględnić we własnych biznesplanach. Wreszcie doktrynerzy przywiązani do obecnych rozwiązań z miną mędrców będą udowadniać, że jest dobrze tak jak jest, a wszelkie zmiany tylko szkole szkodzą.

Jeśli przyjąć, że cytowana wyżej definicja bonu zaproponowana przez R. Levačić, a wypromowana przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, odpowiada naszemu intuicyjnemu rozumieniu idei bonu edukacyjnego, to trzeba wyraźnie i jednoznacznie stwierdzić, że w obecnych warunkach konstytucyjnych koncepcja ta jest po prostu nierealna. Od strony ustrojowej nie da się zaniechać w Polsce samorządności terytorialnej, zaś od strony organizacyjnej dystrybucja prawie sześciu milionów bonów wartości ponad 47 mld zł za pośrednictwem rodziców do 35 tys. placówek oświatowych⁴⁴ wydaje się przedsięwzięciem tyleż gigantycznym, co utopijnym. Polska, realizując model wspomagania dochodów samorządów lokalnych i regionalnych liczonego na ucznia przeliczeniowego, wpisuje się oryginalnym, własnym rozwiązaniem w światowy dyskurs o bonie edukacyjnym. I jest to powód do dumy, a nie szukania wzorów, które wzorcami długo jeszcze nie będą.

Jednocześnie z pewnym zrozumieniem, ale i ograniczeniami, o których była mowa, należy przyjąć ideę lokalnych bonów w jednostkach sa-

⁴³ Zob. zmiany wprowadzone do art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty ustawą z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 56, poz. 458.

⁴⁴ Wg danych GUS za rok 2008.

morządowych. Niewątpliwie spełniają rolę porządkującą i obiektywizującą sposoby naliczania środków dla poszczególnych placówek. Jeśli głównym podmiotem owego rozwiązania jest uczeń, to można przyjąć, że mamy do czynienia z lokalną mutacją bonu edukacyjnego. Jeśli natomiast ów pomysł opiera się na wykorzystaniu do skomplikowanych obliczeń wielu elementów oświatowej rzeczywistości, to mówienie o bonie, w szczególności bonie organizacyjnym, wydaje się sporym nadużyciem.

Warto na zakończenie zwrócić uwagę, że podnoszone tu i ówdzie głosy o potrzebie budowania rynku lub *quasi*-rynku oświatowego oparte są na zupełnym niezrozumieniu istoty usługi edukacyjnej. Z jednej strony jej obowiązkowość, z drugiej powszechność i coraz szerszy zakres, a tym samym coraz większa partycypacja w PKB uniemożliwiają jej reprivatyzację. Usługa, dla której nie wypracowano przez wieki standardów jakości decydujących o jej wycenie, nie może się poddać regułom gry rynkowej. Dziś o jej cenie decydują przede wszystkim wynagrodzenia nauczycieli – wynik nacisków korporacyjnych, a nie jakość pracy pedagogów. Zewnętrzny pomiar wyników dydaktycznych mówi co najwyżej o skuteczności procesów szkolnych. Samorządy, chcąc podnosić jednostkową efektywność, zwiększają liczbę uczniów w klasie. Ale wszystkie te działania to dreptanie w miejscu. Bon edukacyjny też w zasadzie wiele nie rozwiąże, choć może poprawi samopoczucie tych, którzy odpowiadając na zapotrzebowanie polityczne lub medialne, już go wdrowyli.

Bibliografia

- Angrist Joshua D. et al., *Vouchers for private schooling in Colombia: evidence from a Randomized natural experiment*. Cambridge MA 2001. NBER.
- P. Bielecki, *Bony edukacyjne. Granice urynkowienia edukacji*, SGH, Warszawa 2005.
- Checchi Daniele, *The economics of education. Human capital, family background and inequality*. Cambridge UK 2007. University Press.
- Elacqua Gregory, Contreras Dante, Salazar Filipe, *The effectiveness of franchises and independent private schools in Chiles National Voucher Program*. In: Barrera-Osorio F., Patrinos H.A., Wodon Q. [edit.], *Emerging evidence on vouchers and faith-based providers in education*. Washington DC 2009. The World Bank.
- Fisher William A., *The courts and public school finance: Judge-Made centralization and economic research*. In: Hanushek Eric, Welch Finis [edit.], *Handbook of the economics of education*. Amsterdam 2006. North-Holland.
- Gauri Varun, Vawda Ayshea, *Voucher for basic education in developing countries. A principal-agent perspective*. Washington DC 2003. The World Bank.

- Greene Jay P., Forster Greg, *Vouchers for special education students: an evaluation of Florida's McKay Scholarship Program*. New York 2003. The Manhattan Institute.
- Greene Jay P., Winters Marcus A., *When Schools Compete: The effects of vouchers on Florida public school achievement*. New York 2003. The Manhattan Institute.
- M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- M. Herbst, W. Marchlewski, P. Swianiewicz, *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadań oświatowych na obszarach wiejskich*, www.euroreg.uw.edu.pl/.../15-mherbst-diagnoza-systemu-finansowania-i-realizowania-zada-owiato-wych-.html.
- A. Jeżowski, *Ekonomiczne determinanty efektywności w edukacji*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie, Głogów 2007.
- A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Johnes Anthony J., *Recent findings in the economics of education reform and prospective work at the Jim Self Center on the Future*. Clemson SC 2001. Jim Self Center on the Future.
- Johnes Geraint, *The economics of education*. London 1993. The Macmillan Press Ltd.
- Key data on education in Europe 2009*. Brussels 2009. EACEA.
- H. Kuzińska, *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, WSPiZ, Warszawa 2005.
- Liebermann Myron, *Privatization and educational choice*. New York 1989. St. Martin's Press.
- Mitch David, *School finance*. In: Johnes Geraint, Johnes Jill [edit.], *International handbook on the economics of education*. Cheltenham–Northampton 2004. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Nechyba Thomas J., *Income and peer quality in public and private school*. In: Hanushek Eric, Welch Finis [edit.]: *Handbook of the economics of the education*, vol. 2. Amsterdam 2006. North-Holland.
- Patrisson Harry A., Sakellarion Chris, *Quality of schooling, returns to schooling and the 1981 Vouchers Reform in Chile*. Washington DC 2008. The World Bank.
- West Edwin G., *Education vouchers in practice and principle: a worlds survey*. Washington DC 1996. The World Bank.
- Winter Marcus A., Greene Jay P., *How special ed vouchers keep kids from being mis-labeled as disabled*. New York 2009. Manhattan Institute.
- Winter Marcus A., Greene Jay P., *The effect of special-education vouchers on public school achievement: evidence from Florida's McKay Scholarship Program*. New York 2008. Manhattan Institute.

- Zimmer R., Bettinger E., *The efficacy of education vouchers*. In: Brewer Dominic J., McEwan Patric J. [edit.], *Economics of education*. Oxford–San Diego 2010.
- Greenway David, Haynes Michelle, *Funding higher education*. In: Johnes Geraint, Johnes Jill [edit.], *International handbook on the economics of education*. Cheltenham–Northampton 2004. Edward Elgar Publishing Ltd.
- B. Mościcki, *Samorzędy wprowadzają bon oświatowy*, Wspólnota 2005, http://www.fio.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=522&Itemid=268.
- J. Nowakowska, A. Rozmus, *Bon edukacyjny w Polsce. Stan i perspektywy*, Rzeszów 2005, <http://www.google.pl/search?hl=pl&rls=com.microsoft:pl&q=%27bon+o%C5%9Bwiatowy%22&start=40&sa=N>.
- A. Pezda, *Bon to utopia. Rozmowa z dr. Mikołajem Herbstem*, „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.pl/1,75515,7017709,Bon_to_utopia.html?as=1&ias=2&start-sz=x.
- S. Prażmowski, *Kilka pytań w sprawie bonu oświatowego*, <http://www.projektlodz.pl/edukacja/1/169>.