



AGNIESZKA PAWŁOWSKA

Szkoły statutowe jako forma decentralizacji i podniesienia jakości kształcenia w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Charter Schools as the Form of Decentralization and Improving the Quality of Education in the United States of America

Doktor habilitowany profesor UR, Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Instytut Nauk o Polityce, Zakład Administracji Publicznej i Polityki Społecznej, Polska

Streszczenie

Słabe wyniki nauczania oraz trendy centralizacyjne w amerykańskiej oświacie skłoniły społeczności lokalne i organizacje społeczne do poszukiwania alternatywnych form kształcenia. Jedną z nich są szkoły statutowe. Opierając się na dotychczasowych badaniach, autorka wskazuje na nieistotne różnice między szkołami tradycyjnymi i statutowymi w zakresie efektów kształcenia oraz istotne różnice w wyrównywaniu szans uczniów z niezamożnych rodzin i mniejszości rasowych.

Słowa kluczowe: edukacja, szkoły statutowe, decentralizacja, jakość kształcenia, Stany Zjednoczone

Abstract

Poor teaching outcomes and centralization trends in an American education have prompted local communities and social organizations to seek alternative forms of education. One of them are charter schools. Referring to the previous studies, the author points to the insignificant differences between traditional and charter schools in the teaching outcomes, and important differences in equal opportunities for students from poor families and racial minorities.

Keywords: education, charter schools, decentralization, quality of education, United States

Wstęp

U podstaw reformowania systemu edukacji w Stanach Zjednoczonych Ameryki leżą dwie wartości: 1) wysoka jakość kształcenia, którą można osiągnąć w drodze standaryzacji programów i większej odpowiedzialności organów prowadzących szkoły wobec władz publicznych; 2) prawo wyboru szkoły przez rodziców i uczniów, co służy poprawie elastyczności i adekwatność systemu kształcenia w stosunku do potrzeb. Władze federalne, podejmując się reformo-

wania amerykańskich szkół, kierowały się – w poczuciu odpowiedzialności przed wszystkimi podatnikami – pierwszym założeniem. Założenie drugie przyświecało ruchom społecznym, których propozycje towarzyszyły polityce edukacyjnej rządu federalnego.

W niniejszym artykule poruszam problem relacji między odpowiedzialnością za jakość kształcenia a elastycznością systemu oświaty, przywołując przykład szkół statutowych (*charter schools*). Są to szkoły publiczne, zatem funkcjonują w tym samym systemie odpowiedzialności za jakość kształcenia, co szkoły tradycyjne. Mają jednak większą swobodę w zakresie kadr i organizacji kształcenia.

Szkoły statutowe są formą obrony zdecentralizowanego systemu kształcenia, tj. zachowania kontroli nad szkołami przez społeczności lokalne. Są zarazem sposobem podniesienia wyników w nauce. Czy są w tym skuteczne? Odpowiedź na to pytanie przyświeca niniejszemu studium.

Rozpoczyna go omówienie systemu zarządzania edukacją w Stanach Zjednoczonych. W dalszej kolejności przedstawię podstawy prawne i założenia organizacyjne szkół statutowych, by następnie przejść do oceny ich osiągnięć w zakresie kształcenia. Rozważania podsumuję we wnioskach.

Podstawy systemu zarządzania edukacją w Stanach Zjednoczonych

Amerykańskie szkoły funkcjonują w systemie okręgów szkolnych (*school districts*). Są to „zorganizowane jednostki lokalne dostarczające usług w zakresie oświaty podstawowej, średniej i/albo wyższej, które w świetle prawa stanowego dysponują samodzielnością administracyjną i fiskalną wystarczającą, by zakwalifikować je jako odrębną jednostkę samorządową” (U.S. Census Bureau). W świetle ostatniego spisu powszechnego przeprowadzonego w 2012 r. okręgów szkolnych odpowiadających powyższej charakterystyce było 12 880. Każdy stan samodzielnie reguluje tryb powoływania, łączenia, znoszenia i funkcjonowania okręgów szkolnych oraz ich władz (szerzej: Pawłowska, 2016, s. 116–118, 272–273). Władze okręgów szkolnych (zarząd edukacji) są wybierane w wyborach powszechnych, na ogół na czteroletnią kadencję. Dysponują szerokimi kompetencjami w zakresie finansów, spraw kadrowych, programów kształcenia oraz infrastruktury szkolnej.

Co do zasady organizacja systemu oświaty należy do kompetencji władz stanowych. Jednak w sytuacji, gdy zagrożone są prawa obywatelskie zagwarantowane w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, rząd federalny może i podejmuje odpowiednie działania. Podstawowym celem federalnej polityki oświatowej – obok podniesienia poziomu kształcenia – jest wyrównanie szans edukacyjnych uczniów z różnych grup społecznych. Pierwsza federalna ustawa oświatowa (*Elementary and Secondary Education Act*) została przyjęta w 1965 r. Kolejna ważna ustawa – *No Child Left Behind Act* – została uchwalona w 2001 r. Na jej

mocy poszerzono zakres kompetencji władz federalnych w zakresie prowadzenia szkół, zobowiązano również władze stanowe do przyjęcia standardów kształcenia i sprawdzania poziomu ich osiągnięcia w corocznych testach dla uczniów klas III–VIII (Labaree, 2011, s. 389; Garnett, 2017, s. 32–34). Ustawą, która obecnie reguluje przedmiot federalnej polityki oświatowej, jest przyjęty w 2015 r. *Every Student Succeeds Act*.

Przełomowy dla amerykańskiego systemu szkolnictwa był 1983 r., kiedy opublikowano raport *A Nation at Risk* zawierający krytyczną ocenę poziomu kształcenia (Labaree, 2011, s. 387). Od tego czasu władze federalne starają się wymusić lepszą organizację systemu szkolnictwa w celu wyrównania i podniesienia poziomu edukacji. Problemem szczególnie trudnym okazały się różnice między okręgami szkolnymi wynikające z dysproporcji w ich finansowaniu. Wysiłki władz federalnych i stanowych (np. łączenie okręgów szkolnych) zmierzające do wyrównania standardów kształcenia nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Ich efektem natomiast było ograniczenie samodzielności okręgów szkolnych, co spotkało się z dezaprobatą społeczności lokalnych. Pojawiły się alternatywne do tradycyjnych szkół formy zorganizowania oświaty: finansowanie wykształcenia w drodze voucherów, tzw. *magnet schools*, edukacja domowa i szkoły statutowe. Tym ostatnim zostanie poświęcona dalsza część artykułu.

Charter schools – tryb powoływania i zasady funkcjonowania

Szkoły statutowe (*charter schools*) są szkołami publicznymi, tzn. finansowanymi ze środków publicznych, lecz kierowanymi przez podmioty prywatne. Za zasadne można zatem uznać twierdzenie, że szkoły statutowe są formą komercjalizacji (*marketization*) usług edukacyjnych (Lubienski, 2013). W roku szkolnym 2013/2014, w całych Stanach Zjednoczonych było 6440 szkół statutowych, które stanowiły 6,7% wszystkich szkół publicznych. Uczęszczało do nich 2 515 982 uczniów, tj. 5% wszystkich uczniów w Stanach Zjednoczonych¹. Od roku szkolnego 1999/2000 nastąpił 4-krotny wzrost liczby szkół statutowych oraz 7-krotny wzrost liczby ich uczniów (NAPCS, 2017).

Pierwszym stanem, który umożliwił tworzenie szkół statutowych, była Minnesota, która w 1991 r. przyjęła przedmiotową ustawę (tam też powstała w 1992 r. pierwsza szkoła statutowa). Od tego czasu prawo umożliwiające powoływanie szkół statutowych zostało uchwalone w 42 stanach oraz w Dystrykcie Columbia (NAPCS, 2017). Każdy ze stanów przyjął własne regulacje, kierując się właściwymi mu warunkami społecznymi (charakterystyka demograficzna mieszkańców) i politycznymi (układ sił politycznych we władzach stanowych). Dlatego regulacje stanowe różnią się pod względem przyjmowanych rozwiązań, w szczególności w zakresie kontroli sprawowanej przez stanowe i okręgowe

¹ Obliczenia własne na podstawie: NAPCS (2017) oraz NCES (2017).

organy nadzoru nad szkołami statutowymi oraz możliwości tworzenia takich szkół przez wskazanie maksymalnej ich liczby lub miejsc, gdzie mogą być powoływane (np. tylko na obszarach zurbanizowanych) (Palardy, Nesbit, Adzima, 2015, s. 279).

Za tworzeniem szkół statutowych przemawiają przesłanki edukacyjne (Lubiński, 2013; Zhan, Yang, 2008):

- podniesienie konkurencyjności między szkołami, by były lepiej motywowane do podnoszenia poziomu kształcenia,
- dopasowanie podaży usług edukacyjnych do potrzeb klientów (np. uczniów z dysfunkcjami),
- podniesienie poziomu kształcenia w okręgach szkolnych odnotowujących słabe wyniki w nauce,
- podniesienie poziomu kształcenia wśród dzieci i młodzieży znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej (ubóstwo) i społecznej (mniejszości rasowe i etniczne).

Nie bez znaczenia są też przesłanki polityczne (Holyoke, Henig, Brown, Lacireno-Paquet, 2009; Lubiński, 2013; Reckow, Grossman, Evans, 2015):

- silne wsparcie prawa wyboru i alternatywnych form kształcenia przez środowiska konserwatywne,
- silne wsparcie równego dostępu do usług edukacyjnych przez środowiska liberalne,
- chęć zachowania kontroli społeczności lokalnej nad szkołami,
- podniesienie efektywności wydatkowania środków publicznych.

Co do zasady szkoły statutowe są powoływane na wniosek podmiotu niepublicznego (prywatnego lub społecznego) kierowanego do i akceptowanego przez: 1) zarząd miejscowego okręgu szkolnego; 2) stanowy wydział edukacji lub inną agencję upoważnioną przez władze stanowe; 3) oba wymienione (Zhan, Yang, 2008, s. 587; Garnett, 2017, s. 16–17). Podstawą prawną funkcjonowania szkoły statutowej jest statut będący w istocie umową między podmiotem wnioskującym a organem nadzoru. Umowa ta zwalnia szkołę od obowiązku stosowania się do licznych regulacji i wymogów biurokratycznych; daje jej dużą swobodę w sprawach kadrowych, organizacyjnych i pedagogicznych. Szkoła – podobnie jak pozostałe szkoły publiczne – musi sprostać standardom kształcenia oraz dodatkowo osiągać efekty finansowe i/albo kształcenia określone w statucie, i w tym zakresie jest poddana większemu nadzorowi niż tradycyjne szkoły publiczne, co stanowi swoistą cenę jej niezależności w sferze organizacyjnej oraz większej elastyczności w zakresie sposobu kształcenia (Shober, Manna, Witte, 2006, s. 567; Holyoke i in., 2009, s. 39; Garnett, 2017, s. 7). Jeżeli w ciągu 3–5 lat od nadania szkole statutu nie osiągnie ona zakładanych efektów, może stracić swój dotychczasowy status lub zostać rozwiązana (Levy, 2010, s. 43).

Jakość kształcenia w szkołach statutowych

Analiza dotychczasowych wyników badań skłania do odrębnego traktowania zagadnienia jakości kształcenia i wyrównywania szans przez szkoły statutowe. O ile pod względem poziomu kształcenia szkoły statutowe tylko nieznacznie przewyższają szkoły tradycyjne lub w ogóle się nie wyróżniają, o tyle odnotowują bilans dodatni, jeżeli chodzi o wyrównywanie szans dzieci i młodzieży z niezamożnych rodzin i mniejszości etnicznych. Zaznaczyć jednak należy, że nie ma wśród badaczy jedności w tej sprawie. Różnice zdań wynikają m.in. z wyników badań, które mogą być odmienne w rezultacie tego, w jakim stanie i okręgu szkolnym badania były prowadzone i przy wykorzystaniu jakich zmiennych wyniki te były interpretowane.

Nie sposób tutaj przytoczyć nawet części wyników tych badań, jednak warto przywołać rezultaty metaanalizy 90 różnych badań ilościowych poziomu kształcenia w tradycyjnych szkołach publicznych, szkołach statutowych i szkołach wyznaniowych przeprowadzonej przez Jeynesa (2012). Autor jednoznacznie stwierdza, że uczniowie szkół statutowych osiągają średnio takie same wyniki w nauce jak ich rówieśnicy ze szkół tradycyjnych (2012, s. 320), i uważa, że pomimo polityki edukacyjnej sprzyjającej powstawaniu szkół statutowych należałoby po tylu latach ich funkcjonowania szukać innych rozwiązań (2012, s. 330).

Zasadniczo podobne wnioski wynikają z badań prowadzonych przez Centrum Badań Wyników Edukacji (Center for Research on Education Outcomes – CREDO). CREDO bada zarówno wyniki nauki, jak i nakłady, tj. liczbę godzin lekcyjnych poświęconych nauce języka (*reading*) i matematyki (*maths*), w szkołach statutowych w porównaniu do szkół tradycyjnych. Prowadzi też analizę demograficzną uczniów szkół obu typów. Z analiz tych wynika, że w szkołach statutowych większy jest udział uczniów z rodzin dotkniętych ubóstwem niż w szkołach tradycyjnych (53% do 48%); znacznie większy jest też udział młodzieży afroamerykańskiej (29% w szkołach statutowych – 16% w szkołach tradycyjnych); wyższy jest również odsetek uczniów pochodzenia latynoskiego (27% do 23%) (CREDO, 2013, s. 16). Ten wysoki odsetek uczniów z rodzin ubogich i należących do mniejszości rasowych i etnicznych wynika głównie z faktu, że szkoły statutowe są najczęściej umiejscawiane na obszarach metropolitalnych zamieszkiwanych przez populację o wspomnianej charakterystyce i na tych obszarach szkoły statutowe stanowią niejednokrotnie większość. Dokonywanie porównań bez uwzględnienia tego faktu może prowadzić do mylnych wniosków.

W świetle badań CREDO wyniki uczniów z nauki języka w 56% badanych szkół statutowych (w 27 stanach) były porównywalne do wyników uczniów ze szkół tradycyjnych, w 25% szkół statutowych były istotnie wyższe, zaś w 19% – istotnie niższe. Wyniki z matematyki w 40% szkół statutowych nie różniły się istotnie od wyników osiąganych przez uczniów szkół tradycyjnych, w 29% szkół były istotnie wyższe, zaś w 31% – istotnie niższe (CREDO, 2013, s. 57).

Wyniki badań CREDO mają inną wymowę, jeżeli analizować je przez pryzmat charakterystyki demograficznej uczniów. Na uczęszczaniu do szkół statutowych zyskuje przede wszystkim młodzież afroamerykańska, otrzymując w tych szkołach średnio 14 dni nauki języka i matematyki w roku więcej niż afroamerykańscy uczniowie w szkołach tradycyjnych. Jeżeli uwzględnić dodatkowo wskaźnik ubóstwa, uczniowie z biednych, afroamerykańskich rodzin otrzymują 29 dni nauki języka oraz 36 dni nauki matematyki w roku więcej niż ich rówieśnicy w szkołach tradycyjnych (CREDO, 2013, s. 65). Można zatem skonstatować, że szkoły statutowe wypełniają swój pierwotny cel wyrównywania różnic w szansach na dobre wykształcenie.

Podsumowanie

Zwolennicy szkół statutowych podkreślają następujące korzyści z ich funkcjonowania: możliwość wyboru szkoły, bardziej elastyczne i dostosowane do potrzeb uczniów kształcenie, ponoszenie przez założycieli szkoły i jej nauczycieli faktycznej odpowiedzialności za efekty kształcenia, promowanie innowacyjnych form nauczania, tworzenie warunków do podnoszenia kwalifikacji przez nauczycieli, większe zaangażowanie rodziców i społeczności lokalnej w sprawy szkoły (Levy, 2010, s. 44). Nie bez znaczenia jest też lepsze zarządzanie szkołami statutowymi. Wiele z nich korzysta w tym zakresie z wyspecjalizowanych organizacji (*charter management organizations*) (Garnett, 2017, s. 19–20).

Uśrednione dane opisujące osiągnięcia w nauce uczniów szkół statutowych nie wskazują jednak, by były to szkoły istotnie lepsze. Tylko kilkanaście procent szkół statutowych osiąga wyniki lepsze niż szkoły tradycyjne o podobnej charakterystyce demograficznej ich uczniów (Lubienski, 2013, s. 507). Zatem w przypadku szkół statutowych większa elastyczność w organizacji systemu kształcenia nie przekłada się na lepsze wyniki w nauce. Ale tworzenie tego rodzaju szkół tam, gdzie tradycyjne szkoły publiczne wyróżniają się *in minus*, jeżeli chodzi o poziom kształcenia, pozwala wyrównać szanse edukacyjne uczniów pochodzących z rodzin niezamożnych, należących do mniejszości rasowych i etnicznych. Zatem w tej kwestii wprowadzenie innej organizacji szkoły i uelastycznienie systemu kształcenia przyniosło zamierzony efekt.

Literatura

- CREDO (2013). *National Charter School Study*. Pobrane z: <https://credo.stanford.edu/documents/NCSS%202013%20Final%20Draft.pdf> (23.08.2017).
- Garnett, N.S. (2017). Sector Agnosticism and the Coming Transformation of Education Law. *Vanderbilt Law Review*, 70 (1), 1–66.
- Holyoke, T.T., Henig, J.R., Brown, H., Lacireno-Paquet, N. (2009). Policy Dynamics and the Evolution of State Charter School Laws. *Policy Sciences*, 42 (1), 33–55. DOI: 10.1007/s11077-009-9077-3.
- Jeynes, W.H. (2012). A Meta-Analysis of the Effects and Contributions of Public, Public Charter, and Religious Schools on Students Outcomes. *Peabody Journal of Education*, 87 (3), 305–335. DOI: 10.1080/0161956X.2012.679542.

- Labaree, D.F. (2011). Consuming the Public School. *Educational Theory*, 61 (4), 381–394. DOI: 10.1111/j.1741-5446.2011.00410.x.
- Levy, T. (2010). Charter School Legislation and the Element of Race. *The Western Journal of Black Studies*, 34 (1), 43–52.
- Lubienski, Ch. (2013). Privatising Form or Function? Equity, Outcomes and Influence in American Charter Schools. *Oxford Review of Education*, 39 (4), 498–513. DOI: 10.1080/03054985.2013.821853.
- NAPCS (2017). *Charter School Data Dashboard*. Pobrane z: <http://dashboard2.publiccharters.org/National/> (19.08.2017).
- NCES (2017). *Digest of Education Statistics*. Table 203.10. Enrolment in public elementary and secondary schools, by level and grade: Selected years, fall 1980 through fall 2026. Pobrane z: https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16_203.10.asp (19.08.2017).
- Palardy, J., Nesbit, T.M., Adzima, K.A. (2015). Charter versus Traditional Public Schools: A Panel Study on the Technical Efficiency in Ohio. *Education Economics*, 23 (3), 278–295. DOI: 10.1080/09645292.2012.748014.
- Pawłowska, A. (2016). *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*. Warszawa: Scholar.
- Reckow, S., Grossman, M., Evans, B.C. (2015). Policy Cues and Ideology in Attitudes toward Charter Schools. *Policy Studies Journal*, 43 (2), 207–227. DOI: doi/10.1111/psj.12093.
- Shober, A.F., Manna, P., Witte, J.F. (2006). Flexibility Meets Accountability: State Charter School Laws and Their Influence on the Formation of Charter Schools in the United States. *The Policy Studies Journal*, 34 (4), 563–587. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2006.00191.x.
- U.S. Census Bureau, Definitions. Pobrane z: <http://www.census.gov/govs/go/definitions.html> (29.04.2017).
- Zhan, Y., Yang, K. (2008). What Drives Charter School Diffusion at the Local Level: Educational Needs or Political and Institutional Forces? *The Policy Studies Journal*, 36 (4), 571–591. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2007.00284.x.