

EUGENIA POTULICKA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

## Rynek w edukacji amerykańskiej jako teoria oraz ideologia

### 1. Rynek: teoria pozytywna, teoria normatywna czy ideologia?

Termin „neoliberalizm” jest rozumiany bardzo różnie. Przyjrzyjmy się więc jego kilku najczęściej przytaczanym definicjom.

R. McChesney (1997, s. 7) określa neoliberalizm jako inicjatywy w zakresie polityki wolnorynkowej zachęcające do prywatnej przedsiębiorczości i wyboru konsumenta, nagradzające osobistą odpowiedzialność i przedsiębiorczość, podważające niekompetentny, biurokratyczny rząd, który – zdaniem zwolenników takiej polityki – nigdy nie wytwarza dobra, nawet gdy ma takie intencje.

P. Treanor w książce *Neoliberalism: origins, theory, definition* stwierdza: *Neoliberalizm jest filozofią, w której istnienie i funkcjonowanie rynku jest cenione samo w sobie, niezależnie od jakichkolwiek wcześniejszych relacji z produkcją dóbr i świadczeniem usług: w której funkcjonowanie rynku i struktur quasi-rynkowych postrzega się jako etykę samą w sobie, zdolną do działania jako wskazówka do wszelkich działań ludzkich i zastępującą wszelkie dawniej istniejące przekonania etyczne* (za: McClennen 2009, s. 1). J.R. Clark i D.R. Lee (2011, s. 8–24) piszą, że tylko łącząc teorię ekonomii z zaangażowaniem w dyskurs moralny można efektywnie bronić rozwiązań rynkowych. Wyróżniają oni moralność *mundane*, zwykłą moralność dotrzymywania obietnic, zobowiązań kontraktowych, respektowania praw własności innych ludzi oraz powstrzymywania się od intencjonalnego wyrządzania szkód. Drugi wyodrębniony przez nich rodzaj moralności – *magnanimous* polega na intencjonalnej pomocy

innym, troski o nich, poświęceniu dla nich. Jest to moralność związana z kosztami i – ich zdaniem – może być praktykowana w rodzinie i w małych grupach.

Z kolei N. Klein (2008, s. 24–25 i 28) uważa neoliberalizm za ideologię kameleon, stale zmieniającą swoją nazwę i tożsamość. Jej zwolennicy określają się jako przedstawiciele ekonomii klasycznej, wolnorynkowej, czy jako leseferyści. Prawie na całym świecie nazywana jest „neoliberalizmem”, choć często też używa się słowa „globalizacja” (co najmniej w odniesieniu do jej trzeciej fazy), a także „neokonserwatyzm”, czy Nowa Prawica. N. Klein nazywa ją korporacjonizmem, a jej cel postrzega jako zatarcie granic między światem wielkiego biznesu i kręgami rządowymi. Jedną z jej cech jest stale rosnąca rola agresywnego nadzoru nad społeczeństwem.

Trzecią fazę globalizacji określa się jako neoliberalną, jednak sami zwolennicy tej teorii czy ideologii zachowują powściągliwość w używaniu przymiotnika „neoliberalizm” (Morawski 2010, s. 98–99).

Przejdźmy od tych ogólnych definicji do problematyki edukacji.

W działaniach politycznych, jakimi są reformy edukacji, zwolennicy określonych ideologii wykorzystują wyniki badań, o ile służą one ich celom. Działania takie pozostawiają niewiele miejsca na neutralność. Faktem jest, że debaty na temat oświaty są i zawsze były politycznymi zmaganiem dotyczącymi tego, kto ma określić, co ma być nauczane.

K. Smith (2003, s. xi–xii), autor książki o ideologii edukacji, stara się w niej odpowiedzieć na pytanie: czy rynek jest łatwo dostępnym rozwiązaniem problemów szkolnictwa, czy też jest celowym niszczeniem demokratycznego etosu szkolnictwa publicznego?

Trwające dwie dekady próby integracji szkolnictwa publicznego z rynkiem zaowocowały w Stanach Zjednoczonych sekciarskimi kontrowersjami. W ich centrum jest konflikt między dwoma obozami. Pierwszy stanowi luźna koalicja neoliberalistów, neokonserwatystów, nowej klasy średniej menedżerów, grup religijnych populistów oraz polityków oświatowych, którzy postrzegają oświatę publiczną jako będącą w poważnym kłopotcie (Apple 2006, s. 9; Smith 2003, s. 1). Jednoczy ją wspólne przekonanie, że edukacja jest sztywna, biurokratyczna i mierna. Koalicja ta widzi reformy rynkowe jako gotowy zestaw narzędzi do rozwiązywania jasno zdefiniowanych problemów. Drugą grupę stanowi jeszcze luźniejsza koalicja związków zawodowych nauczycieli, członków rad szkolnych, administracji oświatowej, postępowych nauczycieli akademickich oraz zwolenników liberalnych postaw i polityki. Członkowie tej grupy podzielają pogląd, że reformy rynkowe źle rozwiązują problemy edukacji i szkodzą demokratycznym wartościom. Te obozy są „zamknięte” w zmaganiach o „duszę edukacji”, o to, czy będzie się ona kierowała metaforą demokratyczną, czy rynkową. Zwolennicy szkoły demokratycznej są przekonani, że jej pierwszoplanowym celem jest ukształtowanie obywatelstwa jako sposobu życia, natomiast adwokaci szkoły rynkowej uważają, iż takim celem jest kształtowanie konsumpcji jako sposobu życia. Ci drudzy twierdzą, iż proponują instrumentalne środki do realizacji pożądaných

i uniwersalnych celów. Nie oznacza to, że reformy rynkowe są neutralne wobec wartości. Jednak mechanizm rynkowy jest prezentowany jako w większości apolityczne zarządzanie lub reformy organizacyjne, które będą promowały uwrażliwienie na elastyczność, orientację na rezultaty i efektywność. Zwolennicy szkoły demokratycznej uzasadniają konieczność istnienia edukacji publicznej w kategoriach demokratycznego imperatywu, służby potrzebom społecznym. Istotą tego poglądu jest przekonanie, że interesy publiczne są określane w procesach demokratycznych, a nie indywidualnie przez mechanizm rynkowy.

M. Lieberman (2007, s. 135–136) pisze o antyrynkowej kulturze tej grupy, widocznej w wypowiedziach politycznych, aliansach politycznych czy wieloletnim braku wsparcia dla systemu rynkowego. Uważa, że *National Educational Association* przejawia orientację antykapalistyczną.

Konflikt między tymi obozami jest normatywny i filozoficzny. Koncentruje się on na pytaniu, kto i co ma określać cele polityczne edukacji publicznej. Kluczową kwestią w tym sporze jest pytanie: czy rynek jest utylitarną, instrumentalną odpowiedzią na jasno określony zestaw problemów edukacji, czy też jest on agendą ideologiczną?

Badanie polityki oświatowej w Stanach Zjednoczonych jest wyzwaniem trudnym, ponieważ najważniejsze idee rynkowe są formułowane jako teoria pozytywna (wyjaśniająca, jak świat funkcjonuje) i jako teoria normatywna (wyjaśniająca, jak świat powinien funkcjonować). Jako teoria pozytywna oferuje mocne ramy wyjaśniające oraz empirycznie weryfikowalne środki do wyjaśniania i oceny przyczyn i efektów polityki oświatowej. Jako teoria normatywna rynek daje perswazyjny przypadek założeń, które są weryfikowane raczej przez ludzką wiarę niż na drodze empirycznej. Może się łatwo przekształcić w ideologię.

Rozdzielenie teorii i ideologii jest wyjątkowo trudne. Przyznaje to M. Lieberman (2007, s. xix), neoliberalny polityk oświatowy. Pisze on, że w literaturze pedagogicznej wzajemna krytyka obydwu obozów jest na ogół bezużyteczna, ponieważ krytycyzm jest zorientowany na interesy, a nie na zrozumienie. Cytuje poza tym słowa: *Celem programu badań Institute of Educational Science jest dostarczenie dowodów dotyczących tego, co się sprawdza, dla kogo i w jakich warunkach (New Education...)*. Instytut został powołany przez George'a W. Busha.

Klaryfikowanie pozytywnych i normatywnych dymensji teorii rynkowej oraz ideologii neoliberalnej będzie jednym z celów tego opracowania, podobnie jak książki Smitha. Jeżeli kluczowe założenia normatywne wolnego rynku w edukacji nie mogą być potwierdzone empirycznie oraz jeżeli nie przyczyniają się one do normatywnego i legalnego uzasadnienia edukacji publicznej (a co najmniej jej nie szkodzą), wówczas rynek nie spełnia kryteriów pozytywnej i normatywnej teorii edukacji. Jest ideologią służącą interesom grupowym. Szkodzi interesom wspólnotowym, reformując szkolnictwo publiczne w taki sposób, iż odrzuca jego podstawową, konstytucyjną misję (Smith 2003, s. 16).

## 2. Teorie wykorzystywane przez neoliberalizm

### 2.1. Monetarizm

M. Friedman, doradca Ronalda Reagana, i F.A. von Hayek, mentor Margaret Thatcher, uczynili neoliberalizm fundamentem swojej polityki gospodarczej, a także edukacyjnej. Kierunek ten w zakresie polityki pieniężnej nazywany jest monetaryzmem. Monetarizm podkreśla wagę „rozsądnego pieniądza” jako podstawy polityki państwa. Oznacza to wprowadzenie ścisłej dyscypliny monetarnej i praktykowanie polityki „twardego pieniądza”. Teoria ta rozszerzyła się, tworząc doktrynę pieniądza czy zestaw analiz i nakazów ekonomicznych. Z punktu widzenia filozofii jest to odnowione poparcie dla leseferyzmu. Jego podstawowe założenie – przyjęte przez neoliberalizm – to ekonomiczna samostabilizacja przy swoiście rozumianym pełnym zatrudnieniu, z *naturalnym bezrobociem części ludzi* (Olsen, Codd, O’Neil 2004, s. 140–141).

Administracja R. Reagana skoncentrowana była na obniżeniu podatków, zmniejszaniu rządu federalnego i dążeniu do likwidacji ministerstwa edukacji (Vinovskis 2003, s. 120). Obniżenie przez niego maksymalnej stopy procentowej z 78% do 28% w sposób oczywisty wyrażało – zdaniem D. Harveya – intencję restauracji władzy klasowej (2005, s. 74 i 221). Kandydujący na stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych w roku 2011/12 multimiliarder Mitt Romney zmuszony przez media przyznał, że płacił podatek w wysokości 14%. Przeciętny robotnik amerykański płaci więcej. M. Romney działał jednak zgodnie z prawem ustalonym przez tych i dla tych, którym interesom służyło (*Romney’s returns...*, 2012, s. 8A). Powstaje pytanie, czy „naturalne bezrobocie” i „twardy pieniądz” mają dotyczyć tylko ludzi spoza kręgów osób zamożnych?

### 2.2. Teoria transakcji społecznych

W koncepcji tej jako nadrzędny cel przedsięwzięć ludzkich traktuje się korzyści osobiste. Zdaniem zwolenników tej teorii jest ona wolna od zmanipulowanych założeń o ignorancji, jak w przypadku teorii sprawiedliwości J. Rawlsa.

W amerykańskich reformach neoliberalnych zastosowano teorię transakcji społecznych w przypadku szkół czarterowych, szkół na kontrakcie. Ponadto w tych między innymi szkołach zatrudnia się nauczycieli na krótszym lub dłuższym kontrakcie (Potulicka 2010).

Z tej teorii wywodzi się strategia kontraktu w jego nowej wersji – konsumeryzmu. Strategia kontraktu jest istotna w tworzeniu radykalnie populistycznego wizerunku rządów neoliberalnych, których polityka umożliwia wybór usług

edukacyjnych. Strategia ta pozwala też na silniejszą obronę praw jednostki (Potulicka 1996, s. 38–40).

Krytycy szkicowanej tu teorii stwierdzają, że *społeczeństwo transakcyjne podkopuje wartości społeczne i rozluźnia moralne ograniczenia (...). Transakcyjna gospodarka rynkowa jest wszystkim tylko nie wspólnotą. Każdy jej członek musi zabiegać o swoje sprawy, a skrupuły moralne w tym samopożerającym się świecie mogą być zawadą. (...) Jeśli nawet ludzie zostali przekształceni w prymitywnych uczestników gry konkurencyjnej, to transformacja ta dokonała się stosunkowo niedawno. Zbliżyliśmy się do społeczeństwa transakcyjnego bardziej niż kiedykolwiek. Stwierdzenie to jest prawdziwe zwłaszcza w skali globalnej* (Soros 1999, s. 113).

### 2.3. Teoria kapitału ludzkiego

Teoria ta wyłoniła się z ekonomii neoklasycznej. Jej przedstawiciele to T. Schulz i G. Becker. Koncepcja ta zainteresowana jest inwestowaniem w edukację i traktuje wykształcenie jako kapitał. G. Becker twierdził, że edukacja w największym stopniu przyczynia się do wzrostu ekonomicznego. Jego podejście jest modelem racjonalnego wyboru. Twórcy tej teorii uważają, że podejście ekonomiczne wyjaśnia koszty i korzyści w maksymalizowaniu satysfakcji z indywidualnych wysiłków uczenia się. Miarą kapitału ludzkiego jest użyteczność jednostki i jej edukacji (Pineda 2010, s. 340). Wiedza i umiejętności jako kapitał mają formę towaru.

W latach 70. nastąpił kryzys wiary w tę teorię. OECD stwierdziło, że nie ma automatycznych relacji między edukacją i wzrostem ekonomicznym. Jednak w latach 80. zrewitalizowany model inwestowania w jednostkę zakładał, że rozwiąże on wszystkie strukturalne problemy ekonomiczne (Olsen, Codd, O’Neil 2004, s. 147–148). Tak na przykład T. Bailey twierdzi, że edukacja jest fundamentalną bazą wzrostu produktywności, a zmiany technologiczne zależą od zdolności wyedukowanej siły roboczej – zarówno naukowców, jak i robotników. Zdaniem T. Bailey’a istnieje wiele dowodów dotyczących wartości edukacji dla rynku pracy oraz dotyczących długoterminowych relacji między edukacją i wzrostem ekonomicznym. Co więcej, dane sugerują, iż te relacje stają się mocniejsze. Ostatnie analizy związku między edukacją a wzrostem ekonomicznym pokazują, że odsetek populacji z wykształceniem poniżej średniego jest negatywnie związany ze wzrostem, a odsetek populacji z wykształceniem wyższym – co najmniej z tytułem bakałarza – jest pozytywnie skorelowany ze wzrostem ekonomicznym (2007, s. 77).

Teorię kapitału ludzkiego weryfikuje między innymi C. Rouse. Podchodzi jednak do niej od strony konsekwencji nieadekwatnej edukacji dla rynku pracy, dla jednostki i dla społeczeństwa. Przyjmuje proste kryterium nieadekwatnej edukacji – brak ukończonego wykształcenia średniego. Podaje dane z badań *National Assessment of*

*Education Progress* (Narodowej Instytucji Oceniającej Postęp w Edukacji) wskazujące, że w 2002 roku 26% uczniów klasy XII było poniżej podstawowego poziomu opanowania umiejętności czytania (2007, s. 100).

Szacunki *Census Bureau* z roku 2004 sugerowały, iż każdy kolejny rok nauki podnosi wysokość zarobków o 10%. Istnieją jednak kontrowersje dotyczące tego, jaka jest przyczyna powiązań między uposażeniem a wykształceniem. Jedni argumentują, że nie jest to związek przyczynowy, należy bowiem zakładać możliwość przyczynowego związku ze zdolnościami i wykształceniem oraz wysokością pensji. Drudzy twierdzą, że edukacja kształtuje umiejętności i kapitał ludzki podwyższający ludzką produktywność. W celu weryfikacji konkurujących hipotez podjęto różne badania: na bliźniętach, rodzeństwie, eksperymenty naturalne i konsekwencji odpadu szkolnego ze szkoły średniej oraz wysokości zarobków. Rezultaty tych wszystkich badań są zadziwiająco spójne, wskazują ekonomiczną wartość edukacji (tamże, s. 103–107).

Własne badania C. Rouse wykazały, że wśród osób, które nie ukończyły szkoły średniej, zatrudnienie wyniosło 53%, wśród absolwentów tej szkoły 69%, a wśród osób, które mają wyższe wykształcenie wskaźnik zatrudnienia osiągnął 74%. Roczne dochody tych grup w roku 2004 wynosiły odpowiednio: 11 989 \$, 22 337 \$ i 33 701 \$. C. Rouse szacowała też, ile państwo traci z powodu niższych podatków płaconych przez osoby bez szkoły średniej. Jej zdaniem było to 80 bilionów dolarów (tamże, s. 111–113).

Neoliberalizm jest szczególnie zainteresowany produktywnością jednostki. Przez kapitał ludzki neoliberalizm rozumie po prostu siłę roboczą zatrudnionych: całość ich zdolności intelektualnych, fizycznych, moralnych, społecznych i estetycznych, które muszą wystawić na sprzedaż na rynku pracy. Każdy jest kapitalistą, każdy stanowi kapitalistyczne przedsiębiorstwo – oto co sugeruje i zakłada wyrażenie „kapitał ludzki”. Każdy jest przedsiębiorcą zarządzającym własnym życiem. Jeśli ktoś jest bezrobotny, to sam sobie winien (Bihl 2008, s. 29–30).

Teoretycy rynku jako instrumentalnego środka służącego realizacji uniwersalnie korzystnych celów twierdzą, że szkoły poniosły porażkę w reagowaniu na pewne funkcjonalne żądania i ma to głębokie społeczne konsekwencje. Najczęściej mówią o tym, iż jednostki nie zostały wyposażone w ekonomicznie wartościowe umiejętności. Takie umiejętności nie tylko zwiększyłyby ich możliwości, ale też przyczyniłyby się do wspólnego dobra w postaci kapitału ludzkiego – zasobów intelektualnych owocujących innowacjami oraz efektywnością gospodarki. Kluczowym uzasadnieniem rynkowych reform edukacji jest zwiększanie jej wkładu w gospodarkę kraju. Sugeruje to hipotezę empiryczną: osiągnięcia szkolne są pozytywnie skorelowane z rozwojem ekonomicznym. Wspiera ona funkcjonalistyczne spojrzenie na edukację i jej powiązanie z rynkiem. Rezultatem jest mocna i dająca się obronić normatywna wizja edukacji publicznej. Sugeruje ona również empirycznie sprawdzalną hipotezę. Jeśli rynek jest lepszym sposobem zarządzania w edukacji, wówczas organizacja szkół promująca wybór konsumenta i konkurencję między szkołami będzie miała następujące efekty: 1) lepsze

możliwości edukacyjne niż przy obecnym *status quo*, 2) promowanie celów i wartości obywatelskich. Jeżeli jednak – jak twierdzą krytycy – teoria rynkowa jest pseudonaukowym płaszczkiem skrywającym agendę ideologiczną, która utrudnia realizację wspólnych wartości edukacji publicznej, wówczas mechanizmy rynkowe powinny mieć zupełnie inny zauważalny wpływ. Konkurencja i wybór szkoły będą skorelowane z większymi nierównościami możliwości edukacyjnych i będą służyły wąskim, sekciarskim interesom.

Istnieje wiele konceptualnych i metodologicznych wyzwań w testowaniu powyższych hipotez. Nie udało się wskazać relacji między produktem szkoły w postaci kapitału ludzkiego a sukcesami ekonomicznymi i społecznymi (Smith 2003, s. 16–17).

#### 2.4. Teoria publicznego wyboru

Teoria ta zakłada, że *homo oeconomicus* opisuje prawdziwy status natury ludzkiej i odnosi się do wszystkich aspektów życia. Jej twórcami są J. Buchanan i H. Simon. Akceptują oni monetaryzm i umieszczają go w centrum relacji ekonomicznych i politycznych. J. Buchanan i H. Simon zastosowali analizę ekonomii neoklasycznej do sytuacji nierynkowych. Politykę traktują jako rynek ekonomiczny. Libertariańska jakość prac J. Buchanana oraz głęboko indywidualistyczne podejście do spraw publicznych i społecznych prowadzi do twierdzenia, że „społeczeństwo nie istnieje, ponieważ jest zredukowane do jednostek”. Teoria publicznego wyboru – paradoks – traktuje wagę kategorii jednostki jako podstawy całej tej teorii.

Jako teoria pozytywna rynek jest formalizowany w teorii publicznego wyboru. Teoria ta opiera się na dwóch prostych założeniach. Pierwsze mówi o maksymalizacji indywidualnej przydatności. Zakłada, że jednostka zna swoje preferencje i potrafi je uszeregować w rangach. W sytuacji wyboru będzie maksymalizowała przydatność, podejmując działania pozwalające realizować te preferencje przy minimalnych kosztach. Ludzie wybierają racjonalnie spośród ofert, z którymi się stykają. To jest ich indywidualną motywacją. Ekonomia – zdaniem twórców tej teorii – rozwiązuje kompleksowe problemy, zakładając tak mało, jak to jest możliwe, o motywacji aktorów. Wielką zaletą metody ekonomicznej jest używanie modelu działań ludzkich, który jest wolny od założeń o wartościach i od norm kulturowych. Założenie drugie, nazywane metodologicznym indywidualizmem, głosi, że tylko jednostka może podejmować decyzje. Decyzje kolektywne traktowane są jako zagregowane decyzje jednostek. Wszystkie fenomeny społeczne muszą być wyjaśniane w terminach działań pojawiających się na poziomie jednostki (Wang, Walberg 2001, s. 7).

Konkurencja między producentami i wybór konsumentów to istotne pojęcia ekonomii neoklasycznej. Teoria publicznego wyboru przejęła te kategorie z rynku prywatnego i odniosła do sektora publicznego. Uzasadnienie tej transformacji przejęła z myśli Adama Smitha, że interes własny może służyć dobru publicznemu. Próby reformowania sektora publicznego na tej podstawie promują to, co określane jest ogólnie jako „model rynkowy” administracji publicznej.

Teoria publicznego wyboru jest zastosowaniem metody ekonomicznej do analizy instytucji społecznych i politycznych. Pozytywna teoria publicznego wyboru wyjaśnia, dlaczego niektóre decyzje są podejmowane kolektywnie, a niektóre prywatnie, oraz jak zasoby i inne ograniczenia instytucjonalne wpływają na osiągnięcia w procesie podejmowania decyzji. Normatywna teoria publicznego wyboru pyta, czy rezultaty takich decyzji są optymalne w sensie społecznym, czy też inny zestaw zasad będzie generował rezultaty bardziej korzystne (tamże, s. 10).

Twierdzenia omawianej tu teorii, odnoszące się do edukacji, są następujące: 1) w systemach szkolnych, w których nie przeprowadza się porównań między placówkami, wyższe nakłady nie będą prowadziły do lepszych rezultatów, 2) gdy źródło finansowania oddalone jest od tych, którzy korzystają ze szkoły, efektywność pracy tej instytucji będzie malała, 3) konkurencyjne grupy specjalnych interesów będą przechwytywały dodatkową rentę wygenerowaną przez rządowy monopol (tamże, s. 10–16).

Konkludując rozważania o wyborze szkół, F. Hess i Ch.E. Finn Jr. (2004, s. 303) stwierdzili, że *Kongres był tak mądry (...) by dążyć do władzy wyboru, przedsiębiorczości i sił rynkowych. Konkurencja może być mocnym bodźcem do poprawy pracy szkoły, a rodzice mogą być energicznym źródłem reformy.*

Bardziej bezpośrednio powiązali tę teorię z edukacją J. Chubb i T. Moe. Oni oraz J. Coons i S. Sugerma uważają, że wybór rodzaju edukacji i szkoły dla dziecka oraz jej kontrola jest podstawowym prawem rodziców. Mianem „szkoły publicznego wyboru” określają nowy typ szkoły – szkołę czarterową. Wybór rodziców to nie tylko mechanizm popierania voucherów i szkół czarterowych, ale też wartość sama w sobie (Gill, Timpane, Brewer 2001, s. 17).

Z argumentem wyboru szkoły wiąże się argument wolności w edukacji, twierdzenie, że konkurencja między szkołami wyzwoli przedsiębiorczość, wymusi na słabszych szkołach lepszą pracę oraz doprowadzi nieefektywne szkoły do upadku (Hess, Finn, 2004 s. 288).

Wybór publiczny i model rynkowy zawierają funkcjonalistyczną wizję szkoły – ideę, że powinna ona wyposażać uczniów w techniczną wiedzę, a szczegóły jej dotyczące powinny być określane przez zapotrzebowanie społeczne i ekonomiczne na określone umiejętności. Misja i struktura organizacyjna szkoły ma wynikać z zadań w zakresie kształtowania umiejętności, a nie być wyprowadzana z ideologii. Teoria publicznego wyboru oferuje wyjaśnienie niezadowolającego funkcjonowania edukacji



publicznej, zgodnie z którym jej instytucjonalna organizacja promuje nieefektywność i nie oferuje nagród za lepsze zaspokajanie potrzeb.

Normatywny wariant teorii publicznego wyboru zakłada, że szkoła ma odzwierciedlać republikański system polityczny Stanów Zjednoczonych, w którym grupy są wolne w realizacji swych interesów w obrębie sfragmentaryzowanej struktury politycznej.

Krytycy teorii rynkowej uważają, że jest ona niekompatybilna z kategoriami obywatela i wspólnoty. Na tej podstawie traktują ją jako ideologię wrogą demokratycznym wartościom zawartym w etosie edukacji publicznej. Teoria rynkowa, ich zdaniem, stanowi przykrywkę tej ideologii.

Adwokaci rynku nie zaprzeczają wagi edukacji w promowaniu wartości obywatelskich, jednak na ogół milczą o tym, jak te wartości mają być kształtowane w systemie dbającym o preferencje indywidualne (Smith 2003, s. 4–10).

## 2.5. Teoria agencji

Koncepcja ta jest szeroko wykorzystywana przez kraje należące od OECD. Opowiada się ona za „rządzeniem bez rządu”, za to za wyraźną hierarchią pracowniczą oraz za kontraktem jako formą umowy o pracę, także w edukacji. Za najlepszy sposób kontroli, motywowania pracowników, wymuszania określonego sposobu funkcjonowania uważane są nagrody i kary. Opowiada się ona także za specyficzną kontrolą tych, którzy nadzorują.

Zastosowaniem tej teorii w neoliberalnych reformach edukacji jest tzw. lokalne zarządzanie szkołami. Jest to jednak przesuwaniem ciężaru kryzysu finansowego w dół do poziomu poszczególnych szkół. Spodziewane są ich bankructwa. Akcentowana „decentralizacja” pełni funkcję zarządzania konfliktem związanym z zatrudnianiem czy zwalnianiem nauczycieli oraz ich wynagradzaniem (szerzej: Potulicka 1996b).

Ta pozorna teoria „zarządzania bez rządu” to twór bardzo silnych agencji światowych, jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD czy GATT. W Banku Światowym funkcje planistów edukacyjnych pełnili ekonomiści. Narzucili oni – podobnie jak pozostałe wymienione agencje – przekonania oparte na tradycyjnych argumentach ekonomicznych oraz na doświadczeniach korporacji. Była to wąska agenda, a publikacje Banku Światowego udostępniano tylko wtedy, kiedy popierały one założenia tej agencji (Heyneman 2005, s. 32 i n.).

Koncepcja agencji opowiadała się za osłabieniem roli państw narodowych oraz ich rządów, a za wzmocnieniem wpływów „globalizacji”. Projekt neoliberalny jest jednoznacznie utożsamiany z interesami USA, dlatego czas prezydentury George’a W. Busha nazwano imperialną globalizacją. „Zdezorganizowany” czy „zdecen-

tralizowany” kapitalizm to pojęcie będące faktycznie maską prowadzenia interesów przez wielkie korporacje – bardzo dobrze zorganizowane (Morawski 2010, s. 99 i 145).

## 2.6. Teoria kosztów transakcyjnych

Koncepcja ta jest ściśle związana z teoriami wyboru publicznego i agencji. Podkreśla w sposób wyjątkowy argument efektywności, która ma być jedynym czynnikiem systemowym odpowiadającym za pojawiające się zmiany systemu. Teoria jest częścią Nowego Zarządzania Publicznego (NZZP). Podstawowe kategorie tego zarządzania to: wyniki, rozliczenia, posiadanie/własność, uzgodnienia dotyczące nabycia własności i kontrakt.

NZZP podważyło niemal wszystkie podstawowe prawdy, którymi kierowali się pracownicy administracji publicznej. Stanowiło ono celowe zmiany wprowadzane przez nowe rządy, które postawiły sobie za cel zrewolucjonizowanie biurokracji i wyeliminowanie przeszkód w zakresie skutecznego świadczenia usług. Przeniesiono zasady zarządzania obowiązujące w sektorze prywatnym do sektora publicznego. Określa się to mianem menedżeryzmu. Koncentruje się uwagę na wynikach, a finansowanie jest zadaniowe. Tworzy się półautonomiczne agencje odpowiedzialne za zarządzanie operacyjne (Kja&r, 2009, s. 35–41). Jednocześnie dąży się do prywatyzacji sektora publicznego.

Ta teoria wyraźnie została wprowadzona w życie poprzez neoliberalne reformy szkolne.

## 3. Neoliberalizm jako ideologia, wojna szkolna, zmiana paradygmatu

W pracy *Neoliberalne uwikłania edukacji* (2010) weryfikowaliśmy z J. Rutkowiak hipotezę, że istnieje edukacyjny program – jawny i ukryty – wielkich korporacji. Czy neoliberalizm służy interesom określonych grup społecznych w Stanach Zjednoczonych i na świecie? Niniejsze opracowanie stanowi dalszą próbę poszukiwania odpowiedzi na to pytanie.

Jak stwierdza P. Sztompka (2002, s. 296), *ideologie wyróżnia (...) nie tyle poszczególne treści, co funkcja, jaką pełnią wobec pewnych zbiorowości. Są to takie zbiory czy systemy idei, które dostarczają uzasadnienia, legitymizacji, wsparcia jakimś partykularnym interesom grupowym, lub utwierdzają grupową tożsamość.*

Zwolennicy prywatyzacji szkół publicznych przyznali, że wouchery promuje się nie po to, aby tworzyć alternatywę dla tych szkół, ale po to, by całkowicie zmienić system edukacji. Polityczny ruch woucherów dał nową siłę wielkiemu ruchowi wyboru szkoły. Jest on agresywną siłą nośną nowej polityki oświatowej, co przyznaje współtwórca tej polityki T. Moe (2001, s. 67). Ruch prywatyzacji stanowi fundament reformy i jej model (Manno 2001, s. 77–78).

Publikacje dotyczące ruchu reform w edukacji amerykańskiej pióra zwolenników neoliberalizmu czy neokonserwatyizmu pełne są retoryki w stylu *najbardziej dramatyczne zmiany w debacie o reformie szkolnej rozpoczęły się pod wpływem bardzo przemyślanych wezwań do reform rynkowych* (Wang, Walberg 2001, s. 4). J. Clark, były instruktor armii i współpracownik Reagana, któremu ten prezydent oferował stanowisko doradcy do spraw polityki oświatowej, krzyczał, że szkoły potrzebują „dobrego kopniaka w tyłek” (Gordon, Albjerg-Graham, 2003, s. 2). Taki między innymi język nierzadko występuje w toczonej w Stanach Zjednoczonych wojnie oświatowej. R. Reagan planował likwidację ministerstwa edukacji.

Rozrost sektora szkolnego, na który w latach 80. wydawano 5000 dolarów na jednego ucznia, a 7000 w roku 2000/2001 – to były pieniądze atrakcyjne dla nowych graczy na scenie oświatowej (Fuhrman 2003, s. 19). Tak na przykład P. Wallas podpisał kontrakt na prowadzenie szkół czarterowych na 22 500 dolarów, mówiąc: *oto dlaczego tu jestem* (za: Mathews 2006, s. 241). Przyznają to bez żenady zwolennicy ekonomizmu w edukacji.

Ideologia wyboru i konkurencji jest tą samą linią prywatyzacji wszystkich instytucji publicznych (Corwin, Schneider 2005, s. 35). Korporacyjni dostawcy usług edukacyjnych wykorzystywali i wykorzystują zasoby polityczne i ekonomiczne, lobbują za dalszą deregulacją systemu szkolnego, uchylają się od regulacji i starają się marginalizować placówki publiczne. Dane potwierdzające takie działania są bardzo obfite (Manna 2007, s. 80–82). Neoliberalowie apelują o to, by skończyć z rządową dyskryminacją szkolnictwa prywatnego. Zalecają, aby zwolennicy wyboru wykorzystali frustrację nauczycieli, którzy nie mają wyboru. Reformy po roku 1983 przyspieszyły pogarszanie się warunków pracy pedagogów (Merrifield 2001, s. 172). Ruch reform obejmował wszystko z wyjątkiem podniesienia pensji nauczycieli (Elmore 2003, s. 19). Zwolennik korporacjonizmu J. Merrifield – piszący o wojnie szkolnej – przyznaje, że pedagogzy są w stanie paniki i proponuje wykorzystanie tego stanu rzeczy do tworzenia konkurencyjnego przemysłu oświatowego. Ma on oferować lepsze usługi przy niższych kosztach, nie zatrudni bowiem każdego nauczyciela. W obecnym sektorze publicznym trudność w usunięciu nieproduktywnych pracowników narzuca znaczne koszty transakcyjne. Autor *The schools choice wars* przytacza słowa Q. Quade’a (1996, s. 131), że nie istnieją historyczne doświadczenia wskazujące na to, iż rząd ma korzyści z produkcji dóbr i świadczenia usług porównywalne z sektorem prywatnym.

W ideologicznym ataku na nauczycieli i pedagogów akademickich Ch. Sykes (1995, s. 218) przywołuje słowa A. Bestowa, że *pedagodzy nie mają kwalifikacji do określania tego, co powinno być nauczane. W całej wojnie to przede wszystkim ekonomiści czują się kwalifikowani do orzekania o wszystkich sprawach związanych z edukacją. W moim głębokim przekonaniu jest to uzurpowanie sobie takich kwalifikacji.*

Warto przytoczyć niektóre sformułowania paszkwilu Ch. Sykesa (1965, s. 10–65) na całe środowisko nauczycieli oraz pedagogów akademickich i psychologów. Ch. Sykes wyśmiewa terminologię tych dyscyplin, np. „aktywne uczenie się”, „działanie” zamiast poznawania, „wyższego rzędu umiejętności myślenia” zamiast opanowania podstawowych narzędzi intelektualnych, „emocjonalne uczenie się” (jest to według niego uzurpowanie sobie prawa do wkraczania w kompetencje rodziny), „równość”, „włączanie”, „interakcje międzyludzkie”, „pozytywną samoocenę”, „autentyczną ocenę” zamiast doskonałości. To tylko kilka przykładów z bogatego asortymentu Ch. Sykesa. Środowiska pedagogów i psychologów szkolnych określa mianem „edukatorów”.

Neoliberalną „pedagogikę” M. Apple (2006, s. 226) określa mianem zmiany paradygmatu. Przedstawione teorie oraz ideologia przeogniskowały epistemologiczne podstawy edukacji. W jej miejsce wprowadziły politykę i ekonomię ze wspólnymi podstawowymi zasadami, podobnymi mechanizmami operacyjnymi oraz z podobnymi efektami. Szkoły zostały podporządkowane normatywnym założeniom i zaleceniom ekonomizmu. *Obóz prawicy radykalnie przekształcił także zdrowy rozsądek społeczeństwa. Działal on w każdej sferze – ekonomicznej, politycznej i kulturowej – by zmieniać podstawowe kategorie, które są używane w ewaluacji instytucji oraz życia publicznego i prywatnego. Utworzył nową tożsamość. Edukacja odeszła nawet od modelu kapitału ludzkiego (Zajda 2005, s. 18).*

## Bibliografia

- APPLE M.W., 2006, *Educating the “right” way. Markets, standards, god and inequality*, Routledge, New York.
- BAILEY T., 2007, *Implication of educational inequality in global economy*, [in:] C.R. Belfield, H.M. Levine (eds.), *The price we pay. Economic and social consequences of inadequate education*, Brookings, Washington D.C.
- BIHR A., 2008, *Nowomowa neoliberalna. Retoryka kapitalistycznego fetyszyzmu*, Książka i Prasa, Warszawa.
- CLARK J.R., LEE D.R., 2011, *Markets and morality*, Cato Journal, Vol. 31, No. 1.
- CORWIN R.G., SCHNEIDER J.E., 2005, *The school choice hoax*, Fixing America’s schools, Praeger, Westport Conn.
- ELMORE R.F., 2003, *Change and improvement in educational reform*, [w:] D.T. Gordon, P. Albjerg-Graham (eds.), *A nation reformed?*, Harvard Education Press, Cambridge.

- FUHRMAN S.H., 2003, *Riding waves, trading horses. The twenty year to reform education*, [in:] D.T. Gordon, P. Albjerg-Graham (eds.), *A nation reformed?*, Harvard Education Press, Cambridge.
- GILL B.P., TIMPANE M.P., BREWER D.C., 2001, *Rhetoric versus reality. What we know about vouchers and charter schools*, CA, RAND, Santa Monica.
- GORDON D.T., ALBJERG-GRAHAM P., 2003, *A nation reformed? American education 20 years after "A Nation at Risk"*, Harvard Education Press, Cambridge.
- HARVEY D., 2005, *Neoliberalizm. Historia katastrofy*, Książka i Prasa, Warszawa.
- HAYEK F.A., von, 2006, *Konstytucja wolności*, PWN, Warszawa.
- HESS F.M., FINN Ch.E., Jr., 2007, *Conclusion: Can this law be fixed? A hard look at the NCLB remedies*, [in:] F.M. Hess, Ch.E. Finn (eds.), *No remedy left behind. Lessons from a half decade of NCLB*, National Research Institute, Washington D.C.
- HEYNEMAN S., 2005, *The history and problems in the making of education policy at the World Bank*, [in:] D.P. Baker, A. Wiseman (eds.), *Global trends in education policy*, Elsevier, Amsterdam.
- KJA&r A.M., 2009, *Rządzenie, Sie!*, Warszawa.
- KLEIN N., 2008, *Doktryna szoku. Jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne*, Muza, Warszawa.
- LIEBERMAN M., 2007, *The educational morass. Overcoming the stalemate in American education*, Rowman and Littlefield Education, Lanham, Maryland.
- MANNA P., 2007, *NCLB in the states: fragmented governance, uneven implementation*, [in:] F.M. Hess, Ch.E. Finn, Jr., *No remedy left behind. Lessons from a half decade of NCLB*, National Research Institute, Washington D.C.
- MANNO B.V., 2001, *Chartered governance of urban public schools*, [w:] M.C. Wang, H.J. Walberg (eds.), *School choice or the best systems. What improves education*, Lawrance Erlbam, Mahwah NY.
- MATHEWS J., 2006, *Contracting out: the story behind Philadelphias Edison contract*, [in:] P.E. Peterson (ed.), *Choice and competition in American education*, Rowman and Littlefield, Lanham, Maryland.
- MCCHESENEY R., 1999, *Introduction*, [in:] N. Chomsky, *Profit over people. Neoliberalism and the global order*, Seven Stories Press, New York.
- MCCLENNEN S., 2009, *Neoliberalism and higher education*, <http://opiniator.blogs.nytimes.co/2009/03/08/neoliberalism-and-higher-education> (24.01.2010).
- MERRIFIELD J., 2001, *The schools choice wars*, Scarecrow Education, Lanham.
- MOE T., 2001, *Private vouchers: politics and evidence*, [in:] M.C. Wang, H.J. Walberg (eds.), *School choice or best systems. What improves education*, Lawrance Erlbam, Mahwah NY.
- MORAWSKI W., 2010, *Konfiguracje globalne: struktury, agencje, instytucje*, PWN, Warszawa.
- OLSEN M., CODD J., O'NEIL A.M., 2004, *Education policy: globalization, citizenship, democracy*, SAGE, Thousand Oaks, CA.
- PINEDA M.F., 2010, *Standardised tests in an era of international competition and accountability*, [in:] A.W. Wiseman (ed.), *The impact of international achievement studies on national education policy making*, Emerald Group Publishing, Ltd., Bingley BD.
- POTULICKA E., 1996a, *Nowa Prawica a edukacja. Cz. II. Reforma edukacji według modelu demokracji rynkowej oraz z perspektywy demokracji liberalnej etycznej i socjaldemokratycznej*, Edytor, Poznań-Toruń.
- POTULICKA E., 1996b, *Szkoły samorządne czy zdominowane? Lokalne zarządzanie szkołami w polityce oświatowej anglosaskiej Nowej Prawicy*, [w:] H. Kwiatkowska, Z. Kwieciński (red.), *Demokracja a oświata, kształcenie i wychowanie*, PTP, Toruń.
- POTULICKA E., 2010, *Hayek o edukacji*, [w:] E. Potulicka, J. Rutkowiak, *Neoliberalne uwikłania edukacji*, Impuls, Kraków.
- POTULICKA E., 2010, *Szkoły czarterowe w Stanach Zjednoczonych: przykład polityki neoliberalnej*, Kwartalnik Pedagogiczny, nr 1.

- POTULICKA E., RUTKOWIAK J., 2010, *Neoliberalne uwikłania edukacji*, Impuls, Kraków.
- QUADE Q., 1996, *Watch your step! If school choice is so great why don't we have it*, Network News and Views, January/February.
- Romney's returns symbolize a broken internal revenue code*, 2012, USA Today, January 24.
- ROUSE C.E., 2007, *Consequences for the labor market*, [in:] C.R. Belfield, H.M. Levine (eds.), *The price we pay. Economic and social consequences of inadequate education*, Brookings, Washington D.C.
- SMITH K.B., 2003, *The ideology of education. The commonwealth, the market and America's schools*, SUNY, New York.
- SOROS G., 1999, *Kryzys światowego kapitalizmu. Zagrożenie dla społeczeństwa otwartego*, MUZA, Warszawa.
- SZTOMPKA P., 2002, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- SYKES Ch.J., 1995, *Dumbing down our kids. Why America's kids feel good about themselves but can't read, write or add*, St. Martin Press, New York.
- VINOVSIS M.A., 2003, *Missed opportunities: Why the federal response to "A Nation At Risk" was inadequate*, [in:] D.T. Gordon, P. Albjerg-Graham (eds.), *A nation reformed?*, Harvard Education Press, Cambridge.
- WANG M., WALBERG H.W. (eds.), 2001, *School choice or best systems: what improves education?*, Lawrence-Erlbaum Ass., Mahwah, NY.
- ZAJDA J. (ed.), 2005, *International handbook on globalization, education and policy*, Springer, Dordrecht.

### **Market in American education as a theory and ideology**

If the research results serve their purposes, the supporters of specific ideologies make use of them in political actions such as educational reforms. That does not leave too much room for neutrality. The fact is that the debates on education have always been political struggles about who shall specify what should be taught. The two decades of attempts to integrate the public education system with the market brought about sectarian controversies in the USA. The supporters of a democratic school are convinced that its major aim is to shape citizenship as a way of living, while the advocates of a market school think that such aim consists in shaping consumption as a way of living. The latter ones say that they put forward instrumental means to achieve the required and universal targets. The conflict between these camps is normative and philosophical. It focuses on the question who and what shall set up political aims of public education. The key question in this dispute is a question whether the market is a utilitarian and instrumental answer to a clearly specified set of educational problems or whether it is an ideological agenda. The clarification of positive and normative dimensions of market theory and neoliberal ideology will be one of the aims of this paper.