



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

IBE



*entuzjaści
edukacji*

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Raport z badania

Likwidacja szkół podstawowych oraz przekazywanie stowarzyszeniom

**Kontekst, proces i skutki przemian
edukacyjnych w społecznościach
lokalnych na podstawie analizy
studiów przypadku**

Recenzenci:

dr Paweł Rudnicki, dr Przemysław Sadura

Autorzy:

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

Jan Dzierzgowski

Konsultacje merytoryczne:

dr hab. Mikołaj Herbst, dr Jan Herczyński, dr Michał Sitek, Aneta Sobotka

Redakcja językowa:

Marta Miziołek-Wieteska

Wydawca:

Instytut Badań Edukacyjnych

ul. Górczewska 8

01-180 Warszawa

tel. (22) 241 71 00; www.ibe.edu.pl

© Copyright by: Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014

Publikacja została wydrukowana na papierze ekologicznym.

Publikacja opracowana w ramach projektu systemowego: *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego*, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych.

Egzemplarz bezpłatny

Spis treści

Wprowadzenie. Sieć szkolna w zdecentralizowanym systemie oświaty	5
1. Kontekst zmian: Sytuacja gminnej oświaty w okresie poprzedzającym zmiany w sieci szkół	10
1.1. Niepewność jako cecha lokalnej oświaty w okresie poprzedzającym zmiany w sieci szkół	14
2. Proces przekazywania i likwidacji szkół podstawowych	19
2.1. Zmiany w sieci szkolnej – bezkonfliktowy przebieg procesu	21
2.2. Przypadki konfliktowe	24
3. Skutki zmian	31
3.1. Oczekiwania wobec zmian i samorządowe wizje szkoły	31
3.2. Zmieniać jak najmniej	31
3.3. Relacje między gminą a szkołami przekazanymi stowarzyszeniom	33
3.4. Rola rodziców w funkcjonowaniu szkoły	35
3.5. Skutki polityczne	36
3.6. Skutki finansowe	37
3.7. Budynki	39
3.8. Skutki kadrowe	41
3.9. Skutki społeczne – integracja czy segregacja	45
3.10. Poprawa warunków w szkołach	47
Podsumowanie	50
Bibliografia	53
Aneks. Charakterystyka gmin włączonych do badania	54

Wprowadzenie.

Sieć szkolna w zdecentralizowanym systemie oświaty

Decentralizacja oświaty i przekazanie odpowiedzialności za organizację procesu edukacyjnego samorządom to, obok zmian programowych (reforma programowa) i zmiany struktury szkolnictwa (wprowadzenie gimnazjów i wydłużenie o rok powszechnej edukacji), jeden z najistotniejszych procesów politycznych, jakie zaszły w obszarze edukacji w ciągu ostatniego dwudziestolecia. Wiele z aktualnych wyzwań i zadań, które stoją przed oświatą, związanych jest z przeniesieniem znacznej części odpowiedzialności za edukację na jednostki samorządu terytorialnego (JST). Jednym z nich jest niewątpliwie zarządzanie siecią szkolną przez samorządy, w tym także likwidowanie placówek lub przekazywanie ich odpowiednim instytucjom.

Pod względem zarządzania oraz finansowania polski system oświaty jest jednym z najbardziej zdecentralizowanych w Europie. JST są odpowiedzialne m.in. za utrzymanie i wyposażenie szkół, za politykę kadrową w lokalnej oświacie, za organizację i upowszechnianie edukacji przedszkolnej, a także za kształtowanie sieci szkół, w tym za planowanie dowozów oraz ustalanie liczby uczniów w oddziałach szkolnych. Samorządy finansują powierzone im zadania oświatowe zarówno ze środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej, jak również wydając środki spoza budżetu centralnego.

Jednocześnie należy przyznać, że kompetencje JST w zakresie polityki programowej i ich wpływ na metody i efekty realizacji procesu kształcenia są ograniczone. Przyjętą wraz z wdrażaniem reformy systemu oświaty zasadą było, że samorząd terytorialny odpowiada za prowadzenie szkół, natomiast władza centralna – przez mechanizmy nadzoru pedagogicznego, przeprowadzanie ogólnokrajowych egzaminów zewnętrznych i określanie podstaw programowych – za ogólne efekty kształcenia (Kubicki i Zbieranek, 2011). Z jednej strony pewne zmiany (faktycznie wprowadzane lub co jakiś czas powracające w debacie publicznej jako postulowane), dotyczące kwestii takich jak restrukturyzacja nadzoru pedagogicznego (oddzielenie jego funkcji kontrolnej i wspomagającej) czy przyjęcie nowej podstawy programowej (zwiększającej zakres autonomii programowej szkół i nauczycieli), mogą sugerować, że również i w zakresie polityki programowej występują tendencje decentralizacyjne, ukierunkowane na dalsze poszerzenie kompetencji samorządów oraz samych placówek. Z drugiej jednak strony, szeroko komentowane wprowadzenie jednego podręcznika dla uczniów klas pierwszych szkół podstawowych (a w przyszłości także dla drugo- i trzecioklasistów) może stanowić sygnał tendencji odwrotnych i dążenia do utrzymania przez władzę centralną nadzoru nad polityką programową.

Jednym z kluczowych zadań własnych JST w zakresie oświaty jest zarządzanie tzw. siecią szkolną (tabela 1), zaś szczególnie istotną rolę odgrywają pod tym względem gminy, gdyż są one organami prowadzącymi dla przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjalnych. Na mocy polskiego ustawodawstwa samorząd gminny zobowiązany jest do samodzielnego ustalania sieci publicznych przedszkoli i szkół podstawowych oraz gimnazjalnych, w tym także do wyznaczania granic ich obwodów oraz organizacji dowozów.

Sieć szkolna to, ogólnie rzecz ujmując, układ szkół (a w szerszym rozumieniu także innych placówek oświatowych) na obszarze danej jednostki terytorialnej. W niniejszym opracowaniu, modyfikując nieco tradycyjnie przywoływaną definicję Wincentego Okonia¹, przyjęliśmy, że sieć szkolna to rozmieszczenie punktów szkolnych na terenie kraju, województwa, powiatu (również miast na prawach powiatu) lub gminy oraz wzajemne relacje zachodzące między tymi punktami, a także relacje między nimi a otoczeniem. Kiedy zatem piszemy o lokalnej sieci szkolnej (czasem zamiennie używając nieco szerszego określenia „lokalny system oświaty”), mamy na myśli układ szkół w danej

¹ Wedle tej definicji sieć szkolna to „rozmieszczenie punktów szkolnych na obszarze kraju, województwa, miasta lub gminy”, przy czym punkt szkolny to „miejsce placówki oświatowo-wychowawczej – np. szkoły podstawowej, szkoły zawodowej i in. – realizującej odpowiedni program nauczania” (Okon, 1984, s. 281).

gminie oraz wzajemne relacje między tymi szkołami, relacje pracowników tych placówek z lokalną społecznością, z władzami gminy (jeśli organem prowadzącym jest podmiot inny niż samorząd – jak w przypadku szkół przekazanych stowarzyszeniom – to również z tym podmiotem), a także stosunki panujące między różnymi organami prowadzącymi szkoły, działającymi w obrębie danej gminy (np. relacje stowarzyszenie–samorząd).

Zarządzanie siecią szkolną przez samorząd gminny obejmuje czynności takie jak:

- planowanie struktury sieci punktów szkolnych, liczby uczniów w placówkach i oddziałach oraz struktury zatrudnienia w placówkach
- zakładanie placówek; likwidacja placówek (konsolidacja sieci)
- przekazywanie placówek innym podmiotom (np. stowarzyszeniom lub fundacjom)
- ustalanie granic obwodów szkolnych
- organizacja działań wynikających z ustalonej struktury sieci szkolnej, np. organizacja dowozu uczniów do placówek.

Tabela 1

Wybrane zadania własne JST oraz zadania organu prowadzącego, w tym JST, związane z siecią szkolną – według ustawy o systemie oświaty

Zadanie	Artykuł ustawy
Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności: 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej – w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt. 2–6 Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223; nr 157, poz. 1241; nr 165, poz. 1316) – i organizacyjnej szkoły lub placówki; 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.	art. 5 ust. 7
Szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także odpowiednio o tym samym lub zbliżonym profilu kształcenia ogólnozawodowego albo kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.	art. 59 ust. 1
Oddział międzynarodowy może zostać zlikwidowany z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący po zapewnieniu uczniom możliwości kontynuowania nauki. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji oddziału międzynarodowego, zawiadomić o zamiarze likwidacji rodziców uczniów i ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.	art. 7d
Dokumentację zlikwidowanej szkoły publicznej przekazuje się organowi prowadzącemu szkołę, z wyjątkiem dokumentacji przebiegu nauczania, którą przekazuje się organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny, w terminie jednego miesiąca od dnia zakończenia likwidacji.	art. 59 ust. 3
Dokumentację zlikwidowanej szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez osobę prawną lub fizyczną przekazuje się właściwemu organowi jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 58 ust. 3.	art. 59 ust. 4
W przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego. Inne formy wychowania przedszkolnego organizuje się dla dzieci w miejscu zamieszkania lub w innym możliwie najbliższym miejscu.	art. 14a ust. 1a
Sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z uwzględnieniem ust. 2.	art. 17 ust. 1

Droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać: 1) 3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych; 2) 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.	art. 17 ust. 2
Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka: 1) przekracza odległości wymienione w ust. 2, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu albo zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat – także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej; 2) nie przekracza odległości wymienionych w ust. 2, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu.	art. 17 ust. 3
Obowiązkiem gminy jest: 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia; 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia; 3) zwrot kosztów przejazdu ucznia, o którym mowa w pkt.1 i 2, oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka, wymienionych w pkt. 1 i 2, na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi ucznia, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni.	art. 17 ust. 3a
Rada gminy, z uwzględnieniem ust. 1 i 2, ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, z zastrzeżeniem art. 58 ust. 2. W przypadku publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez inne organy określenie granic ich obwodów następuje w uzgodnieniu z tymi organami. Uchwała rady gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.	art. 17 ust. 4
Rada powiatu ustala plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące, tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu lub przebywającym w zakładach i jednostkach, o których mowa w art. 3 pkt 1a lit. b, realizację odpowiednio obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki.	art. 17 ust. 5

Optymalne zarządzanie siecią szkolną w warunkach pogarszającej się sytuacji demograficznej stanowi jedno z poważniejszych wyzwań stojących przed gminami. W latach 2007–2012 liczba uczniów szkół podstawowych w Polsce spadła o 9,1% (najszybciej spadek ten następował na terenach wiejskich i peryferyjnych) (Herczyński i Sobotka, 2013). Choć to właśnie zmniejszająca się liczba uczniów stanowi główną przyczynę zmian w gminnych sieciach szkolnych (a ponadto wpływa na wielkość oddziałów czy liczbę godzin lekcyjnych do „obsadzenia” nauczycielami), to na decyzje samorządów, w szczególności te najbardziej radykalne, dotyczące likwidacji szkół, wpływ ma wiele czynników, zróżnicowanych w zależności od lokalnej sytuacji i kontekstu. Różnorodny jest także przebieg tych zmian (nierzadko zależny od aktywności członków lokalnej społeczności i ich relacji z władzami), a także wielorakie są ich skutki. Chęć bliższego się im przyjrzenia, uchwycenia tej różnorodności i zrozumienia znaczenia, jakie skutki te mogą mieć dla lokalnej edukacji, dla sytuacji uczniów, rodziców i nauczycieli, dla kondycji samorządów oraz dla ogólnego postrzegania ich roli w zarządzaniu oświatą i odpowiedzialności za nią, stanowiła główną przesłankę dla przeprowadzenia badania, którego rezultaty prezentujemy poniżej. Badanie to dotyczyło przekształceń w sieci szkolnej, dokonanych w latach 2007–2012 przez samorządy 13 polskich gmin, i stanowiło część szerszego projektu badawczego pt. *Średniookresowe efekty zmian w sieci szkolnej*. Pierwsza część projektu, zrealizowana w 2013 roku w Instytucie Badań Edukacyjnych przez dr. Jana Herczyńskiego oraz Anetę Sobotkę, objęła analizę ilościową zmian w sieci szkół podstawowych w latach 2007–2012, dokonaną na podstawie danych zastanych, zgromadzonych w Systemie Informacji Oświatowej (Herczyński i Sobotka,

2013). W niniejszym raporcie prezentujemy natomiast wyniki jakościowego badania terenowego, przeprowadzonego w okresie od maja do sierpnia 2013 roku w celu zrozumienia lokalnych okoliczności likwidacji lub przekazania szkół podstawowych oraz znaczenia i konsekwencji tych zmian dla funkcjonowania lokalnej oświaty.

Pytania i problemy, które postawiliśmy, dotyczą warunków, w jakich dochodziło do podjęcia decyzji o zmianach w sieci szkolnej, przebiegu tych zmian i roli, jaką w tym procesie odgrywali różni przedstawiciele lokalnych społeczności (mieszkańcy, rodzice, pracownicy szkół), a także społecznych, kadrowych, infrastrukturalnych czy finansowych efektów i konsekwencji przeprowadzonych zmian. Tym trzem grupom problemów odpowiada struktura raportu – jego pierwsza część poświęcona jest ogólnej analizie sytuacji panującej w badanych JST przed przeprowadzonymi zmianami w sieci szkolnej. Część druga przedstawia ustalenia dotyczące możliwych przebiegów procesów konsolidacji lub przekazywania szkół. W części trzeciej omawiamy natomiast najistotniejsze skutki dokonanych w badanych gminach zmian. W podsumowaniu formułujemy najważniejsze naszym zdaniem wnioski płynące z badania.

Badania terenowe zostały przeprowadzone w 13 gminach (przeważnie były to gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie, tylko jedna z nich była gminą miejską), zróżnicowanych pod względem charakteru lokalizacji (odległość od dużego miasta, rozległość gminy), położonych w różnych częściach Polski (województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, opolskie, podlaskie, świętokrzyskie, wielkopolskie). Początkowo do badania wybranych zostało 15 gmin, z 2 lokalizacji musieliśmy jednak zrezygnować ze względu na trudności w pozyskaniu zgody na udział w badaniu od części istotnych dla nas szkół i rozmówców. Ilościowa charakterystyka badanych gmin, dokonana pod kątem ważnych z punktu widzenia tematu zmian w sieci szkolnej cech, stanowi aneks do niniejszego raportu.

Dokonując wyboru gmin do badania², staraliśmy się dotrzeć do takich JST, w których w latach 2007–2012 zdecydowano się na zastosowanie tylko jednej strategii zmian w sieci szkolnej, tzn. w której albo dokonywano likwidacji szkół i konsolidacji sieci, albo przekazywano placówki stowarzyszeniom. Zależało nam bowiem na możliwości przyjrzenia się strategicznie „czystym” przypadkom, aby móc zrozumieć potrzeby i motywacje, jakie popychają władze samorządowe w kierunku takich, a nie innych zmian w lokalnej sieci szkolnej, oraz aby poznać konsekwencje tych decyzji. Nie badaliśmy więc gmin, w których część szkół została zlikwidowana, część zaś przekazana stowarzyszeniom. Stosując to kryterium, pamiętaliśmy oczywiście, że do 2009 roku, aby szkoła mogła zostać przekazana innemu organowi prowadzącemu, konieczne było podjęcie uchwały likwidacyjnej. Formalnie zatem, w niektórych przypadkach, pisząc o przekazaniu szkół, mamy na myśli „przekazanie przez likwidację”. Z punktu widzenia przebiegu samego procesu przekazywania szkół oraz jego efektów formalny charakter zmiany nie ma tutaj jednak większego znaczenia.

Głównym elementem działań badawczych w terenie było przeprowadzenie od kilku do kilkunastu indywidualnych wywiadów pogłębionych z reprezentującymi różne grupy przedstawicielami społeczności³. Dodatkowo, w celu uzyskania wiedzy o lokalnym kontekście badanych zjawisk, analizie poddane zostały dokumenty dotyczące sytuacji społeczno-oświatowej oraz uchwały i stanowiska związane z procesem zmian w sieci szkolnej w każdej z gmin. Indywidualne wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z przedstawicielami samorządów lokalnych: burmistrzami lub wójtami, urzędnikami odpowiedzialnymi za sprawy oświaty oraz radnymi; z dyrektorami szkół, których dotyczyła zmiana, a więc zarówno z dyrektorami szkół już nieistniejących, jak i tych, do których trafiły dzieci ze zlikwidowanych placówek, oraz dyrektorami szkół prowadzonych przez stowarzyszenia; z nauczycielami skonsolidowanych lub przekazanych szkół; z rodzicami uczniów uczęszczających do szkół skonsolidowanych lub prowadzonych przez stowarzyszenia; z mieszkańcami gmin. Dokładny katalog i liczba rozmówców ustalane były dla każdej z gmin indywidualnie, z uwzględnieniem specyfiki

² Za pomoc w doborze odpowiednich gmin dziękujemy Anecie Sobotce.

³ Wywiady przeprowadzane były przez Pracownię Współpracowników Terenowych Instytutu Badań Edukacyjnych. Dziękujemy zespołowi Pracowni, nie tylko za wysiłek badawczy, ale także za liczne inspiracje i pomysły, które wzbogaciły nasze analizy i wnioski.

sytuacji danej jednostki oraz lokalnego kontekstu zmian w sieci. Warto w tym miejscu wyjaśnić pewną istotną kwestię związaną z dokonaniem przez nas wyborem grup rozmówców. Zdajemy sobie sprawę, że ostatecznym odbiorcą i tym samym najistotniejszym podmiotem edukacji i wszelkich działań z nią związanych, zarówno pedagogicznych (doświadczanych bezpośrednio i na co dzień w szkolnej klasie i poza nią), jak i politycznych czy organizacyjnych, są nie samorządy, nie rodzice czy nauczyciele, ale uczniowie. W badaniu jednak z kilku względów zdecydowaliśmy się nie przeprowadzać z nimi wywiadów, uznając, że ich perspektywę reprezentować będą pozostali badani: rodzice, nauczyciele, a czasem także przedstawiciele samorządów. Jednym z najprostszych powodów naszej decyzji był wiek uczniów. Interesowały nas bowiem wyłącznie szkoły podstawowe, a zatem takie, do których uczęszczają dzieci młodsze. Dla nich zmiany na poziomie organizacji lokalnego systemu oświaty stanowią zjawisko dość odległe i abstrakcyjne, pomimo że skutków tych zmian na różne sposoby doświadczają. Przede wszystkim jednak chodziło o to, że w większości z badanych gmin przekształceń w sieci szkolnej dokonano na kilka lat przed rozpoczęciem przez nas badania (analizowany okres to, przypomnijmy, lata 2007–2012). Uznaliśmy więc, że jakiegokolwiek uczniowskie oceny stanu sprzed zmian i stanu obecnego (o ile w ogóle udałoby się nam dotrzeć do dzieci, które pamiętają okres sprzed zmian) kształtowane byłyby nie tylko, a nawet nie przede wszystkim, przez skutki konsolidacji lub zmiany organu prowadzącego, ale także przez szereg dodatkowych doświadczeń z codziennego szkolnego życia. A ponieważ w badaniu staraliśmy się skupić głównie na konsekwencjach takiej, a nie innej lokalnej polityki oświatowej, doszliśmy do wniosku, że wypowiedzi uczniów, jakkolwiek niewątpliwie ważne i pouczające, nie dostarczą nam informacji o konkretnych procesach, które zaszły w lokalnych systemach oświaty. Niewykluczone jednak, że w przyszłości, przy okazji kolejnych przedsięwzięć badawczych, rozwijając wątki, które wyłoniły się podczas prezentowanych tu analiz, zdecydujemy się na zgromadzenie wypowiedzi uczniów, stwarzając sobie tym samym szansę na poszerzenie przyjętej tu samorządowo-nauczycielsko-rodzicielskiej perspektywy.

Chcemy podkreślić, że ze względu na charakter badania (jakościowe studia przypadku) prezentowane w raporcie wnioski i ustalenia mają ograniczoną moc generalizacyjną. Analizując i interpretując zebrany materiał, staraliśmy się uchwycić różnorodność działań i sytuacji w poszczególnych gminach, jednocześnie zauważając to, co wspólne dla doświadczeń, ocen i opinii naszych rozmówców. Tam, gdzie dostrzegamy podobieństwo stanowisk, sytuacji czy zachowań – sygnalizujemy je, co jednak nie powinno być odczytywane jako sugestie, że mamy do czynienia z jakąś prawidłowością czy tym bardziej regułą. Różnorodność badanej przez nas rzeczywistości, a więc różnorodność gmin, samorządów i lokalnych społeczności, która, jak sądzimy, jest efektem długotrwałego procesu decentralizacji oświaty w Polsce i związanego z nią różnicowania się gmin, sprawia, że nierozsądnym byłoby myślenie, iż rozwiązania wprowadzane w jednej gminie mogą i powinny być wprost przenoszone do innych samorządów. Z tego względu nie formułujemy tu jednoznacznych wskazówek czy rekomendacji. Z drugiej jednak strony zauważamy, że mamy do czynienia z pewną wspólnotą doświadczeń grup i środowisk, których reprezentanci znaleźli się w gronie naszych rozmówców: nauczycieli, przedstawicieli samorządów czy rodziców.

Mamy nadzieję, że prezentowane opracowanie i opisywane w nim doświadczenia tych kilkunastu gmin okażą się nie tylko pouczające dla innych samorządów, które stoją obecnie przed perspektywą podjęcia decyzji dotyczących ewentualnych zmian w sieci szkolnej, ale także pozwolą na sformułowanie nowych pytań i problemów, którym można się będzie przyjrzeć w kolejnych projektach badawczych.

1. Kontekst zmian: Sytuacja gminnej oświaty w okresie poprzedzającym zmiany w sieci szkół

W tej części raportu omówimy ogólny kontekst zmian w sieci szkolnej, wyłaniający się z wypowiedzi naszych rozmówców – przedstawicieli lokalnych władz oświatowych, radnych, dyrektorów i nauczycieli pracujących w szkołach, których dotknęły zmiany, a także rodziców dzieci uczęszczających do tych placówek. Przedstawimy „sytuację sprzed zmiany” tak, jak wspominają ją oni dziś, to znaczy po kilku latach od konsolidacji sieci lub przekazania szkół stowarzyszeniom. Sięgnięcie do opisów sytuacji poprzedzającej proces zmiany uważamy za istotne, ponieważ wiedza o funkcjonowaniu lokalnej oświaty, zanim dokonano zmian w sieci, pozwala zrozumieć okoliczności, w jakich doszło do podjęcia decyzji o likwidacji lub przekazaniu szkół. Na podstawie zgromadzonego materiału postaramy się odpowiedzieć na następujące pytania: jakie były główne powody podjęcia decyzji o konsolidacji lub przekazaniu, jakie oczekiwania wiązano z procesem zmian w sieci szkolnej. Ponadto przedstawimy ogólną charakterystykę sytuacji poprzedzającej procesy przekształceń, którą zaobserwowaliśmy w większości wypowiedzi naszych rozmówców, toteż wydaje nam się istotna dla sposobu oceniania zmian w sieci szkolnej dokonanych w badanych gminach.

W większości analizowanych przez nas społeczności zmiany w lokalnej sieci szkół podstawowych rozważane były od dłuższego czasu. Malejąca liczba uczniów w placówkach i oddziałach klasowych oraz pogarszający się stan szkolnych budynków, których utrzymanie wymagało znacznych inwestycji, stanowiły jasny sygnał dla lokalnych władz, że szkół w obecnym układzie nie uda się zachować. W wielu przypadkach jednak, jak przyznają przedstawiciele władz samorządowych, sieć szkolna nie była zmieniana przez długi czas, pomimo powszechnej świadomości, że jej układ nie jest optymalny z punktu widzenia gminnych nakładów na edukację. Zmiany w sieci szkół odwlekano zazwyczaj z powodu – spodziewanego lub rzeczywiście odnotowywanego – braku akceptacji dla nich ze strony rodziców, nauczycieli lub mieszkańców. Dla niektórych samorządów istotne znaczenie miały także ograniczenia formalne (zniesione w 2009 roku), nakazujące władzom gminy uzyskanie zgody kuratora oświaty, zanim dokonają likwidacji szkół. Jeszcze inne samorządy na konsolidację decydowały się dopiero wówczas, gdy ze względu na bardzo małą liczbę uczniów placówki te same zaczynały już upadać. Jak wspomina rodzic ucznia jednej z takich szkół:

[Szkoła] sama się rozsypała, podupadła, sama dążyła do wykończenia. To nie tak, że doszło do tego, bo wójt czy radni powiedzieli, że zamykają szkołę, tylko po prostu dzieci było tak mało [...]. Było wiadomo, że to wcześniej czy później nastąpi, że ta szkoła zostanie zlikwidowana. [rodzic, gmina H]

Taki brak ingerencji w kształt sieci, prowadzący do niemal samoczynnego upadku szkół, nie zawsze wynikał jednak z braku woli czy odwagi do dokonania zmian. W części analizowanych przez nas społeczności, zanim zmiany w lokalnej sieci rzeczywiście nastąpiły, samorządy kilkakrotnie podejmowały nieudane próby ich dokonania, napotykając na sprzeciw ze strony radnych, rodziców, nauczycieli lub mieszkańców. W gminie B radni uzasadniali swoje negatywne wobec propozycji likwidacji szkół stanowisko w następujący sposób:

Dokładna analiza obecnie istniejących uwarunkowań, ewentualnych szans i zagrożeń wprowadzanej zmiany wskazuje, że zmiana ta nie jest niezbędna, a w aspekcie społecznie pojmowanego dobra dzieci oraz młodzieży – niepożądana. W istniejących uwarunkowaniach prawnych, ekonomicznych i demograficznych komisja nie widzi obecnie potrzeby zmiany w sieci [gminnych] szkół. [fragment wystąpienia radnej podczas sesji rady gminy, gmina B]

Wyrażone w tej wypowiedzi przekonanie, że skoro zmiana nie jest niezbędna, to nie należy się na nią decydować (wzmocnione dodatkowo nieco ogólnym argumentem „dobra dzieci”), jest zbieżne

z pewnym dość często przez nas odnotowywanym stanowiskiem przedstawicieli lokalnych władz. Zgodnie z nim ingerencja w zastany układ gminnych szkół jest rozwiązaniem ostatecznym i poniekąd nadzwyczajnym, po które można sięgnąć w sytuacji krytycznej, które jednak nie zawsze lub nie w pełni rozpatrywane jest jako narzędzie kształtowania lokalnej polityki edukacyjnej. Ta niechęć, jak widać nie tylko gminnej społeczności, ale także i władz samorządowych, do zmian w sieci szkolnej (a w szczególności do likwidacji placówek) powodowała, że moment podjęcia decyzji w kwestii tych przekształceń znacząco się opóźniał, co z jednej strony umożliwiało pracownikom szkoły i rodzicom przygotowanie się do zmiany, z drugiej jednak przedłużało czas niepewności i braku stabilizacji w lokalnej oświacie.

Praktycznie to byliśmy przygotowani do tego, bo i ta likwidacja nie poszła tak drastycznie, że: „o, zamykamy i koniec”. Miała być szkoła zamknięta sześć lat temu, później jeszcze rok pan wójt zostawił [...], także tak stopniowo byliśmy przygotowani do tego. Nie było to jakieś cięcie takie drastyczne, że: „o, w lutym się dowiadujemy, poszedł wniosek do kuratorium, że likwidacja szkoły”, nie, nie, nie. [nauczyciel, gmina H]
Ja osobiście rozmawiałem z wójtem, mówiłem, że najlepszym rozwiązaniem by było, gdybyśmy zrobili to za jednym pociągnięciem [tzn. zlikwidowali jednocześnie cztery szkoły], z tego tytułu, że to rozdrażnienie w tym społeczeństwie byłoby może mniejsze. [...] Ale wójt, nie chcąc tak dla społeczeństwa być surowym [...], przekonywał, że nie chciałby tak rewolucyjnie tego robić. [przewodniczący rady gminy, gmina H]

Pytani o powody dokonywania zmian w sieci szkolnej, zarówno likwidacji placówek, jak i przekazania ich stowarzyszeniom, wszyscy przedstawiciele lokalnych władz, z którymi przeprowadzone zostały wywiady, wskazywali na trudną sytuację demograficzną, przekładającą się na spadek liczby uczniów w szkołach i oddziałach klasowych oraz na wydatki związane z prowadzeniem gminnych placówek. Wydatki te były wysokie zarówno ze względu na koszty utrzymania szkolnej infrastruktury, w szczególności budynków (stałe comiesięczne nakłady pieniężne oraz wydatki na modernizację), jak i ze względu na wynagrodzenia dla nauczycieli, których wysokość regulowana jest ogólnie przepisami ustawy Karta nauczyciela. Na powody te wskazują także pracownicy szkół i rodzice.

Utrzymanie takiej sieci szkół nie było w naszych możliwościach [...], to są wszystkie koszty [...], tym bardziej, że kadra nauczycielska była taka jak była, 11–12 osób zatrudnionych, obsługa, a dzieci 41, 36 w klasach I–VI, bo jak było I–III, no to zostało 18. [inspektor ds. oświaty, gmina H]
[...] trzeba było z wielu rzeczy zrezygnować, bo wiadomo było, że samorząd nie jest z gumy i skoro pewne rzeczy robią, to też pieniędzy nie urodzą i one się z powietrza nie wezmą, tylko trzeba jakoś myśleć, żeby... żeby dać radę. Było im ciężko bardzo, to trzeba przyznać, niełatwo, bo były wtedy inwestycje [...] dotyczące samej oświaty, także już pieniądze szły na oświatę i w związku z tym o utrzymanie nie było łatwo. [dyrektor szkoły, gmina H]
Tutaj, to nawet gdyby człowiek nie umiał liczyć, to potrafi wyliczyć, że to [utrzymanie szkoły – przyp. aut.] nijak się nie opłacało. [rodzic, gmina G]

W kilku przypadkach, poza kwestiami związanymi z finansami i mającą na nie niebagatelny wpływ sytuacją demograficzną, władze gminy wskazywały także na inne czynniki, które sprawiły, że dokonanie zmian w sieci szkół było, ich zdaniem, niezbędne. Co ciekawe, te pozafinansowe aspekty pojawiają się w wypowiedziach przedstawicieli władz zwykle wówczas, gdy wspominają oni spotkania, podczas których przekonywali lokalne społeczności do zasadności dokonania zmiany. Z kolei w tych przypadkach, w których sami przedstawiciele samorządów w ogóle w wywiadach nie wspominają o innych niż ekonomiczne czynnikach likwidacji lub przekazania szkół, to nauczyciele, dyrektorzy lub rodzice przywołują formułowane przez władze argumenty nie dotyczące spraw finansowych z okresu przed zmianą. Wszystko to razem tworzy wrażenie, że dla przedstawicieli samorządów kwestie niezwiązane bezpośrednio z finansami to nie tyle powody, ile pewne dodatkowe uzasadnienia, poboczne argumenty przemawiające za racjonalnością planowanych wówczas, ostatecznie

zaś poczynionych zmian. Odnosimy wrażenie, że przedstawiciele lokalnych władz uznawali, iż dla społeczności ich gminy kwestie związane z jakością oświaty są istotniejsze niż względy ekonomiczne, toteż decydowali się do kwestii tych odwoływać – głównie jednak po to, by zyskać przychyłność mieszkańców dla planowanych zmian w sieci szkolnej. Niekoniecznie musi to oznaczać, że dla samych władz pozafinansowe aspekty przekształceń nie miały żadnego znaczenia. Sądzymy jednak, że nie były dla nich kluczowe.

Przywoływane w wywiadach (zarówno przez przedstawicieli lokalnych władz, jak i środowisk szkolnych oraz rodziców) inne niż finansowe argumenty uzasadniające zmiany w sieci szkolnej wiążą się z ogólnie pojmowaną jakością edukacji i organizacją kształcenia w gminnych placówkach oświatowych. Wśród nich odnaleźć można argumenty wskazujące na:

- niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturę szkół (brak boiska, brak sali gimnastycznej):

Rodzice mieli świadomość potrzeb, jakie były w zakresie infrastruktury w obu szkołach. Nie dało się pogodzić, żeby te warunki były takie same zarówno w O., jak i w R. bez dodatkowych nakładów inwestycyjnych. [wójt, gmina K]

- trudności w optymalnej dla dzieci organizacji szkolnych dowozów:

Gimnazjum było jedno w M. Dzieci z całej gminy zwożono do gimnazjum. Uczniowie tych szkół podstawowych kończyli lekcje, ale musieli czekać na autobus, który przyjedzie z M., przywiezie dzieci z gimnazjum, by rozpocząć odwożenie pozostałych uczniów. Czas pobytu dziecka poza domem był duży. [inspektor ds. oświaty, gmina G]

- brak zatrudnionych w szkole specjalistów (logopedy, pedagoga), brak zajęć dodatkowych, czasem także nawet nauczycieli podstawowych przedmiotów:

W końcówce doszło do tego, że nie było anglisty, nie było matematyka w tych szkołach małych. No bo na trzy godziny albo na cztery nikt nie pojedzie, jeszcze za miasto, 22 km. Jaka to jest edukacja? Jaki to jest poziom dziecka? [burmistrz, gmina G]

- brak warunków do uczniowskiej rywalizacji:

W trzyosobowej klasie nietrudno być najlepszym. [rodzic, gmina F]
Nie byłem w stanie zapewnić tak małej liczbie uczniów dobrych warunków nauki w szkołach. Jaka to jest rywalizacja? Jaka jest lekcja wuefu? Te dzieci przyjeżdżały na integrację szkół, one przepisów w piłkę nożną nie znały! [burmistrz, gmina G]

- ograniczone w niewielkich szkołach możliwości realizacji procesu dydaktycznego:

Nie można było stosować żadnych metod aktywnych, nie było pracy w grupach. [nauczyciel, gmina C]

Wymienione wyżej argumenty, wraz z tymi dotyczącymi sytuacji finansowej i demograficznej, obrazują spektrum powodów, dla których władze badanych gmin decydowały się na dokonanie zmian w sieci szkół. Jak nietrudno się zorientować, większość z nich to argumenty przemawiające za konsolidacją sieci, która – poza oszczędnościami – miała doprowadzić do zwiększenia liczby uczniów w szkołach i oddziałach. Dlaczego natomiast niektóre z samorządów decydowały się na zastosowanie strategii przekazania?

Gdyby ktoś był w takiej sytuacji, ja byłabym bardzo za, żeby jednak przejść [przekazać szkołę stowarzyszeniu – przyp. aut.]. Jeśli znaleźliby takie stowarzyszenie jak nasze, to warto. Przede wszystkim skończyć

się te nerwy. Bo jak już gmina wpadnie na pomysł, że chce zlikwidować jakąś szkołę, to ona i tak do tego będzie dążyć. Jak odpuści w jednym roku, to będzie w drugim czy trzecim. [rodzic, gmina M]

Wszyscy przedstawiciele badanych gmin – władze, pracownicy szkół, mieszkańcy, rodzice – w których placówki przekazano stowarzyszeniom (i nie ma tu znaczenia, czy były to stowarzyszenia lokalne czy krajowe; czy zostały powołane specjalnie w celu przejęcia szkół, czy też funkcjonowały na terenach gmin od dłuższego już czasu; czy działały wcześniej w obszarze oświaty, czy też nie), traktują przekazanie jako sposób na „uratowanie” szkoły przed likwidacją. Uniknięcie konieczności zamknięcia placówki⁴ jest w zasadzie jedynym argumentem specyficznym dla strategii przekazania. Nawet szkoły, które zostały przekazane stowarzyszeniom o profilu wyznaniowym (w przypadku dwóch gmin mieliśmy do czynienia z taką sytuacją), istotnie przecież zmieniającym charakter ich funkcjonowania (misja szkoły, nauczane wartości, model wychowania), zostały przekazane dlatego, że groziła im likwidacja – kwestia uzyskania przez placówkę wyraźnego, światopoglądowego profilu miała drugorzędne znaczenie. Co więcej, również wśród gmin, których władze ostatecznie na tę strategię się nie zdecydowały, są takie, których władze i społeczność postrzegają przekazanie szkoły przede wszystkim jako szansę na jej przetrwanie. Są to gminy, w których rozważano przekazanie placówek, ale trudności z odnalezieniem lub założeniem organizacji pozarządowej, która byłaby skłonna szkołę od gminy przejąć, spowodowały, że ostatecznie zdecydowano się na konsolidację sieci szkolnej.

Przedstawiciele samorządu wizytowali w Federacji Inicjatyw Oświatowych w Warszawie, prowadzono wstępne rozmowy, pani prezes została zaproszona do [gminy] i spotykała się z osobami zainteresowanymi, i uzasadniała takie rozwiązania, ale nikt nie chciał z tego skorzystać. [burmistrz, gmina J]

Interesujący sposób postrzegania strategii przekazywania szkół stowarzyszeniom ilustruje także przypadek sytuacji niejako przeciwnej do wymienionych powyżej, a mianowicie przypadek gminy G, w której pozostającą w zasięgu opcję przekazania szkół odrzucono i zdecydowano się na zamknięcie części z nich i konsolidację sieci. Jak wyjaśnia burmistrz tej gminy:

Nie zgodziłem się [na przekazanie – przyp. aut.], bo uważałem, że to będzie dla dzieci szkodliwe. Żeby dzieci się uczyły znowu w klasach dwu-, trzyosobowych? Druga rzecz – skąd oni by wzięli nauczycieli? [...] Dla mnie to było na zasadzie, że znowu jakieś pośrednie rozwiązanie, które niczemu nie służy... [burmistrz, gmina G]

Konsolidacja jako strategia zmian w sieci szkolnej wybierana była zatem albo wówczas, gdy przekazanie nie było możliwe, albo gdy uznawano je za działanie pośrednie, tymczasowe lub prowizoryczne, nieprowadzące do rozwiązania problemów, które w pierwszej kolejności skłoniły samorząd do dokonania zmian.

Jak widać na podstawie przytoczonych fragmentów wywiadów, przekazanie szkół stowarzyszeniom postrzegane jest jako rozwiązanie mniej radykalne od konsolidacji, które nie zmienia zbyt wiele w lokalnej oświacie (co zwykle uznawane jest za istotną zaletę tej strategii). W żadnym z analizowanych przypadków nie spotkaliśmy się z traktowaniem przekazania szkół jako okazji do dokonania głębszej, poważniejszej reformy lokalnego systemu oświatowego. Wbrew pojawiającym się od czasu do czasu w debacie publicznej argumentom, że przekazanie szkoły może być okazją do jej „uspocznienia”, do zwiększenia zaangażowania rodziców i mieszkańców w działania oświatowe (Lokalna społeczność zarządza szkołą, 2012), żaden z przedstawicieli samorządu badanych przez nas gmin nie traktował tej strategii w podobnych kategoriach. Przekazanie nie wiąże się też z włączaniem społeczności w procesy zarządzania lokalną oświatą, choć wydawać by się mogło, że pojawienie się nowego, pozarządowego podmiotu stanowi po temu dobrą okazję. Tymczasem, w niektórych przypadkach obawa przed ewentualną utratą części kontroli nad szkołami prowadziła wręcz do wybierania przez

⁴ W kilku przypadkach niezbędne było przeprowadzenie czysto formalnej likwidacji, by zaraz po niej szkołę mogło „odtworzyć” stowarzyszenie. Dla niektórych gmin jednak nawet takie rozwiązanie było zbyt radykalne i na przekazanie szkoły stowarzyszeniu zdecydowały się dopiero wtedy, gdy prawo nie wymagało uprzedniej likwidacji.

władze gminy zupełnie zaskakujących i niestandardowych modeli działania – więcej na ten temat piszemy w trzeciej części opracowania. Zjawisko postrzegania strategii przekazywania szkół (przez władze samorządowe, pracowników placówek oświatowych czy nawet przez przedstawicieli stowarzyszeń) przede wszystkim jako okazji do uniknięcia likwidacji przestaje zaskakiwać, jeśli weźmie się pod uwagę, że już samo uelastycznienie krajowych przepisów regulujących zasady delegowania zadań związanych z prowadzeniem szkoły uzasadniane było nasilającymi się tendencjami samorządów do zamykania placówek. W 2008 roku, w piśmie skierowanym do dziennika „Rzeczpospolita”, Ministerstwo Edukacji Narodowej wyjaśniało, że: „istotą proponowanych zmian [wprowadzenie możliwości przekazania szkoły na mocy umowy, bez konieczności uprzedniego jej likwidowania – przyp. aut.] nie jest «sprywatyzowanie» szkół, tylko uchronienie przed definitywną likwidacją przede wszystkim małych szkół na terenach wiejskich” (Szkoly do prywatyzacji, 2008). Podobnie kreowany m.in. przez zajmujące się organizacją wsparcia dla małych wiejskich szkół podmioty społeczne, takie jak Federacja Inicjatyw Oświatowych (FIO)⁵, dyskurs „obronnościowy”⁶, stosowany w odniesieniu do opisywanej strategii zmian w szkolnej sieci, sprzyja, jak nam się wydaje, podtrzymywaniu przekonania, zgodnie z którymi szkoły stowarzyszeniom przekazuje się przede wszystkim, jeśli nie wyłącznie po to, by uchronić je przed likwidacją.

1.1. Niepewność jako cecha lokalnej oświaty w okresie poprzedzającym zmiany w sieci szkół

Wspominaliśmy już, że jednym ze skutków odnotowywanej w wielu z badanych przez nas gmin tendencji do opóźniania decyzji o dokonaniu zmian w sieci szkolnej było stworzenie atmosfery niepewności i braku stabilizacji w lokalnej oświacie. Warto poświęcić tej kwestii chwilę uwagi, gdyż niepewność ta zdaje się stanowić wspólny kontekst zmian, które zaszły w omawianych tu gminach, wspólną charakterystykę sytuacji panującej w społecznościach w okresie poprzedzającym podjęcie decyzji o dokonaniu zmian w sieci szkół. Okres ten mógł trwać, w zależności od gminy, od kilkunastu miesięcy do nawet kilkunastu lat. I choć nie tylko nauczyciele opisują go jako czas permanentnego braku stabilizacji, nieustającego poczucia zagrożenia i strachu o jutro, wydaje się, że to ich ta sytuacja dotyczyła w największym stopniu.

Sama praca [w jednej z gminnych szkół] należała do sympatyczniejszych, były dni lepsze i gorsze, ale od samego początku byliśmy straszeni, że szkoła będzie zlikwidowana. Tak praktycznie jak „bąbel na wodzie”, przez 13 lat pracy, z roku na rok, groziła nam likwidacja. Mówiono, że jest za mało dzieci i wcześniej czy później będzie zlikwidowana. Ta sytuacja pojawiała się praktycznie z roku na rok. [nauczyciel, gmina E] Co roku byliśmy zagrożeni likwidacją naszych placówek. [dyrektor szkoły, gmina M]

Burmistrz gminy G, w której stan niepewności i zawieszenia trwał dość długo, wspomina, że nauczyciele sami zwracali się do niego z prośbą o zakończenie tej sytuacji i likwidację szkoły:

Powiem tak: Tam nauczyciele prosili, żeby zlikwidować tę szkołę. Mówili, że mają dosyć jeżdżenia do pracy ze świadomością, czy w następnym roku, czy za pół roku będziemy pracować czy nie. Tam całe środowisko chciało tej likwidacji. [burmistrz, gmina G]

Ta długotrwała niepewna sytuacja w lokalnej oświacie sprzyjała budowaniu przez nauczycieli indywidualnych strategii działania na wypadek, gdyby zagrożenie w postaci likwidacji lub przekazania szkół miało się urzeczywistnić. Niepewni zachowania pracy nauczyciele podejmowali liczne kroki, by podnieść swą wartość na oświatowym rynku – przede wszystkim doksztalali się i zdobywali dodatkowe kwalifikacje, umożliwiające im nauczanie kolejnych przedmiotów.

⁵ Federacja Inicjatyw Oświatowych (FIO) to związek stowarzyszeń i fundacji, które m.in. zajmują się wspieraniem oświaty w gminach wiejskich i zakładaniem szkół stowarzyszeniowych w tego rodzaju społecznościach.

⁶ Jego kwintesencją jest tytuł prowadzonej w 2009 roku przez FIO akcji: „Ratujmy małe szkoły”.

Ponieważ sytuacja była, jaka była, to ja w międzyczasie skończyłam jedno studia, drugie studia. To nie, że czekałam z założonymi rękami. Ja z natury rzeczy lubię się uczyć, ale nie ukrywam, że z tyłu głowy pojawił się fakt: A jak nas zlikwidują!? – to co dalej? To ja [obecnie] mogę jeszcze uczyć w tej szkole, mogę uczyć w gimnazjum, tak!? [nauczyciel, gmina E]

To, że może być zlikwidowana szkoła, to ja miałem tam [takie poczucie – przyp. aut.] – bo ja wiem – po dwóch latach. W dziewięćdziesiątym drugim myśmy tam przyszli. To właściwie. ..., tak, po dwóch latach, już człowiek tak myślał, bo już się pojawiło, że „a, za drogo!”. Takie poczucie było i to powodowało coś takiego na przykład, że... żona pozostała na poziomie nauczyciela mianowanego, ja dyplomowanego dostałem od razu, jak tylko była możliwość. Natomiast, zawsze jej tłumaczyłem: „Rób dodatkowe jeszcze studia, żebyśmy w razie utraty pracy, żebyś miała do wyboru”. I ona ma zrobione, ona może uczyć w tym, w tym, w tym, w tamtym, na tym. Mnóstwo tego było po drodze i to był ten czynnik, który trochę tak mobilizował do tego, żeby zdobywać dodatkowe kwalifikacje i żeby w razie czego nie zostać na lodzie. [dyrektor szkoły, gmina E]

Co znamienne, indywidualny rozwój zawodowy rozpoznawany jest jako kluczowy warunek powodzenia w sytuacji likwidacji szkoły. Według nauczycieli (co widać w przytoczonych wyżej fragmentach) oraz przedstawicieli środowiska pedagogicznego, właśnie nauczyciele odpowiadają za to, czy mają pracę, czy też są bezrobotni.

Ci nauczyciele, którzy czasami nie znaleźli pracy i rzeczywiście do dzisiaj [pozostają bez pracy], wiedzieli, że jest taka trudna sytuacja [...], ale nie podejmowali dokształcania. Mogli zmienić kwalifikacje, mogli poszukać jakiegoś rozwiązania. Nie podjęli trudu. [dyrektor szkoły, gmina F]

Dokształcania się nauczycieli trudno nie uznać za zjawisko pozytywne i pożądane. Jeśli jednak jest ono motywowane wyłącznie lub przede wszystkim obawą przed utratą pracy, to jego ocena nie wydaje się już tak oczywista. Problematyczny jest tu bowiem zarówno zewnętrzny, jak i negatywny charakter motywacji do zawodowego rozwoju nauczycieli. Pojawiają się wątpliwości, czy nauczyciel, który skłonny jest dokształcać się pod groźbą utraty pracy, będzie rozwijał się nadal, gdy groźba ta minie. Czy dokonywane przez niego wybory kierunku własnego rozwoju dyktowane są wyłącznie antycypowanymi oczekiwaniami lokalnych władz, czy też bierze on pod uwagę potrzeby swoich uczniów, szkoły, czy w końcu własne zainteresowania i pasję? Jeśli główną troską nauczyciela jest obawa o utrzymanie zatrudnienia, to czy nie będzie wybierał on wyłącznie takich kierunków doskonalenia, które wyposażą go w kwalifikacje pozwalające na obniżenie kosztów jego zatrudnienia? Czy te zaś zawsze przekładają się na poprawę jakości wykonywanej przez niego pracy, odpowiadają poznawczym i rozwojowym potrzebom uczniów? Sygnalizujemy te pytania, by zwrócić uwagę, że pomimo pozornie oczywistej wartości podejmowanych przez nauczycieli wysiłków zawodowego doskonalenia się, nie jest ona tak bezdyskusyjna, jeśli rozważy się okoliczności, przyczyny oraz charakter motywacji do jego podjęcia.

Postawy nauczycieli wobec doświadczanej przez nich sytuacji niepewności można odnieść do dokonanej przez Henrykę Kwiatkowską charakterystyki nauczycieli znajdujących się w tzw. przedkonwencjonalnym stadium rozwoju swojej zawodowej roli⁷. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku nauczycieli pracujących w szkołach działających w badanych przez nas gminach postawy te zostały wygenerowane lub wzmocnione przez utrzymujące się, niestabilne i niepewne (ze względu na systematycznie przywoływane zagrożenie likwidacji lub przekazania szkoły) warunki zatrudnienia. Zwracamy na to uwagę, ponieważ odwołanie się do wzorowanych na teoriach rozwoju osobowości schematów (stadium przedkonwencjonalne – konwencjonalne – postkonwencjonalne) mogłoby sugerować, że nasze diagnozy odnoszą się do samych nauczycieli – do cech ich osobowości czy charakteru, związanych z tym, że znajdują się w określonej fazie życia zawodowego. Naszym

⁷ Autorka posługuje się w swoich analizach konstruktem teoretycznym zbudowanym na podstawie teorii rozwojowych Lawrence’a Kohlberga, Erika Eriksona i Jürgena Habermasa (Kwiatkowska, 2008, s. 204).

zdaniem jednak kluczową rolę odgrywa tu sytuacja, okoliczności, w jakich i pod presją których nauczyciele ci się znaleźli, a nie ich indywidualne cechy. Zastrzeżenie to jest tym istotniejsze, że nasze spostrzeżenia dotyczą osób znajdujących się na bardzo różnych etapach swojej kariery zawodowej i różniących się od siebie stażem pracy.

Kwiatkowska opisuje badanych przez siebie nauczycieli jako charakteryzujących się „wysoką potrzebą gratyfikacji zewnętrznej i wzrostu poczucia własnej wartości pod wpływem okazjonalnego sukcesu, a także wysoką potrzebą zewnętrznej aprobaty i bezpieczeństwa w działaniu” (Kwiatkowska, 2008, s. 208). Jednocześnie, opisywani przez pedeutologę nauczyciele są zdeterminowani do realizacji swoich zawodowych zadań, nawet pomimo braku wsparcia i zainteresowania ze strony środowiska zewnętrznego, mimo braku poczucia bezpieczeństwa i bycia docenianym. Godzą oni „nastawienie na asekurację z nastawieniem na ryzyko” (Kwiatkowska, 2008, s. 208). Jeśli uznać, że charakterystyka ta rzeczywiście odpowiada postawie nauczycieli z gmin objętych naszymi badaniami, to należałoby postawić tu pytanie: Jakże ma to konsekwencje dla funkcjonowania lokalnej oświaty? Zdaniem Kwiatkowskiej, „jeżeli nauczyciel «oswoi» negatywne zmiany w systemie oświatowym, to z obawy o kolejne zmiany może tolerować własną niezgodę na nie, nawet je racjonalizować, bronić ich”, zaś „godzenie [przez nauczycieli] antagonistycznych potrzeb stabilizuje system, czyniąc go odpornym na zmianę” (Kwiatkowska, 2008, s. 209). Nie jest to zjawisko pożądane, szczególnie jeśli chcielibyśmy myśleć o nauczycielach jako o twórczych inicjatorach przemian w edukacji. Jak jednak staramy się pokazać w dalszej części niniejszego opracowania, zmiany w sieci szkolnej niewiele mają wspólnego z jakościową transformacją edukacji, wręcz przeciwnie – ich analiza ujawnia, jak silne są tendencje zachowawcze, tkwiące już na najniższych, lokalnych szczeblach polskiego systemu oświaty.

W wypowiedziach nauczycieli dotyczących sytuacji przed zmianami elementy opisu czy oceny niezwiązane z doświadczeniem niepewności pojawiają się sporadycznie, co może sugerować, że to właśnie poczucie zagrożenia organizowało optykę nauczycielskiego oglądu sytuacji panującej w oświacie. Dla gmin, w których taki stan utrzymywał się przez wiele lat, oznacza to, że nauczyciele – grupa potencjalnie mająca największe możliwości (kompetencje, uprawnienia i zobowiązania wynikające z przepisu zawodowej roli) w zakresie rozpoznawania potrzeb uczniów oraz doświadczenie, mogące stanowić cenny zasób dla budowania lepszego systemu lokalnej oświaty – skoncentrowani byli głównie na własnej, niestabilnej sytuacji i budowaniu strategii umożliwiających przetrwanie na oświatowym rynku. Nauczycielskie wspomnienia owego okresu – przedłużającej się niepewności – mają także niebagatelne znaczenie dla sposobu, w jaki oceniają oni zarówno sam przebieg procesu zmian w sieci szkolnej, jak i tego procesu skutki.

To była najbardziej pokojowa likwidacja w historii edukacji [śmiech]. My byliśmy przygotowani na to, że to w końcu nastąpi. Skoro ciągle się o tym mówiło. Kiedy człowiek się czegoś boi i to się w końcu wydarzy, to z jednej strony są emocje, żal itd., ale z drugiej strony – coś takiego jak ulga, bo stało się i teraz człowiek nie będzie musiał więcej się bać. [nauczyciel, gmina E]

Poczucie bezpieczeństwa stanowi, jak wiadomo, jedną z najbardziej elementarnych potrzeb każdego człowieka. Zaspokojenie jej po okresie długotrwałego deficytu może mieć istotne znaczenie dla sposobu dokonywania ocen. Przedłużająca się niepewność dotycząca przyszłości szkoły – która w przypadku nauczycieli oznacza lęk przed utratą pracy – powoduje, że to, co przedstawiane jest jako „zagrożenie, które może nadejść”, jest wyczekiwane, pomimo że wiąże się z ryzykiem trudnego lub nieprzyjemnego doświadczenia. Zakończenie tego specyficznego „stanu zagrożenia”, nawet jeśli związane jest z koniecznością poniesienia poważnych kosztów (np. utraty lub pogorszenia warunków pracy), może być kluczowym kryterium oceny wydarzenia, które ów stan zakończyło. Odnosimy wrażenie, że działało się tak w przypadku przekształceń w sieci szkolnej – wskazują na to wypowiedzi nauczycieli, dla których jedną z głównych zalet zmiany jest fakt, że ta wreszcie nastąpiła.

Trzydzieści lat mojej pracy to było – że tak powiem – z roku na rok. I z jednej strony [likwidacja – przyp. aut.] to była ulga. Wóz albo przewóz. Bo albo się rozwijamy i coś robimy więcej, albo – jak już mają

zlikwidować – niech likwidują. Bo dla nauczyciela pracującego ileś tam lat w jednym miejscu to było już psychiczne zmęczenie. Utrudnione było planowanie awansu zawodowego, planowanie czegokolwiek. Człowiek był jak „bąbel na wodzie”. [nauczyciel, gmina E]

Ciągle było mówione, a nie ma dzieciaków, jest mało dzieciaków. Praktycznie rzecz biorąc, myśmy drżeli każdego roku w maju, czy nie dostaniemy wypowiedzenia, bo było tak mało dzieci i w końcu, jak już doszło do tego, że otrzymaliśmy taką wiadomość, że szkoła będzie zamknięta, to powiem szczerze, że z jednej strony było nam bardzo przykro, że będzie zamknięta, że skończy się pewien etap, że no nie będzie tej szkoły, ale z drugiej strony miałyśmy jasną sytuację, że, słuchaj, musisz sobie znaleźć pracę, sama, przy pomocy wójta, nie wiem, przy jakiejś innej pomocy, ale musisz sobie znaleźć pracę. [nauczyciel, gmina K]

Takie odnotowane przez nas liczne wypowiedzi nauczycieli sugerują, że ich akceptacja dla zmiany zrodziła się w znacznej mierze ze zmęczenia długotrwałym doświadczaniem poczucia zagrożenia i niepewności.

Utrzymująca się niepewna sytuacja w lokalnej oświacie prowadziła ponadto do przyjmowania określonych strategii działania przez szkoły. Dowiadujemy się o nich przede wszystkim z wypowiedzi dyrektorów tych placówek, których różnego rodzaju zmiany miały dotyczyć. W szkołach tych rozważano, czy zgadzać się na proponowane przez samorząd rozwiązania, czy też decydować się na opór. Istotnym czynnikiem, mającym wpływ na ową decyzję, była kwestia, czy wcześniej w danej gminie dokonano już likwidacji lub przekazania jakichś placówek, czy też nie. Wśród rozmówców reprezentujących środowisko dyrektorów szkół panuje bowiem przekonanie, że jeśli do likwidacji lub przekazania dojść musi, najkorzystniej proces ten przebiega dla pierwszej z likwidowanych/przekazywanych placówek. Zatrudnieni w niej nauczyciele mają stosunkowo duże szanse na utrzymanie lub znalezienie pracy, czy to w tej samej, przejętej przez stowarzyszenie szkole, czy w takiej, z którą likwidowana placówka jest łączona, czy też w innej szkole bądź okołoszkołowej instytucji. Zdaniem naszych rozmówców, lokalnym władzom szczególnie zależy, by pierwsza zmiana przebiegła sprawnie i w miarę możliwości „bezboleśnie” – od tego zależy może bowiem w przyszłości akceptacja społeczności dla podobnych działań gminy (jak piszemy dalej, nie zawsze sprawdza się to w praktyce). Takie rozpoznanie sytuacji powodowało, że w kilku przypadkach dyrektorzy szkół niechętnie podchodzili do możliwości współpracy i zajęcia wspólnego stanowiska wobec proponowanych przez gminę zmian. Im dłużej utrzymywani byli w niepewności, im częściej doświadczali zbliżającego się zagrożenia likwidacji, tym bardziej wybierane przez nich strategie działania koncentrowały się wyłącznie na interesie ich własnej szkoły. Jak wyjaśnia jeden z dyrektorów zlikwidowanej placówki:

Kiedy pojawia się sytuacja likwidacji, to nauczyciel, rodzic i dyrektura jednoczy się i walczy, żeby nie być zlikwidowaną. Rodzice byli sprzymierzeńcami – każdy dla swojej szkoły. Tak to wyglądało dłuższy czas. Każdy chciał, żeby jego szkoła została, a reorganizacja, żeby dotyczyła kogoś innego. [dyrektor szkoły, gmina B]

Rozpoznawana przez szkolne społeczności sprzeczność interesów między poszczególnymi placówkami w sytuacji zagrożenia likwidacją prowadziła do narastających antagonizmów między tymi społecznościami, co w kilku przypadkach ułatwiło – niejako w myśl zasady „dziel i rządź” – władzom gminy przeprowadzenie zmian. Jednak koszty w postaci nieprzyjaznych relacji między szkołami (a także na linii szkoły - samorząd) odczuwalne są do dziś. Dyrektor jednej z przekazanych placówek (było to przekazanie poprzedzone uchwałą o likwidacji szkoły)⁸ tak wspomina stosunki między szkołami, panujące tuż przed dokonaniem zmian w sieci:

Ja się przyznam, że w pewnym momencie się wściekłam, bo już miałam dość, bo zawsze było tak, że przychodził luty i była sesja oświatowa. I ilekroć zbliżał się ten luty [...], wśród nas panowało takie przekonanie, że będą zamykać szkoły. I znów zbliżał się luty, i znów będą zamykać szkoły... Ktoś mówi: „No to

⁸ Zgodnie z ówczesnymi wymogami proceduralnymi szkoła musiała zostać zlikwidowana, by na jej miejsce powołana być mogła nowa placówka, dla której organem prowadzącym zostawało stowarzyszenie – w rzeczywistości obie decyzje zapadały na tym samym posiedzeniu rady gminy i łącznie oznaczały przekazanie szkoły stowarzyszeniu.

spotkajmy się, dyrektorzy, i będziemy się zastanawiać, jak się bronić”. No i myśmy się spotkali, dyrektorzy wszystkich szkół, i zamiast się zastanawiać, jak się bronić przed tym zamknięciem przez gminę, zaczęliśmy oskarżać siebie nawzajem: „Ciebie nie zamkną, bo ty masz układy”. No, niestety, tak naprawdę było. I ja wtedy doszłam do wniosku, że to już nie można dłużej czekać [...] [dyrektor szkoły, gmina D]

Dyrekcja i pracownicy tej szkoły doszli do wniosku, że godząc się na zmianę organu prowadzącego, zakończą trudny, długotrwały i męczący okres braku jasnych i jednoznacznych planów dotyczących przyszłości placówki.

Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące stanu niepewności, w jakim znajdowały się szkolne społeczności, zanim ostatecznie doszło do przeprowadzenia zmian, można pokusić się o stwierdzenie, że poza wymienionymi wcześniej, wskazywanymi przez naszych rozmówców przyczynami zmian, kolejnym ich powodem była właśnie przedłużająca się sytuacja braku stabilizacji i jasności co do przyszłości lokalnej oświaty czy, ujmując sprawę od drugiej strony – od dawna narastająca potrzeba zakończenia tej sytuacji:

Właściwie to niczemu dobremu nie służyło, bo my się też tu pogrążaliśmy, cała społeczność lokalna, i nauczyciele bardzo się denerwowali, i władze gminy... pewnie też już to nie było łatwe zadanie. [...] Ta atmosfera, która była przez wiele lat, niczemu dobremu nie służyła. W takiej atmosferze, gdzie nie ma zaufania, życzliwości, nie można dłużej pracować. Więc ja myślę, że to już był kres funkcjonowania szkoły. [dyrektor szkoły, gmina M]

2. Proces przekazywania i likwidacji szkół podstawowych

Ta część opracowania poświęcona jest procesom likwidacji i zamykania szkół podstawowych w badanych gminach. Zasługują one na uwagę z kilku powodów. Po pierwsze, propozycja zamknięcia bądź przekazania szkoły stanowi z reguły bodziec do zainicjowania w gminie debaty publicznej na temat lokalnego systemu edukacji i sieci szkolnej, w którą to debatę angażują się władze, przedstawiciele szkół, rodzice oraz mieszkańcy. Dyskusja staje się okazją do tworzenia, ujmowania w słowa, a także ścierania się różnych wizji szkoły, gminnej oświaty czy relacji między przedstawicielami władz, szkoły, rodzicami i dziećmi. Nie zawsze, co trzeba podkreślić, mamy do czynienia z głośnymi protestami społeczności przeciwko likwidacji szkoły, znanymi choćby z doniesień prasowych. Ale też debaty inicjowane w ramach procesów zamykania i przekazywania szkół nie stanowią przypadku w pełni otwartej, demokratycznej partycypacji. Pokazują raczej, jak ograniczone pole działania mają lokalne władze i obywatele, nie tylko ze względu na czynniki demograficzne i finansowe, ale także ze względu na silnie zakorzenione sposoby myślenia o tym, jaka powinna być „normalna” lub „dobra” szkoła (uwagę tym sposobom myślenia poświęcamy również w dalszej części raportu). Prześledzenie procesów zamykania i przekazywania szkół pozwala się dowiedzieć, jak ich uczestnicy wyobrażają sobie edukację. Wyobrażenia te natomiast (które w dalszej części raportu określamy mianem „samorządowych wizji szkoły”) – stanowiące drugi powód, dla którego warto owe procesy opisywać – wpływają na ostateczne decyzje i skutki całej zmiany. W wyniku debat toczonych w czasie przeprowadzania likwidacji i przekazywania szkół samorząd musi często modyfikować swe zamierzenia i zmieniać decyzje (np. w kilku badanych gminach pierwotnie planowano likwidację placówek, ostatecznie jednak, pod presją lokalnych społeczności, doszło do ich przekazania stowarzyszeniom). To, jak przebiegał proces decyzyjny, co mówili jego uczestnicy i jakie kroki podejmowali, zanim jeszcze szkoła została zlikwidowana bądź przekazana, ma zasadnicze skutki dla późniejszego funkcjonowania placówek i gminnych mikrosystemów edukacji.

Po trzecie wreszcie, z punktu widzenia rozmówców, zwłaszcza przedstawicieli władz samorządowych, sam proces zamykania i przekazywania szkół ma istotne skutki polityczne. Bardzo często przedstawiciele władz gminnych, pytani o to, jakie działania, z perspektywy czasu, przeprowadziliby inaczej, wskazywali właśnie na działania polityczne. Mówiono np., że nie udało się odpowiednio przygotować pracowników szkół, rodziców i mieszkańców do planowanych zmian w sieci szkolnej. Polityczne skutki traktowane były jako ważna część ogólnych skutków przekształceń. Dokładna ich analiza zostanie przedstawiona w trzeciej części niniejszego opracowania.

W zbadanych przez nas gminach wyróżnić można dwa zasadnicze rodzaje procesów likwidacji bądź przekazywania szkół: konfliktowy i bezkonfliktowy.

W części gmin proces przebiegał płynnie i bez zatargów między przedstawicielami władz a szkołami i społecznością lokalną. Działo się tak z trzech powodów. Po pierwsze, pracownicy placówki i mieszkańcy od długiego czasu zdawali sobie sprawę z konieczności przeprowadzenia zmian w sieci szkolnej – przede wszystkim za sprawą niskiego przyrostu demograficznego i faktu, że w likwidowanych bądź przekazywanych szkołach z roku na rok ubywało dzieci. Mówiąc prościej, społeczność szkolna i mieszkańcy uważali zmiany za nieuchronne. Gdy wreszcie pojawiała się inicjatywa zamknięcia bądź przekazania szkoły, przyjmowano ją wręcz z pewną ulgą, jako krok, który pozwoli zakończyć wieloletni okres niepewności dotyczący przyszłości placówki i, w wypadku nauczycieli, przyszłego zatrudnienia.

W części gmin zresztą władze aktywnie przyczyniały się do pogłębiania poczucia zagrożenia co do przyszłości szkół, podejmując – jeszcze przed wyrażeniem woli likwidacji bądź przekazania – decyzje prowadzące do znacznego pogorszenia sytuacji placówek lub utrudnienia ich funkcjonowania. Przestawano inwestować w budynki małych szkół oraz ich wyposażenie, likwidowano oddziały klasowe IV–VI, zmieniano obwody szkolne, co dodatkowo zmniejszało liczbę dzieci w placówce. Likwidacja lub przekazanie były przesądzone, zanim jeszcze formalnie zainicjowano proces zmian

w sieci szkolnej. Sytuacja ta bywała o tyle paradoksalna, że kilku szkołom udało się wcześniej zdobyć pozagminne środki na doposażenie bazy dydaktycznej bądź drobny remont lokalu – dokonywano więc niewielkich inwestycji, choć zasadniczo placówka bez odpowiedniego wsparcia gminy stopniowo chyliła się ku upadkowi.

Drugi powód uniknięcia konfliktów w części gmin stanowiła dobra komunikacja między władzami a mieszkańcami. Władze potrafiły przedstawić jasny plan działań, przekonać do niego mieszkańców oraz przedstawicieli szkół i zagwarantować wszystkim klarowną sytuację w przyszłości. Reagowały także w pewnym zakresie na oczekiwania i postulaty zgłaszane przez mieszkańców oraz przedstawicieli szkół i wykazywały gotowość do zawierania kompromisów. W jednej z gmin np. władze planowały zamknąć szkołę, ostatecznie jednak zgodziły się, by przejęło ją lokalne stowarzyszenie, dzięki czemu placówka mogła nadal funkcjonować. Dobra komunikacja i skłonność do zawierania kompromisów, o czym piszemy również dalej, nie jest warunkiem wystarczającym, by uniknąć konfliktów, wydaje się jednak warunkiem koniecznym.

Trzeci powód, dzięki któremu uniknięto konfliktów, to bierność mieszkańców i ich niezdolność do mobilizacji. Badanie nasze, ze względu na charakter wybranych gmin, dotyczy sytuacji w szkołach położonych przeważnie na obszarach wiejskich, w małych, defaworyzowanych środowiskach lokalnych. Rodzicom czy mieszkańcom, a zwłaszcza osobom z różnych względów wykluczonym bądź zagrożonym wykluczeniem społecznym, często brakowało odpowiednich zasobów (np. doświadczenia w samoorganizacji), pozwalających włączyć się aktywnie w negocjacje z władzami w kwestii likwidacji bądź przekazania placówek. Inaczej mówiąc, brak konfliktów wynikać może nie tylko z tego, że społeczność akceptuje plany gminy dotyczące sieci szkolnej, lecz również z niemożności wyrażenia sprzeciwu, zaproponowania innych rozwiązań (np. przejęcia szkoły zamiast likwidacji) i korzystania ze swych praw politycznych. Trzeba podkreślić, że wykluczenie społeczne nie musi z konieczności prowadzić do bierności – w wielu defaworyzowanych społecznościach doszło (o czym piszemy dalej) do mniej lub bardziej skutecznych dyskusji z władzami. Niemniej bierność mieszkańców sprzyja niekiedy podjęciu decyzji o likwidacji bądź przekazaniu szkoły. W takich przypadkach niepokoi brak debaty, której uczestnicy określiliby wspólnie, na ile w danych lokalnych uwarunkowaniach zmiany w sieci szkolnej są rzeczywiście nieuchronne, jeśli zaś zostaną za takie uznane – jak je przeprowadzać, by unikać znacznych kosztów społecznych. Jeśli mieszkańcy nie są dostatecznie dobrze zorganizowani, by przekazać władzom swoje opinie, postulaty czy poinformować o preferowanych rozwiązaniach, władze nie mogą wziąć tego wszystkiego pod uwagę, kiedy podejmują decyzje.

W części gmin doszło do wyraźnych konfliktów wokół decyzji o zamknięciu bądź przekazaniu szkół. Przypadki te są najbardziej zróżnicowane. Przypomnijmy, że do badania wybrane zostały gminy, w których zmiany dotyczyły więcej niż jednej szkoły podstawowej. Zatarci niekoniecznie dotyczyły jednak każdej likwidowanej bądź przekazywanej szkoły na tym terenie – zdarzało się, że jedną gminną placówkę udawało się zamknąć lub przekształcić bez społecznego sprzeciwu, wokół innej zaś dochodziło do sporów. Ponadto same konflikty miały wieloraki przebieg i różnych uczestników. W niektórych wypadkach personel szkoły gotów był zaakceptować zmiany (np. po to, by uniknąć dalszej niepewności co do zatrudnienia), protestowali natomiast rodzice lub przedstawiciele społeczności lokalnej. W innych przypadkach konflikt przeradzał się w zatarg personalny, np. między władzami gminy a dyrektorem jednej ze szkół, sprzeciwiającym się planowanej likwidacji. W czasie trwania różnych konfliktów podnoszono różne argumenty, czynili to zwłaszcza przeciwnicy likwidacji. Wreszcie, różne było nasilenie sporów i ich długofalowe konsekwencje. Udało nam się zbadać przypadki gmin, w których po burzliwym procesie decyzyjnym zdołano ustabilizować sytuację i uniknąć dalszych podziałów, w innych natomiast podziały powstałe wskutek konfliktu trwają po dziś dzień. Poszczególne gminy lepiej lub gorzej radziły sobie z zatargiem – łagodziły go szybko lub pozwalały, by się przeciągał. Zdarzało się nawet, że gdy pierwsze protesty przeciwko likwidacji lub przekazaniu placówki przynosiły skutki, tj. zmuszały władze do ustąpienia, te celowo podejmowały kroki opisane powyżej, dążąc do znacznego pogorszenia sytuacji szkół, by ostatecznie uczynić (niechciane) zmiany w sieci szkolnej nieuchronnymi.

W gminach, gdzie doszło do konfliktów, szczególnie często zwracano uwagę na polityczne skutki przekształceń w sieci szkolnej (które bardziej szczegółowo omawiamy w części trzeciej). Z tego punktu widzenia istotne jest przedstawienie ogólnej charakterystyki tych zatargów. Opis konfliktów, ze względu na ich zróżnicowanie, jest tu nieco bardziej rozbudowany, nie chcemy jednak wywoływać wrażenia, że ostre spory towarzyszące podejmowaniu decyzji o zamykaniu bądź przekazywaniu szkół są nie do uniknięcia (wrażenie takie jest o tyle prawdopodobne, że właśnie konflikty często w takich sytuacjach relacjonowane są w mediach lokalnych, regionalnych lub ogólnokrajowych).

2.1. Zmiany w sieci szkolnej – bezkonfliktowy przebieg procesu

W części badanych gmin proces przekazywania lub likwidacji odbywał się bez protestów i konfliktów, przy czym czasem społeczność lokalna i przedstawiciele szkoły biernie godzili się na zmiany, czasem zaś – dzięki dobrej komunikacji z władzami – mogli zgłosić pewne dodatkowe postulaty lub, unikając konfliktów, zaproponować inny sposób przeprowadzenia owych zmian. Pierwszym powodem, dla którego likwidacja bądź przekazywanie szkół przebiegać może bezkonfliktowo, jest niepewność co do przyszłości szkoły, związana głównie z jej niedoinwestowaniem i spadającą liczbą uczniów. W takich sytuacjach mieszkańcy, rodzice lub społeczność szkolna wiedzą, że placówki nie da się utrzymać i propozycję zmian (likwidacji bądź przekazania szkoły stowarzyszeniu) przyjmują ze zrozumieniem.

Myśmy tak podejrzewały, że będą chcieli radni zamknąć szkołę, ponieważ, no, została garstka tych dzieci [...], także to było wiadome, że to kwestia: będziemy albo nie będziemy [...]. I tak wytrzymał trzy lata. [nauczyciel, gmina H]

Praktycznie to byliśmy przygotowani do tego, bo i ta likwidacja nie poszła tak drastycznie, że: o, zamykamy, i koniec. Miała być szkoła zamknięta sześć lat temu, później jeszcze rok pan wójt zostawił [...], także tak stopniowo byliśmy przygotowani do tego. Nie było to jakieś cięcie takie drastyczne, że o, w lutym się dowiadujemy, poszedł wniosek do kuratorium, że likwidacja szkoły, nie, nie, nie. [nauczyciel, gmina H]

Myśmy wiedzieli o tym dużo wcześniej, to się wałkowało przez jakieś kolejne lata [...] Nie było tak, że to na nas spadło [...]. Mieliśmy świadomość, że z roku na rok jak nam się udało utrzymać tę szkołę, to wiedzieliśmy, że na drugi rok czy za dwa lata to po prostu padnie [...]. To umarło taką śmiercią naturalną. [...] Myślę, że gdyby były dzieci, to organ prowadzący na pewno by nie zrobił czegoś takiego. My, jako grono, rozumieliśmy. [nauczyciel, gmina F]

Ciągle było mówione, a nie ma dzieciaków, jest mało dzieciaków. Praktycznie rzecz biorąc, myśmy drżały każdego roku w maju, czy nie dostaniemy wypowiedzenia, bo było tak mało dzieci, i w końcu, jak już doszło do tego, że otrzymałyśmy taką wiadomość, że szkoła będzie zamknięta, to powiem szczerze, że z jednej strony było nam bardzo przykro, że będzie zamknięta, że skończy się pewien etap, że, no, nie będzie tej szkoły, ale z drugiej strony miałyśmy jasną sytuację, że, słuchaj, musisz sobie znaleźć pracę, sama, przy pomocy wójta, nie wiem, przy jakiejś innej pomocy, ale musisz sobie znaleźć pracę. [nauczyciel, gmina K]

Podobny stan rzeczy nie musi oznaczać, że przy likwidacji bądź przekazywaniu szkoły nie pojawiają się obawy ze strony rodziców, nauczycieli i dyrekcji placówek czy mieszkańców. Nauczyciele nie-pokoili się przede wszystkim o swoje zatrudnienie po przeprowadzeniu zmian. Rodzice natomiast o sytuację dzieci w nowej szkole (często wyrażano niepokój o to, jak dziecko z bardzo małej likwidowanej szkoły poradzi sobie w większej podstawówce; charakterystyczne w tym kontekście jest słowo „mołoch”, częste określenie szkół, do których trafiać mieli uczniowie z zamykanych placówek) i, w przypadku likwidacji, o konieczność dowożenia ich do położonej dalej placówki. Taka sytuacja nadal wiąże się zatem ze znaczącymi kosztami emocjonalnymi ponoszonymi przez przedstawicieli szkół i społeczności lokalnej, tyle że owe koszty nie stanowiły bodźca do znaczących zorganizowanych działań czy protestów.

Co charakterystyczne, w przypadkach, w których zawczasu pogodzono się z perspektywą zamknięcia szkoły, nie dochodziło raczej do jej przekazania, o ile władze gminy nie nadzorowały procesu przekazywania szkoły stowarzyszeniu lub przynajmniej nie asystowały mieszkańcom w owym procesie. Mamy tu na myśli takie działania, jak chociażby pomoc w znalezieniu stowarzyszenia ponadlokalnego lub w założeniu bądź przekształceniu stowarzyszenia działającego lokalnie i, ogólnie, odciążenie mieszkańców od licznych obowiązków związanych z przekazaniem. Bywało, że władze proponowały, by szkoła została przejęta, nie znajdowały jednak po drugiej stronie gotowych na to partnerów. Inaczej mówiąc, nauczyciele, rodzice lub mieszkańcy, którzy znaleźli się w podobnej sytuacji, nie tylko nie byli skorzy i zdolni do organizowania protestów, lecz również do zaproponowania przejęcia szkoły przez stowarzyszenie (czyli *de facto* rezygnowali z najbardziej oczywistej alternatywy wobec likwidacji).

Poczytałyśmy o tym w internecie i bałyśmy się podjęcia takiej decyzji. [...] Konieczne byłoby stałe źródło finansowania [...]. Tu są biedne tereny, nie było szans. [dyrektor zlikwidowanej szkoły, gmina F]
Nauczyciele się bali [...], wójt jeszcze zobowiązywał się, że zapewni opał i remonty, co w przypadku prowadzenia szkół przez stowarzyszenia to jest idealne rozwiązanie [...], był lęk przed nim, bo mimo wszystko wygodnie jest dostawać pensję pierwszego i mieć głowę spokojną. Przy stowarzyszeniu już się inaczej funkcjonuje, bo wtedy każdy nauczyciel jest współodpowiedzialny za wszystko [...], wtedy wszyscy muszą uczestniczyć, żeby to wszystko grało, nawet finansowo, i to jest jakieś pójście na ryzyko. Nie wiem, mieli opory duże [...], mieli czas na to, żeby zrobić, bo tu wójt zostawił czas, no ale się nie zdecydowali. Może przez to, że mu zaufali, że w razie czego to nie lądują na zerze, więc myślę, że chyba i to było, bo gdyby byli postawieni całkiem pod ścianą, że nic nie mają, no to wtedy nie masz wyboru, a tutaj mimo wszystko on jakoś myślał, żeby, żeby coś im zapewnić. [dyrektor funkcjonującej szkoły, gmina H]

Długotrwałe przekonanie o nieuchronności zmian nie sprzyja, jak widać, podejmowaniu przez szkoły lub mieszkańców inicjatyw pozwalających na przekazanie szkoły stowarzyszeniu. Nie można jednak traktować go jako czynnika całkowicie paraliżującego działania – w gminie J, gdzie przez wiele lat zmiany w sieci szkolnej traktowano jako przesądzone, nawiązano współpracę z Federacją Inicjatyw Oświatowych. Dyrektor zlikwidowanej placówki przekonywał w rozmowie, że on i jego pracownicy wiedzieli od dawna, że dojdzie do przekształceń i byli zdeterminowani, by przejąć szkołę i uchronić ją przed upadkiem. Ostatecznie jednak do tego nie doszło – szkoła została zamknięta.

W przypadku przekazywania szkół ich personel z reguły obawia się pogorszenia warunków pracy – głównie tego, że przestanie obowiązywać część zapisów Karty nauczyciela. Lęk dotyczy także nowych obowiązków i zwiększenia odpowiedzialności za organizację pracy szkoły, zwłaszcza jeśli gmina nie oferuje daleko posuniętego wsparcia. Inaczej mówiąc, przedstawiciele szkół obawiają się, że w wypadku przekazania szkoły stowarzyszeniu czekają ich zwiększone wysiłki i konieczność wykonywania zadań, w których nie mają doświadczenia. Z tego akurat punktu widzenia przekazanie jest mniej atrakcyjną formą zmian w sieci szkolnej. Budzi ono obawy, że – o ile gmina nie weźmie na siebie części odpowiedzialności, np. zapewniając wsparcie finansowe na remonty – prędzej czy później placówka i tak upadnie. Przekazanie szkoły jest z reguły uważane za zmianę mniej radykalną niż likwidacja. Często jednak, gdy trzeba powziąć konkretne zobowiązania związane z powołaniem i prowadzeniem stowarzyszenia oraz przejęciem placówki, pojawiają się obawy. Rodzice opowiadają w wywiadach o tym, jak bali się, że będą musieli z własnej kieszeni współfinansować szkołę stowarzyszeniową, czuli także, że brakuje im kompetencji do jej prowadzenia. Dlatego ostatecznie rodzice oraz nauczyciele wycofywali się i łatwiej godzili na likwidację – rozwiązanie, zdawałoby się, trudniejsze do zaakceptowania.

W niektórych gminach, gdy przedłużała się niepewność co do przyszłości szkoły, podejmowano decyzje dotyczące funkcjonowania placówek, które jeszcze bardziej pogarszały ich sytuację i czyniły likwidację bądź przekazanie nieuchronnymi. Warto zauważyć, że niepewność, która stanowi istotny kontekst procesów zmian w sieci szkolnej, to (do pewnego stopnia) rezultat konkretnych decyzji podejmowanych na poziomie lokalnym. W badanych przypadkach mamy przede wszystkim

do czynienia z decyzjami o nieinwestowaniu w budynki małych szkół – środki na remonty i doposażenie, które początkowo miały do nich trafić, gminy wykorzystywały, aby poprawić stan większych placówek. Kolejnym problemem małych szkół były klasy łączone, które, w opinii zwolenników zmian w sieci szkolnej, przyczyniały się do obniżenia jakości nauczania. Likwidowano także oddziały IV–VI, pozostawiając w danej placówce wyłącznie dzieci z klas I–III. Wreszcie, etaty specjalistów – pedagogów, psychologów, logopedów – tworzone w zasadzie jedynie w większych placówkach.

[Rodzice] mówili, że dzieci tu mają blisko, że bezpiecznie, że atmosfera... Raczej tak chcieli utrzymać tę placówkę. Potrzeba było czasu, żeby zmienili podejście. Był ten czas na tyle, że najpierw nie było klas, klas było coraz mniej, więc to tak stopniowo się odbywało, nie tak, że ciach. Rodzice mogli się przyzwyczaić, mieli czas na oswojenie się z sytuacją. A jak zostały tylko dwie klasy, to trudno było już o jakieś racjonalne argumenty. Część rodziców chyba do końca nie była za tym, żeby zamknąć tę placówkę, ale część już później zdecydowała, że tak, już nie było jednomyślności. [nauczyciel, gmina K]

W gminie K, wskutek oporu rodziców przeciwko planowanej likwidacji szkoły, podjęto zamiast tego decyzję o zamknięciu oddziałów klasowych IV–VI. W rezultacie placówkę jeszcze trudniej było utrzymać. Można więc powiedzieć, że rodzice mimowolnie doprowadzili do sytuacji, w której zamknięcie szkoły stało się dla samorządu łatwiejsze.

Tak jak u nas najpierw miało być, tak, że wszystkie klasy miały być zlikwidowane, cała szkoła od razu, ale rodzice się nie zgadzali, no i jednak zostało, zostały te najmłodsze klasy, no a później już, powiem tak, że sama się rozsypała [podupadła i ona tak sama dążyła do wykończenia], a nie tak, że doszło do tego, że na przykład wójt czy tam radni powiedzieli, że zamykamy szkołę, tylko po prostu dzieci było tak mało [...]. Później to tak było wiadomo, że to wcześniej czy później nastąpi, że ta szkoła zostanie zlikwidowana. [rodzic, gmina K]

Długotrwały (w niektórych przypadkach) okres poprzedzający likwidację szkoły wiązał się, jak widać, z wytworzoną niepewnością. Na skutek decyzji samorządów pogarszały się warunki funkcjonowania placówek, które planowano zlikwidować (przeważnie małych szkół wiejskich, kształcących uczniów z defaworyzowanych środowisk). To zaś prowadziło do sytuacji, w której przedstawiciele szkół i społeczności lokalnej byli bardziej skłonni pogodzić się z likwidacją, mniej zaś skłonni do protestów. Nie zawsze jednak musi tak być. Poniższa wypowiedź radnego gminy G dobrze ilustruje, jak wskutek świadomych decyzji władz zmieniają się warunki działania szkół i zwiększa się prawdopodobieństwo likwidacji:

Odcieśliśmy dwa piętra. Czyli zabudowaliśmy... ograniczyliśmy w ostatnim roku do parteru, tak żeby ciepło nie uciekało. Czyli ciężki komunikacyjny na piętra były odizolowane, zabudowane i ocieplone. Staraliśmy się to redukować. No niestety. Szło 100 ton węgla w ciągu roku. Nawet jeżeli zima była łagodna. 160 maksymalnie. Proszę przeliczyć samo ogrzewanie. Trzech palaczy trzeba utrzymać. No bo takie są standardy. Koszty były ogromne. [radny, gmina G]

Niemniej, w przypadku tej akurat szkoły, doszło do silnego konfliktu i protestów przeciwko planowanej likwidacji.

Innym czynnikiem, który sprzyjał bezkonfliktowemu przekazywaniu bądź likwidowaniu szkół, była dobra komunikacja między władzami a pracownikami szkoły, rodzicami lub mieszkańcami miejscowości, w której znajdowała się placówka. W kilku przypadkach rozmówcy podkreślali znaczenie odpowiednio wcześniej przygotowanych spotkań i rozmów władz gminy z przedstawicielami szkoły, społeczności i rodziców, przedstawienia zainteresowanym możliwie wyczerpującej informacji na temat planowanych zmian i ich przebiegu, gotowości do kompromisu i ustępstw ze strony władz. Służyło to rozładowaniu napięć, rozwianiu wątpliwości i pozwalało sprawniej przeprowadzić proces przekazywania czy likwidowania szkół.

Zapewniałem na spotkaniu z rodzicami [...], chociaż nie było protestów, nie było jakichś problemów większych, ale rozmawiałem z rodzicami i zapewniałem, że ta reorganizacja ma na celu poprawę warunków nauki, nauczania dzieci. I tutaj było przyzwolenie. [wójt, gmina K]

Tu było dużo tych zebrań informujących, dużo rozmów [...], to się kotłowało, praktycznie odkąd tylko powstało gimnazjum, od 1999 roku, to cały czas były rok w rok rozmowy o likwidacji. [dyrektor szkoły, gmina H]

Z rodzicami też rozmowy były już wcześniej, to nie było ukrywane, nie było robione tajemnicy, tylko od samego początku były te rozmowy i ja pamiętam, że trzy lata takich zebrań z rodzicami [...], nie da się zamknąć szkoły w ciągu jednego roku. [dyrektor szkoły, gmina H]

Wójt dobrze to rozegrał, bo to nie było tak, że postawił warunek, że gminie się nie opłaca i zamyka czy przenosi szkołę [...]. Było kilka spotkań i ludzie stopniowo się przyzwyczajali, że faktycznie coś z tym trzeba zrobić. [rodzic, gmina A]

Pamiętam takie miłe spotkanie w S. – po wywiadówce zostali zainteresowani rodzice – było około 75 osób i opowiedzieliśmy, jakie plany ma samorząd, jak te szkoły będą funkcjonować [...]. Jedno pytanie merytoryczne padło od rodziców: „Co będzie, jakby nam się nie powiodło?” [...] i to mnie zbudowało, że tylko jedno takie rzeczowe i konkretne pytanie padło. To mi pokazało, że ludzie rozumieją, co się do nich mówi. [...] Wszystkie spotkania były sympatyczne, ale co było najważniejsze, to że wcześniej (przed decyzją) była rozmowa z nauczycielami. [wójt, gmina A]

Co istotne, również przedstawiciele władz gmin, w których doszło do konfliktów, z perspektywy czasu wyrażali żal, że nie zadbali o odpowiednią komunikację i nie przygotowali społeczności na zmiany w sieci szkolnej.

Spokojnemu przebiegowi omawianych procesów w niektórych gminach sprzyjała także bierność przedstawicieli szkół, rodziców i mieszkańców. Z reguły nawet w przypadkach bezkonfliktowych pojawiały się głosy sprzeciwu, próbowano podejmować jakieś działania, by nie dopuścić do likwidacji lub przekazania szkoły, ale były one raczej przygodne i nie przerodziły się w skoordynowaną akcję społeczną lub polityczną, która mogłaby skłonić władze gminy do zmiany decyzji. W wielu przypadkach konfliktów udało się zatem uniknąć, gdyż niezadowolenie wyrażane przez pojedyncze osoby (pracowników szkół, rodziców czy mieszkańców) nie przemieniło się w społeczną emocję, zdolną zmotywować ludzi do skoordynowanych działań. Nie było celem badania dokładne analizowanie czynników, które sprawiały, że w jednych gminach protest przybrał charakter zbiorowy, w innych zaś nie. Możemy co najwyżej stwierdzić, że nawet mimo niepewnej przyszłości szkół i świadomości, że stanu obecnego dłużej nie da się utrzymać, a zmiany są przesądzone, działania władz, zmierzające do konsolidacji sieci bądź przekazania szkół, wszędzie w zasadzie budziły jakiegoś rodzaju kontrowersje – tyle że nie zawsze przeradzały się one w otwarty, zorganizowany protest.

2.2. Przypadki konfliktowe

Sprzeciw wobec likwidacji bądź przekazania szkoły bywa różnie argumentowany, zależnie od tego, kto z nim występuje. W badanych gminach zaobserwowaliśmy podobną retorykę wśród poszczególnych grup – przedstawicieli szkół, rodziców i mieszkańców. Argument, który najsilniej łączy wszystkie te osoby, dotyczy „dobrej dzieci”. Małe szkoły, jak twierdzili protestujący, zapewniają lepszy, bardziej swojski klimat. Są bliżej położone, nie ma zatem problemów z dojazdem. Wreszcie – i ta teza pojawiała się bardzo często – są znacznie bezpieczniejsze aniżeli większe szkoły, do których miałyby trafić dzieci ze zlikwidowanych placówek. Ponadto sprzeciw budziła sama idea zmiany, z której skutkami właśnie dzieci musiałyby sobie radzić – podkreślano, że uczniowie (i oświata w ogóle) potrzebują stabilności i bezpieczeństwa.

Przedstawiciele placówek protestowali z kolei z obawy, że skutek zmian w sieci szkolnej pogorszy się ich sytuacja zawodowa. Drugi istotny argument, przytaczany przez tę grupę, dotyczył natomiast tego, że propozycja zamknięcia bądź przekazania szkoły to wyraz niezasłużenie niskiej oceny ich pracy.

Nauczyciele i dyrektorzy twierdzili, że w małej szkole dobrze i starannie wywiązują się ze swoich obowiązków, jednak władze gminy wolą myśleć w kategoriach finansowych, ignorując jakość kształcenia.

Okazuje się, że nasze pensje są tak wysokie, że, niestety, obciążają budżet gminy. Ja to się czuję po latach jak wyrzutek, że byłam niepotrzebna, że to, co robiłam, to było niepotrzebne, po co ja się tak angażowałam, gdzie po latach tylko pieniądź gra główną rolę? [nauczyciel, gmina J]

Szczególnie ciekawy w tym kontekście jest przypadek gminy H, gdzie władze podczas spotkań informacyjnych ze społecznością przedstawiły wyliczenia dotyczące kosztów wynagrodzeń dla pracowników placówek, by pokazać, że ze względów finansowych zmiany w sieci szkolnej są konieczne. Nauczyciele nie tylko kwestionowali owe dane i zarzucali władzom manipulację, ale także przekonywali, że nie należy planować przekształceń, odnosząc się wyłącznie do kwestii pieniędzy.

Tak, tak, oszczędności ile, tak, ja pamiętam, jak się denerwowaliśmy, bo ile to zarabiamy, jakie kwoty brane były, jakieś z kosmosu były, dziwne, żeby przedstawiać, ile to kosztuje utrzymanie takiej szkoły, bo to chyba było wszystko: i opał, i prąd, i wszystko było do takiego kosztorysu wliczone, także to były takie kwoty, że myśmy nie wierzyły, że aż tak, tyle szkoła może kosztować. [nauczyciel, gmina H]

Cały czas te wyliczenia, które się przedstawia, to one mogą być, mogą być mylne, bo różnie nawet radni interpretują to dokładanie, to słowo dokładamy [...] i tu można by wiele godzin z nimi dyskutować i argumenty są takie, jakie są, że subwencja idzie tylko na pewne rzeczy, a samorząd musi jednak z własnej subwencji, nie tylko z oświatowej, pewne rzeczy finansować, tutaj jest zawsze to tarcie i tutaj przedstawianie tych argumentów finansowych niekoniecznie musi być prawdziwe. [nauczyciel, gmina H]

[Argumenty takie] nie są przekonujące, bo one nie mają na celu dobra dziecka, tylko kieszeń, tylko pieniądze i pieniądze, zawsze tylko, jeśli nie wiadomo, o co chodzi, no to chodzi o pieniądze. [nauczyciel, gmina H]

Natomiast, co interesujące, przedstawienie owych wyliczeń pozbawiło nauczycieli poparcia społeczności lokalnej i sprawiło, że ostatecznie w omawianej gminie nie doszło do otwartych konfliktów. Z punktu widzenia rodziców bowiem nauczyciele zarabiali całkiem dużo i różnica ta spowodowała, że obie grupy przestały się ze sobą solidaryzować.

Powiedział oficjalnie jeden z rodziców, że [nauczyciel] przyjdzie na cztery godziny, a on musi ileś tam krów wydoić, żeby mieć te pieniądze. [...] Tak ich ubodły te zarobki, tak. [dyrektor szkoły, gmina H]

Były wyliczenia, tak, i głośno było czytanie na zebraniu, ile zarabiają nauczyciele, co, powiem, dużo wpłynęło na podejście rodziców, czasami się słyszało, że, no, jedni może byli za tym, żeby te szkoły zostały, inni: „No i dobrze, nie będą mieć pracy”. [...] Te zarobki to bardzo bolały, bardzo, i to był mocny argument [żeby szkołę zlikwidować], to był mocny argument, przyznam, że z tym dobrze wyszli. [...] No, nie uogólniam, że wszyscy, bo na przykład jeden rodzic wstał i powiedział, że jak skończyłeś siedem klas, to nie porównuj się do nauczyciela, bo to też nie można uogólniać sprawy, że wszyscy byli anty nastawieni, bo byli rodzice, którzy, dla nich to nie było ważne, że my zarabiamy dużo czy mało, bo to nie było dla niego istotne, tylko istotne było, żeby była szkoła. [dyrektor szkoły, gmina H]

Mamy tu więc przykład sytuacji, w której jedna z grup (przedstawiciele szkoły) podjęła pewną próbę zorganizowania protestu, do którego jednak ostatecznie nie doszło, a to częściowo dzięki wysiłkom władz na rzecz dobrej komunikacji, częściowo zaś dlatego, że przedstawiciele szkół nie mogli liczyć na wsparcie innych członków swych lokalnych społeczności. Niemniej, o czym piszemy dalej, zdarzają się przypadki, gdy nawet jedna z grup potrafi opóźnić lub utrudnić proces zmian w sieci szkolnej.

Jeśli chodzi o rodziców z badanych gmin, to wyrażali oni szczególne zaniepokojenie sytuacją swych dzieci w nowej szkole oraz problemem dojazdów. Dowóz uczniów do placówek, za którego organizację odpowiedzialna jest gmina, stanowi jeden z istotnych problemów związanych ze zmianami w sieci szkolnej. Często na skutek podobnych obaw władze muszą godzić się na ustępstwa

i organizować transport po względnie wysokich kosztach, żeby ułatwić dzieciom podróż do szkoły (np. ograniczyć czas przejazdu), co oznacza mniejsze oszczędności w wydatkach na oświatę. Dla pozostałych mieszkańców natomiast perspektywa zamknięcia szkoły wiązała się głównie z obawą przed utratą ważnego dla społeczności lokalnej miejsca, instytucji, która podnosi prestiż i status miejscowości. W wielu wsiach, których dotyczą zmiany w sieci, szkoła jest jedyną świecką placówką publiczną, jedynym istniejącym jeszcze miejscem reprezentującym państwo. Ma swoje tradycje, stanowi symbol dawnych nadziei na lokalny rozwój. Nawet jeśli nadzieje te pozostały płonne, tj. przez lata rozwój nie nastąpił, utrata tego ostatniego symbolu postrzegana jest jako moment definitywnego upadku wsi. Niemale znaczenie ma także integracyjna funkcja szkoły. Przedstawia się ją jako miejsce, gdzie mieszkańcy się spotykają, gdzie sami tworzą przestrzeń publiczną. To ostatnie niekoniecznie jest prawdą. Z zebranych materiałów wynika, że czasem szkoła wcale nie jest realnym miejscem spotkań i wspólnych działań. Mieszkańcy lubią myśleć, że mają takie miejsce, choć w rzeczywistości rzadko z niego korzystają – często kończy się na kilku spotkaniach czy uroczystościach w roku, na które, co więcej, przychodzi niewiele osób z danej wsi. Niemniej, nawet utrata symbolu pewnych możliwości jest dla mieszkańców doświadczeniem trudnym, którego nie należy ignorować.

Niemcy wybudowali tę szkołę, dbali o edukację, a Polacy ją likwidują. [...] Mieszkańcy rozbudowywali tę placówkę, wiele nakładów i finansowych, i swojej pracy [...]. To była wielka radość dla całej wsi. Teraz nagle ma to wszystko być zabrane i mają być mieszkania socjalne bądź komunalne, dorobek wielu pokoleń. No, łzy w oczach, płacz. Tak nie może być, że my to zniweczymy wszystko, cały dorobek kilku pokoleń ludzi zatroskanych o to miejsce. [mieszkaniec, gmina M]

W niektórych przypadkach – jak w podanym wcześniej przykładzie, gdzie rodzice nie wsparli nauczycieli, usłyszawszy informację o ich zarobkach – konflikt nie przebiega według prostych podziałów w rodzaju „władze gminy – społeczność lokalna”. Działania protestacyjne, które skutecznie utrudniają lub czasowo zatrzymują proces przekazywania bądź likwidacji szkoły, podejmują czasem wyłącznie przedstawiciele jednej grupy – szkoły, rodziców, mieszkańców. Ważną rolę odgrywa także rada gminy, która ostatecznie podejmuje uchwałę dotyczącą likwidacji bądź przekazania placówki. Nie będzie zaskakującym wniosek, że wśród radnych w niejednym przypadku również uformowała się opozycja wobec zmian. Niekiedy, pod wpływem protestów ze strony przedstawicieli szkół, rodziców bądź społeczności lokalnej, radni odmawiali czasowo władzom gminy swego wsparcia i odwolekali moment podjęcia decyzji o zmianach w sieci szkolnej lub też odrzucali wnioski. Pamiętać trzeba przy tym, że mówimy tu wyłącznie o gminach, w których proces został ostatecznie przeprowadzony – szkoły przekazano lub zlikwidowano. Nie analizowaliśmy przypadków, w których społeczność (ze wsparciem rady lub bez niego) zdołała całkowicie powstrzymać władze gminy i „uratować szkołę”.

Ponadto – co niezwykle istotne – badaliśmy gminy, w których decyzje o przekształcaniach sieci szkolnej dotyczyły kilku placówek. Na podstawie zebranych materiałów można stwierdzić, że w takich wypadkach skuteczne przeprowadzenie procesu zamknięcia bądź przekazania jednej gminnej szkoły niekoniecznie musi oznaczać, że równie sprawnie uda się zrobić to samo w innej placówce. Sprawna likwidacja szkoły w jednej wsi nie sprawi, że i w innej miejscowości na terenie tej samej gminy szkołę da się zamknąć łatwo i bez większych problemów⁹. To samo dotyczy przekazywania szkół stowarzyszeniom. Konflikty na tle zmian w sieci szkolnej przybierają więc bardzo zróżnicowane formy. Dokładna analiza przyczyn sporów nie była celem naszego badania; w tym miejscu pragniemy jedynie owo zróżnicowanie ogólnie opisać, zastrzegając ponadto, że z pewnością nie jest to opis wyczerpujący.

⁹ Pisaliśmy wcześniej, że nauczyciele z pierwszej zlikwidowanej szkoły mają największe szanse na znalezienie zatrudnienia. Nie zawsze oznacza to jednak, że do planów likwidacji nastawieni są przychylnie, a proces przebiegnie bezkonfliktowo. Władze lokalne starają się ponadto, by początek procesu zmian w sieci szkolnej – pierwsze przekazanie lub konsolidacja – miał spokojny przebieg, dzięki czemu łatwiej będzie przekazywać lub likwidować kolejne szkoły. Nie ma jednak gwarancji, że rzeczywiście strategia ta przyniesie oczekiwane skutki. Mimo udanej zmiany dokonanej w jednej szkole, podczas przekształcania kolejnych placówek może dojść do konfliktów.

W kwestii różnorodności grup zgłaszających sprzeciw wobec planowanych zmian w sieci szkolnej, podać można kilka przykładów. W gminie J rodzice, na stosunkowo późnym etapie działań, złożyli wniosek o przeprowadzenie lokalnego referendum. Gmina ta planowała jednoczesną likwidację trzech szkół podstawowych. Rodzicom zaproponowano, by utworzyli stowarzyszenia, które mogłyby placówki te przejąć, pomysł ten nie zaowocował jednak żadnymi działaniami. Część rodziców natomiast już zawczasu zaczęła przenosić dzieci do innych szkół. Gdy jednak po długich przygotowaniach rada gminy przyjęła – podczas jednej sesji – uchwały o likwidacji placówek, rodzice i mieszkańcy złożyli poprawny formalnie wniosek o przeprowadzenie referendum w tej sprawie. Referendum nie miało wiążącego charakteru, tj. gdyby było ważne i gdyby głosujący wypowiedzieli się przeciwko likwidacji, rada i tak nie musiałaby zmieniać swojej decyzji. Ostatecznie jednak z przyczyn prawnych trzeba było je przeprowadzić; frekwencja (uprawnieni do głosowania byli wszyscy dorośli mieszkańcy gminy) wyniosła zaledwie 8,3% i inicjatywa okazała się nieważna. Niemniej, doszło do głośnego wyrażenia społecznego sprzeciwu, do sytuacji, która może wiązać się z istotnymi skutkami politycznymi.

Jeszcze ciekawszy jest inny przypadek likwidacji szkół. Władzom gminy G udało się, za pomocą obietnicy utrzymania zatrudnienia, przekonać do swych planów nauczycieli, ta grupa nie zgłaszała więc właściwie sprzeciwu. Dbano również o odpowiednie informowanie mieszkańców o zmianach i innych zamierzeniach. Burmistrz stawiał jednak rodziców i pracowników szkół przed faktem dokonanym, co ostatecznie pogłębiło tylko niepokój. Obawy rodziców, rekonstruowane po latach przez naszych rozmówców, nie zostały odpowiednio wcześniej rozwiązane ani nawet przedyskutowane:

Rodzice byli bardzo roztrzęsieni. To na pewno. Stali przed wielką niewiadomą. Bo dzieci z takich małych miejscowości one się wszystkie znają. Tam dostały rozrzut. Każdy poszedł gdzie indziej. Tam jest wielka szkoła. Dla nas to jest wielka szkoła. [...] Szkoła, gdzie 100 czy 200 dzieci, to jest szok dla takiego dziecka, a im mniejsze to dziecko, tym gorzej. [...] A jak w tej szkole było tyle dzieci co w oddziale przedszkolnym, to jest dla takiego dziecka naprawdę duży szok. Dla rodziców na pewno też szok, bo on tutaj wiedział, że dziecko tu przyjdzie, a tu, niestety, jest obowiązek. Trzeba to dziecko wyprowadzić. Im mniejsze, zobaczyć, czy ono dotarło, czy ono wróciło. [...] Na początku był konflikt. Rodzice nie chcieli. Ja też bym nie chciała na ich miejscu. Mając dzieci pod boki, gdzie mogły się uczyć. [rodzic, gmina G]

Kolejną stroną w opisywanym sporze był dyrektor jednej z likwidowanych szkół, który sprzeciwiał się decyzji władz. Tak doszło do bardzo spersonalizowanego konfliktu. Dyrektor, niedawno jeszcze corocznie nagradzany przez wójta, padł ofiarą różnego rodzaju plotek i oskarżeń o nadużycia i nieprawidłowe pełnienie funkcji. Za pracę na zastępstwo w innej gminnej szkole otrzymał karę dyscyplinarną, choć sam utrzymuje, że uzyskał na to ustną zgodę burmistrza. Po przeprowadzeniu kontroli przez kuratorium nie postawiono mu ostatecznie żadnych zarzutów. Jednak personalizacja konfliktu odwróciła uwagę innych grup od problemu zmian w sieci szkolnej, rzeczonemu dyrektorowi zaś zmuszony został do złożenia wymówienia i obecnie nie pracuje już na terenie omawianej gminy. W innej miejscowości na terenie tej samej gminy grupę protestującą tworzyli rodzice. Podjęli oni działania zmierzające do przekazania placówki dużemu, ponadlokalnemu stowarzyszeniu. Burmistrz zdecydowanie nie wyraził jednak na to zgody:

Uważałem, że to będzie dla dzieci szkodliwe. Żeby dzieci się uczyły znowu w klasach dwu-, trzyosobowych. Druga rzecz – skąd oni by wzięli nauczycieli? [...] Dla mnie to było na zasadzie, że znowu jakieś pośrednie rozwiązanie, które niczemu nie służy. [burmistrz, gmina G]

Jednocześnie gmina, przyjąwszy uchwałę o zamiarze likwidacji szkół, musiała wystąpić o zgodę na podjęcie tych działań do kuratorium oświaty, instytucja ta jednak zgody nie wyraziła. W gminach objętych badaniem taka sytuacja zdarzyła się kilkukrotnie – niezależnie od woli władz i społeczności

negatywna decyzja kuratoriów często wydłużała proces decyzyjny¹⁰. Omawiany przypadek jest natomiast również pod tym względem wyjątkowy, że burmistrz, dostawszy odmowną odpowiedź z kuratorium, przy wsparciu rady gminy zmienił obwody szkolne i liczba dzieci w placówkach przeznaczonych do likwidacji dodatkowo spadła.

Powyższy przykład pokazuje jednocześnie kilka istotnych zjawisk, które obserwowaliśmy również w innych badanych gminach. Po pierwsze, komunikacja na linii władze–mieszkańcy okazała się niewystarczająca. Za fakt ten odpowiadał w dużym stopniu styl zarządzania, preferowany przez burmistrza, który stawiał na bardzo stanowcze i zdecydowane działania. W rezultacie, z powodu braku odpowiedniej komunikacji, rodzice dzieci z poszczególnych szkół zgłaszali sprzeciw wobec likwidacji placówek, próbując powstrzymać ten proces, lecz nie wsparli ich nauczyciele, którym złożono obietnicę otrzymania pracy w innych szkołach. Doszło ponadto do personalnego konfliktu burmistrza z dyrektorem jednej z placówek, sprzeciwiającym się likwidacji. Ten spór utrudnił budowanie lokalnych koalicji, które dążyłyby do zachowania szkoły, między placówką a rodzicami i wywołał dodatkowe napięcia. Wreszcie, istotną rolę odegrało kuratorium oświaty, którego decyzja wydłużyła proces przekształcania sieci szkolnej i pogłębiła niepewność społeczności. Władze gminy zaś skorzystały z powstałego zamieszania i celowo podjęły kroki prowadzące do pogorszenia sytuacji przeznaczonych do zamknięcia szkół, co w zasadzie przesądziło o ostatecznej likwidacji placówek.

Obecnie kuratoria nie wydają już decyzji w sprawie likwidacji szkół, a jedynie niewiążące opinie, ich rola uległa więc znacznemu umniejszeniu. W analizowanych przez nas przypadkach zdarzały się jednak sytuacje, gdy protestujące społeczności odwoływały się do kuratoriów i znajdowały w nich sojuszników, można więc stwierdzić, że kuratoria nadal w pewnym stopniu sprzyjać mogą społecznym protestom przeciwko likwidacji szkół. Zaskakująco niewielką rolę w badanych gminach odgrywały natomiast związki zawodowe. Nie stanowiły one odrębnej strony w protestach, a co najwyżej, udzielały pewnego wsparcia protestującym nauczycielom (o ile w ogóle do zorganizowanych protestów dochodziło).

W niektórych gminach protesty nie przyniosły długotrwałych skutków i gdy doszło już do zmian w sieci szkolnej, sprzeciwy słabły lub zamieniały się w indywidualną frustrację nauczycieli, dyrektorów czy pojedynczych rodziców, o czym nieco więcej piszemy przy omawianiu skutków zmian. Zdarza się jednak, że konflikt jest bardzo trwały i zagraża funkcjonowaniu przekształconych placówek. W gminie D specjalnie utworzonym stowarzyszeniom przekazane zostały cztery szkoły. Co ciekawe, pierwsza z nich przejęta została niejako z inicjatywy osób z nią związanych – zmęczone niepewną sytuacją środowisko tej placówki w pewnym momencie samo zaczęło zabiegać o zmianę organu prowadzącego. Jeśli chodzi o kolejne trzy szkoły, na których utrzymanie samorząd nie mógł sobie pozwolić, gmina planowała ich likwidację, jednak ostatecznie i one zostały przejęte przez lokalne stowarzyszenia. W szczególności zmiana planów co do ostatniej z przekazanych szkół stała się zarzewiem poważnego konfliktu, którego skutki są dla szkoły wyjątkowo dotkliwe. O ile bowiem pierwsze trzy z przejętych placówek są finansowo i organizacyjnie wspierane przez gminę, o tyle w rozwój i funkcjonowanie czwartej, najmniejszej szkoły gmina nie inwestuje. Relacje tej placówki z samorządem dodatkowo komplikuje fakt, że jej dyrektor jest jednocześnie radnym, a jego starania, by szkołę uratować wbrew woli władz, spowodowały, że powstał silny konflikt personalny. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której władze, zmuszone do zmiany pierwotnych planów, prowadzą obecnie skrajnie różną politykę w stosunku do poszczególnych szkół stowarzyszeniowych w swej gminie. Z trzema placówkami współpraca przebiega dobrze, władze wspierają je na wiele sposobów, z jedną natomiast, wskutek personalno-politycznego konfliktu, nie chcą mieć nic wspólnego. Przypadek ten jest kolejnym już przykładem na to, jak różne mogą być losy przekazanych szkół, jak wiele czynników ma na to wpływ i, tym samym, jak niejednoznacznym i niepoddającym się prostym ocenom procesem jest delegowanie zadań oświatowych przez samorządy.

Na zakończenie warto przytoczyć inny przypadek. Dotyczy on gminy L, w której wskutek zdecydowanego sprzeciwu rodziców i przedstawicieli szkół placówki nie zostały zlikwidowane, za to przekazano je lokalnym stowarzyszeniom.

¹⁰ Pamiętać trzeba jednak, że badaliśmy wyłącznie gminy, w których udało się przeprowadzić zmiany w sieci szkolnej, a więc, co oczywiste, nie zajmowaliśmy się sytuacjami, w których kuratorium skutecznie zablokowało likwidację.

Nastąpiła mobilizacja społeczności wiejskiej w obronie szkoły, polegająca na osobistym docieraniu delegatów wsi do każdego z radnych gminnych w celu wyjaśnienia im, jak ważna dla społeczności wiejskiej jest ta szkoła. [dyrektor szkoły, gmina L]

Warto zwrócić uwagę na argumentację grup sprzeciwiających się zmianom. W przytoczonej poniżej wypowiedzi z jednej strony mowa jest o ważnej roli, jaką w społeczności odgrywa szkoła, z drugiej strony zaś wskazuje się na zalety kształcenia w małych szkołach, co stanowi interesującą przeciwwagę dla tez, które omawiamy w innej części opracowania, dotyczących zalet konkurencji między uczniami. Poniższa wypowiedź wyraźnie podkreśla bowiem rolę współpracy dzieci, którą warto podtrzymywać i dla której warto podejmować działania w obronie szkół.

Była złość ogromna. Oburzenie w okolicy było straszne. Z tego względu, że o tę szkołę każdy dbał. W tej chwili, jak są jakieś remonty, to przychodzą rodzice, żeby było taniej. Ja nie wyobrażam sobie, by moje małe dziecko wysłać do dużej szkoły. Tutaj dzieci nawzajem się szanują, one tutaj właśnie, w tej szkole naszej, tę wartość wynoszą. Nie ma takiego poniżania jak w innych szkołach, kto bogatszy, kto lepszy, to jest od razu rugowane. [rodzic, gmina L]

Po protestach na forum rady gminy radni zgodzili się odstąpić od zamiaru likwidacji szkoły. Ważną rolę odgrywała determinacja mieszkańców. Gmina przekonywała, że utrzymanie placówki będzie wiązało się z koniecznością odstąpienia od ważnej inwestycji – zbudowania wodociągu. Obywatele zebrali jednak podpisy pod oświadczeniem, że wolą utrzymanie placówki aniżeli rozwój infrastruktury. Ostatecznie mieszkańcy zadeklarowali gotowość powołania stowarzyszenia lokalnego, które przejąłoby szkołę, jeśli gmina zobowiąże się owo stowarzyszenie wspomagać. W innej miejscowości gmina przystała na postulat powołania gimnazjum. Stowarzyszeniom przekazano również dwie inne szkoły podstawowe. We wszystkich przypadkach omawiane przekształcenia były wynikiem planowanych decyzji władz gminy, ale i zorganizowanych obywatelskich działań mieszkańców, którzy potrafili się zmobilizować i stać się dla władz równorzędnym partnerem. Protesty przeciwko planowanym wcześniej zmianom w sieci szkolnej nie zostały więc, mówiąc kolokwialnie, zamiecione pod dywan ani nie rozwiąły się samoistnie, przybrały natomiast formę negocjacji między przedstawicielami władz a mieszkańcami. Mimo że doszło do konfliktu, udało się znaleźć rozwiązanie satysfakcjonujące wszystkie strony.

Konflikty związane z przekazywaniem bądź likwidacją szkół mają zatem różnorodny charakter. Różne są argumenty przedstawiane przez poszczególne grupy społeczne występujące z głosami protestacyjnymi. Dla nauczycieli kluczowe znaczenie ma bezpieczeństwo zatrudnienia. Dla rodziców – pewność, że dzieciom zostaną zapewnione odpowiedniej jakości usługi edukacyjne, a zmiana nie pociągnie za sobą nowych wyzwań i zobowiązań, np. związanych z dojazdami do szkół. Duże znaczenie ma także niepokój dotyczący przeniesienia dziecka do innej, większej i położonej dalej placówki. Mieszkańcy z kolei obawiają się, że utrata szkoły – miejsca o ogromnym symbolicznym znaczeniu dla lokalnej społeczności – oznaczać będzie znaczącą degradację ich statusu.

W konfliktach brać mogą udział bardzo różne grupy, które nie zawsze zdolne są zbudować silne koalicje i solidarnie zjednoczyć się w proteście. Szczególnie istotne wydają się zaobserwowane, w niektórych przypadkach, różnice w reakcjach rodziców i nauczycieli. Pedagodzy nieco chętniej godzą się na zmiany w sieci szkolnej, te bowiem dają szansę pozbycia się niepewności o dalsze zatrudnienie. Jeśli chodzi o rodziców, przekształcenia tylko tę niepewność pogłębiają. W części przypadków ponadto konflikt ma silnie spersonalizowany charakter, co może ułatwiać władzom przeprowadzenie procesu decyzyjnego, ale nie likwiduje ostatecznie społecznych napięć i może pociągać za sobą trwałe skutki – np. znaczące nierówności szkolne i skrajnie odmienne relacje między władzami danej gminy a przedstawicielami poszczególnych szkół. Wreszcie, w obliczu konfliktu władze przyczyniają się czasem swymi działaniami do wzmacniania niepewności, np. utrudniając funkcjonowanie szkołom, których w danym momencie nie mogą zamknąć.

Brak konfliktu nie oznacza natomiast, że proces zmian nie powodował żadnych kosztów społecznych. Często powodem braku sporu jest desperacka chęć rodziców i przedstawicieli szkół, by sytuacja znalazła wreszcie jakiekolwiek rozwiązanie. Nie musi to wcale prowadzić do poprawy jakości i warunków nauczania, zatrudnienia ani przekładać się na dobro dzieci. W niektórych przypadkach brak protestu jest wynikiem bierności społeczności lokalnej, co oznacza, że władzom brakuje silnego partnera, gotowego kontrolować jej działania, przekazywać wiedzę przydatną przy podejmowaniu decyzji lub zgłaszać postulaty ułatwiające szukanie pozytywnych rozwiązań. Konfliktów natomiast można – do pewnego stopnia – unikać dzięki odpowiedniej komunikacji na linii władza–szkoła oraz władza–rodzice i władza–mieszkańcy. Dobra komunikacja, informowanie i przedstawianie wiarygodnego planu zmian, to jednak warunek niewystarczający, by rzeczywiście do konfliktów i napięć społecznych nie doszło.

3. Skutki zmian

3.1. Oczekiwania wobec zmian i samorządowe wizje szkoły

Jak już wspominaliśmy, pytani o powody przeprowadzania zmian w sieci szkolnej przedstawiciele lokalnych władz wskazywali przede wszystkim na trudną sytuację demograficzną, przekładającą się na spadek liczby uczniów w szkołach i oddziałach klasowych oraz na wysokie koszty utrzymania i prowadzenia gminnych szkół. Główne oczekiwania lokalnych władz związane z przeprowadzonymi zmianami dotyczyły kwestii finansowych¹¹. Oprócz nich przedstawiciele tych samorządów, które zdecydowały się na konsolidację sieci, wskazywali także na możliwość zwiększenia liczby uczniów w szkołach i oddziałach, co, ich zdaniem, powinno pozytywnie wpłynąć na jakość procesu dydaktycznego, ułatwić organizację pracy szkoły czy stworzyć warunki do uczniowskiej rywalizacji. Odnosimy wrażenie, że w wypowiedziach dotyczących oczekiwanych efektów zmian w sieci szkolnej ujawniają się przekonania lokalnych władz na temat tego, jak powinna wyglądać szkoła, co jest dobre dla edukacji, a co nie. Czasem są to przekonania zdroworozsądkowe, niekoniecznie poparte odpowiednią wiedzą, doświadczeniem czy badaniami. Warto się im jednak przyjrzeć, gdyż są istotne dla definicji „dobrej szkoły” konstruowanej przez osoby odpowiedzialne za kształt lokalnej oświaty. Oczywiście, biorąc pod uwagę to, że kluczowe oczekiwania przedstawicieli samorządów dotyczą kwestii finansowych, można powiedzieć, że z perspektywy lokalnych władz szkoła powinna być przede wszystkim efektywna ekonomicznie, tj. koszty jej funkcjonowania nie powinny stanowić nadmiernego obciążenia dla budżetu gminy. Jednak interesujące są także wizje szkoły wyłaniające się z tych wypowiedzi samorządowców, które nie dotyczą wydatków na oświatę. Jaka zatem powinna być szkoła według przedstawicieli gminnych władz?

Samorządy, które zdecydowały się na strategię konsolidacji, podkreślają zalety dużej szkoły, takiej, w której uczy się znaczna liczba dzieci, jednocześnie argumentując, że w małej placówce nie może odbywać się optymalny proces kształcenia. Duża szkoła jest doceniana przez lokalne władze m.in. dlatego, że stwarza (w przeciwieństwie do niewielkiej placówki o nielicznych oddziałach) warunki do uczniowskiej rywalizacji. Konkurencja postrzegana jest bowiem przez niektórych przedstawicieli samorządów jako wręcz nieodzowny element edukacji. Pod tym względem samorządowe wizje szkoły są niezwykle zbieżne z jej tradycyjnym modelem. Odwołując się do szeregu analiz dotyczących jawnych i ukrytych funkcji tradycyjnego kształcenia (por. prowadzone od połowy lat 60. ubiegłego wieku badania nad tzw. ukrytym programem szkoły – *hidden curriculum*, *hidden agenda*¹²), można stwierdzić, że to właśnie przekonanie, iż „rywalizacja jest ważniejsza od współpracy”, jest jedną z głównych zasad, jakich uczy i jakie wpaja tradycyjna szkoła. Reguła ta w znacznym stopniu organizuje szkolną codzienność – system oceniania, położenie akcentu na samodzielność wykonywanych zadań, kary za tzw. „ściąganie”, a nawet podręczniki¹³ – wszystkie te elementy szkolnej rzeczywistości uczą i wzmacniają postawy konkurencji, rywalizacji i zniechęcają do współpracy. Wypowiedzi przed-

¹¹ Oczywiście, polityka dotycząca lokalnej sieci szkolnej może mieć także wpływ na sytuację demograficzną w gminie – może sprzyjać migracjom i osiedlaniu się na jej terenie oraz stanowić istotny element polityki rodzinnej i pronatalistycznej. Oczekiwania takie nie pojawiały się jednak w wypowiedziach samorządowców, którzy koncentrowali się na możliwości poczynienia oszczędności i bardziej efektywnego wydatkowania gminnych środków, co, naszym zdaniem, należy interpretować jako sygnał, że argument dotyczący sytuacji demograficznej jest dla przedstawicieli władz istotny głównie, jeżeli nie wyłącznie, wtedy, jeśli jest związany z sytuacją finansową w gminnej oświacie.

¹² Ukryty program definiowany jest jako: „pewien zespół niezwerbalizowanych założeń i przekonań, które zinternalizowane są przez uczniów za pośrednictwem codziennych praktyk w szkole” (Bielecka-Prus, 2010, s. 76), „wszystko to, co zostaje przyswojone podczas nauki w szkole obok oficjalnego programu” (Meighan, 1993, s. 71), „niejawna agenda nauczania szkolnego” (Giddens, 2004, s. 737).

¹³ Przez Basila Bernsteina nazwane – ze względu na dostarczanie jednoznacznych kryteriów wyznaczających postępy w nauce, odnoszących je zawsze do postępów innych uczniów – mianem „milczącego medium, stwarzającego warunki do rywalizacji” (Bernstein, 1990, s. 104).

stawiciele lokalnej władzy pokazują, jak głęboko wspomniana zasada zakorzeniona jest nie tylko w samej szkole, ale także w jej instytucjonalnym otoczeniu.

Wymieniając zalety dużej szkoły, przedstawiciele samorządów podkreślają także lepszą niż w przypadku kilku rozproszonych placówek możliwość kontroli nad taką instytucją. Konsolidacja i centralizacja lokalnej sieci szkolnej wiąże się ze zwiększeniem nadzoru gminy nad szkołami, co jest, jak się zdaje, pożądanym przez uwzględnione w badaniu samorządy kierunkiem:

Jestem pewien, że zmiana sieci, likwidacja małych szkół, to było najlepsze rozwiązanie. To dla dobra młodzieży. Mamy ich wszystkich pod kontrolą. Dobrze współpracujemy z policją, domem kultury, z innymi komórkami. [burmistrz, gmina C]

Co ciekawe, również w przypadku tych gmin, w których zdecydowano się na przekazanie szkół (a więc, jak mogłoby się wydawać, na oddanie znacznej części odpowiedzialności za sposób ich funkcjonowania), kwestia zachowania kontroli okazała się istotna¹⁴. Przykładem może być tu gmina A, której władze wykazały się pomysłowością w aranżowaniu zmian w sieci szkolnej. Kiedy w gminie tej w 2010 roku zdecydowano o przekazaniu trzech samorządowych szkół podstawowych, powołano stowarzyszenie. Na czele jego zarządu stanął dyrektor jednostki administracyjnej odpowiedzialnej za edukację w gminie. Doprowadziło to do sytuacji, w której nowym organem prowadzącym kieruje osoba reprezentująca jednocześnie władze gminy i znajdująca się w relacji bezpośredniej podległości służbowej względem wójta. Władze gminy nie ukrywają, że w zabiegach tych chodziło o zachowanie maksymalnej możliwej kontroli nad przekazanymi szkołami, a zmiany w sieci służyć miały jedynie poprawie sytuacji finansowej gminy i zmniejszeniu wydatków na nauczycielskie wynagrodzenia.

Poza zilustrowaną wyżej potrzebą kontroli (która w przypadku pozostałych gmin nie prowadziła jednak do tak daleko idących działań), dla samorządów, które zdecydowały się na przekazanie szkół, szczególnie istotny był fakt zachowania tożsamości placówki, fakt, że funkcjonuje ona nadal i, co szczególnie ważne, funkcjonuje w tej samej miejscowości, w tym samym budynku. Miejsce jest rozpoznawane tu jako klucz do zachowania przez szkołę tożsamości – organ prowadzący jest zdecydowanie mniej istotny¹⁵.

3.2. Zmieniać jak najmniej

Zanim przejdziemy do omówienia poszczególnych kategorii skutków zmian w sieci szkolnej, chciałobyśmy podzielić się spostrzeżeniem dotyczącym pewnej ogólnej tendencji, którą zaobserwowaliśmy w wypowiedziach naszych rozmówców. Istotnym kryterium dokonywanych przez nich ocen przeprowadzonych zmian jest to, czy zmiany te były realizowane w sposób możliwie najłagodniejszy oraz czy ich skutki są możliwie jak najmniej odczuwalne. Nasi rozmówcy, którzy raczej nie mają wątpliwości co do konieczności dokonania przekształceń (mniejsza o to, czy ów brak wątpliwości jest efektem udanej perswazji władz, czy też od początku zgadzali się z ich oceną sytuacji, uważając korektę sieci szkół za niezbędną i nieuniknioną), jednocześnie zdają się uważać, że należało dokonać zmian jedynie w takim zakresie, w jakim było to zupełnie niezbędne.

Można pokusić się o stwierdzenie, że w przypadku większości badanych przez nas gmin, im mniej się zmieniło, tym przychylniej zmiana jest postrzegana. Co ciekawe, takie stanowisko nie jest

¹⁴ Przekazanie szkoły stowarzyszeniu nie oznacza, że samorząd nie ma na placówkę żadnego wpływu – według obowiązujących przepisów szkoła spełniać musi szereg warunków (np. musi pozostać szkołą publiczną, ogólnodostępną i bezpłatną). Stowarzyszenie nie może również samodzielnie zlikwidować szkoły. Wreszcie, jeśli między samorządem a stowarzyszeniem podpisana została umowa, samorząd kontroluje, czy jej zapisy są przestrzegane. Gdy mówimy o zachowywaniu, pozbywaniu się bądź zwiększaniu kontroli samorządów nad szkołami, mamy na myśli (tutaj i w dalszej części raportu) dodatkowe, nieformalne działania gmin, wykraczające poza zakres wymienionych powyżej przepisów.

¹⁵ Na temat związków tożsamości szkoły z miejscem więcej piszą Jan Herczyński i Aneta Sobotka (2013, s. 9) w raporcie z pierwszej części badania. O teoretycznych podstawach relacji miejsce-tożsamość por. Mendel, 2006.

charakterystyczne wyłącznie dla grup, które skutków przekształceń obawiały się najbardziej – rodziców czy nauczycieli – ale także dla lokalnych władz, które zmian tych były inicjatorami. Najbardziej wyraźnym przykładem działania tej tendencji jest wspomniana już gmina A, gdzie zdecydowano się na przekazanie szkół stowarzyszeniu, na którego czele stoi pracownik gminy pozostający w ścisłej zależności wobec wójta, i gdzie zmiany w sieci szkolnej ewidentnie służyć miały jedynie poprawie sytuacji finansowej tej jednostki terytorialnej oraz zmniejszeniu wydatków na nauczycielskie wynagrodzenia. W gminie tej zaistniała specyficzna sytuacja współpracy samorządu ze stowarzyszeniem prowadzącym szkoły, wyjątkowa ze względu na połączenie funkcji prezesa stowarzyszenia z funkcją dyrektora Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół (GZEAS). Warto dodać, że prezes/dyrektor wraz z wójtem byli wyłącznymi autorami koncepcji zmian w sieci szkół w gminie. Efektem jej wdrożenia jest sytuacja, w której, choć formalnie JST nie prowadzi już szkół przekazanych stowarzyszeniu, w praktyce nadal wójt oraz radni odpowiadają za rozpoznanie i zaspokojenie potrzeb przekazanych szkół, a stowarzyszenie – formalny organ prowadzący – konsultuje z samorządem istotne decyzje dotyczące funkcjonowania i przyszłości placówek. Co ciekawe, opisana sytuacja nie wszystkim zdaje się odpowiadać. Dyrektor jednej z prowadzonych przez stowarzyszenie szkół jest zdania, że korzystne dla placówki byłoby usamodzielnienie się, tzn. funkcjonowanie pod nadzorem niezależnego od gminy stowarzyszenia. W szkole tej uczy się duża liczba dzieci, dzięki czemu nie miałyby ona problemów z utrzymaniem się. Niezależne stowarzyszenie, prowadzące tylko jedną placówkę, mogłoby pozyskiwać zewnętrzne środki, które przeznaczane byłyby w całości na funkcjonowanie szkoły – zniknęłaby konieczność dzielenia zdobytych funduszy wedle kryteriów, które nie zawsze odpowiadają dyrektorom poszczególnych placówek. Argumenty dyrektora, choć wydają się racjonalne z perspektywy ekonomicznej, nie przemawiają jednak do władz gminy i gminnego stowarzyszenia. Dla prezesa i wójta obecne rozwiązanie jest optymalne i zapewnia stabilność prowadzonym placówkom, zaś próby usamodzielnienia się szkół uznawane są za zagrożenie dla jakości lokalnej edukacji. Przypadek ten jest szczególnie interesujący, ponieważ pokazuje, do jakiego stopnia przekazanie placówek może okazać się strategią zachowawczą i że, wbrew powszechnym intuicjom, delegowanie zadań oświatowych nie tylko nie musi oznaczać uspołecznienia edukacji, ale wręcz może być okazją do zmanifestowania niechęci władzy do angażowania się społeczeństwa w organizację i zarządzanie lokalną oświatą.

Istotnym kryterium oceny dokonanych zmian w sieci szkolnej jest to, na ile były one odczuwalne dla poszczególnych grup, których w jakimś stopniu dotyczyły. Przedstawiciele gmin, w których przekazano szkoły, z zadowoleniem podkreślają, że dla uczniów nie zmieniło się wiele, a nawet że przeprowadzonych przekształceń w ogóle nie dostrzegli. „Dla dzieci, uczniów nie zmieniło się praktycznie nic”, powtarzają zgodnie samorządowcy, pracownicy szkół i rodzice, co tym bardziej utwierdza nas w przekonaniu, że nierzadko korekta sieci szkolnej to zabieg w znacznej mierze formalny, nie zaś okazja do istotnej transformacji lokalnej oświaty.

Fakt, że zmiany w sieci szkół nie są traktowane przez przedstawicieli gmin jako szansa na dokonanie znaczącej korekty czy przeformułowanie sposobu funkcjonowania placówek, nie oznacza jednak, że owe przekształcenia nie przynoszą żadnych widocznych skutków. W tej części raportu przyjrzymy się efektom wprowadzanych zmian w lokalnych układach szkół, a także wskażemy na znaczenie, jakie zmiany te mogą mieć dla uczniów, nauczycieli, władz czy lokalnych społeczności.

3.3. Relacje między gminą a szkołami przekazanymi stowarzyszeniom

Z zebranych materiałów wyłania się szerokie spektrum relacji między gminą a placówkami przekazanymi stowarzyszeniom. Mamy przypadki, w których stowarzyszenia prowadzące szkoły podstawowe powstają oddolnie (na bazie organizacji istniejących już wcześniej). Placówki są też przejmowane przez stowarzyszenia ogólnokrajowe i – co najciekawsze – stowarzyszenia kontrolowane *de facto* przez władze gminy. W niektórych wypadkach relacje gmina–stowarzyszenie mają charakter antagonistyczny (konflikt między władzami a organizacją), w innych samorządy wspierają

szkoły stowarzyszeniowe finansowo i logistycznie, zdarza się również, że w zasadzie nadal gmina prowadzi szkołę, tyle że w innej formule organizacyjnej, co pozwala odwoływać się do innych przepisów i regulacji (nie obowiązują niektóre zapisy Karty nauczyciela, zyskuje się dostęp do specyficznych funduszy pomocowych, np. ze środków Unii Europejskiej, przeznaczanych dla organizacji pozarządowych). Mimo tego zróżnicowania, wyraźnie widać, że gmina próbuje w mniejszym lub większym stopniu kontrolować przekazane szkoły i nadal poczuwa się do odpowiedzialności za nie. Stowarzyszenia z kolei przeważnie nie mają obywatelskiego charakteru. Starają się funkcjonować jako profesjonalne organizacje, których misją jest sprawne prowadzenie szkoły i pozyskiwanie środków finansowych. Nie próbują natomiast w znaczącym stopniu włączać w swe działania mieszkańców ani aktywizować społeczności lokalnych.

Fakt, że gmina próbuje zachować – lub wręcz zwiększyć – swój wpływ na szkoły, najwyraźniej widać w dwóch skrajnych przypadkach. W gminie D placówki przekazane zostały lokalnym stowarzyszeniom, przy czym ich sytuacja jest silnie zróżnicowana. Część szkół i stowarzyszeń jest wspierana przez gminę, jedna z placówek natomiast – której, mimo decyzji gminy, nie udało się zamknąć – znajduje się w trudnej sytuacji, władze zaś nie starają się jej w żaden sposób pomóc.

No, niestety, między samorządową władzą a mną nie ma nici sympatii. Bo burmistrz jest ten sam od lat 12, wcześniej burmistrzem był obecny sekretarz, który jeszcze wcześniej był moim pracownikiem. I kiedy przyszło do likwidacji, musiałem mojemu dawnemu pracownikowi i koledze wytykać pewne rzeczy i prosić o utrzymanie tej szkoły, jego pierwszego zakładu pracy w tym zawodzie, ale wiceburmistrz musi trzymać się linii politycznej burmistrza. A więc sympatia między mną a burmistrzem musiała jakoś dawno umrzeć z racji różnych poglądów i sprzeczności interesów i, niestety, więzi koleżeńskie też upadają. [dyrektor szkoły, gmina D]

Konflikt między środowiskiem tej przekazanej szkoły a władzami gminy ma, oczywiście, w znacznym stopniu charakter personalny. Jednak jego osią jest fakt, że wskutek przekształcenia gmina nie zdołała przeprowadzić procesu zmian w placówkach zgodnie z pierwotnymi zamierzeniami – mówiąc inaczej, nie udało się przeforować określonej koncepcji kształtu sieci szkolnej. Odmowa udzielenia pomocy oraz to, że gmina wspomaga inne przekazane szkoły, tej jednej zaś nie, służy *de facto* odzyskaniu wpływu na sytuację. Jeśli skonfliktowana z gminą szkoła upadnie (co przy jej obecnym stanie i podejmowanych stale przez władze decyzjach jest, zdaniem rozmówców, całkiem prawdopodobne), władzom łatwiej będzie zarządzać placówkami, zniknie bowiem najważniejsze ognisko oporu. Konflikt toczy się więc do pewnego stopnia o to, jak dużą autonomię mieć będą władze. Ponadto odmawiając szkole wsparcia, gmina i tak, paradoksalnie, zachowuje pewną kontrolę nad jej sytuacją. Pozostawiona bez pomocy placówka bowiem ma problemy z utrzymaniem.

Z kolei w gminie A trzy z czterech szkół podstawowych przekazano stowarzyszeniu, które powołali pracownicy samorządu, nauczyciele, rodzice i mieszkańcy gminy. Prezes stowarzyszenia jest równocześnie dyrektorem GZEAS-u (podległego wójtowi) i, jak wynika z relacji rozmówców, wraz z wójtem był współtwórcą zmian w sieci szkolnej. Co ciekawe, na początku procesu zmian pojawiła się propozycja, by jedną ze szkół przejęło istniejące już lokalne stowarzyszenie, władze uznały jednak, że nie podoła ono temu wyzwaniu organizacyjnie:

Stowarzyszenie to powstało wcześniej, ale zakres działalności był skromny i okazjonalny. Było to stowarzyszenie osób prywatnych, nie nauczycieli. Obawialiśmy się tego. [wójt, gmina A]

Dzięki bliskim związkom władz gminy i prezesa stowarzyszenia, gmina sprawuje obecnie nad przekazanymi szkołami większą kontrolę niż wcześniej, gdy była dla nich organem prowadzącym. Nadzór ten wiąże się przy tym również z poczuciem odpowiedzialności za placówki – dlatego chociażby budynki szkół są remontowane przy dużym finansowym wsparciu gminy. Co zaś najciekawsze, rozmówcy, opisując sytuację szkół po przekazaniu stowarzyszeniu, podkreślali często, że zmiana organu prowadzącego nie spowodowała istotniejszych zmian – przy czym fakt ten oceniali

zdecydowanie pozytywnie. Jedyną grupą, której sytuacja wygląda obecnie inaczej niż przed przekazaniem, są nauczyciele (inne zasady zatrudnienia). Nie zmieniły się natomiast funkcje szkoły ani oczekiwania dotyczące zaangażowania rodziców (mimo że szkołę prowadzi stowarzyszenie, nikt nie wymaga od rodziców dodatkowych wysiłków na jej rzecz ani traktowania jej jako dobra wspólnego; misja szkoły wciąż polega przede wszystkim na świadczeniu usług wobec poszczególnych uczniów). Stowarzyszenie nie funkcjonuje więc jako organizacja obywatelska, ale jako przedłużenie władz gminy, co paradoksalnie zapewnia im większy wpływ na szkoły niż wcześniej. Przekazywanie szkół stowarzyszeniom bywa więc pretekstem do zwiększenia nad nimi gminnej kontroli. Po pierwsze – wątek ten poruszamy również w innym miejscu raportu – gminy bynajmniej nie wyrzekają się odpowiedzialności za szkoły stowarzyszeniowe. Oświatę nadal traktują jako jedno ze swych najistotniejszych zadań, nawet jeśli placówki formalnie prowadzi inny organ. Jednak chęć ponoszenia odpowiedzialności idzie w parze z chęcią zachowania – lub zwiększenia – wpływu na szkoły. Gmina odpowiada, a więc musi także współdecydować. Po drugie, szkoły stowarzyszeniowe funkcjonują sprawniej, jeśli mają zapewnione różnego rodzaju wsparcie ze strony gminy. Nawet więc decyzja o tym, by takiego wsparcia nie udzielać, oznacza *de facto* wpływ na los szkół. Powstrzymywanie się od działań także jest rodzajem działania – i to takim, które przyczynia się do pogorszenia sytuacji przekazanych placówek, np. jeśli gmina odmówi udziału finansowego w remoncie budynku.

3.4. Rola rodziców w funkcjonowaniu szkoły

W kilku miejscach podkreślaliśmy, że pod wieloma względami przekazywanie i likwidacja szkół nie prowadzą do radykalnych zmian w sposobie funkcjonowania placówek (co nie znaczy, że są zupełnie neutralne i nie generują żadnych skutków). Szkoły prowadzone przez stowarzyszenia i szkoły skonsolidowane w badanych gminach okazywały się często bardzo „typowe”, a osoby nimi zarządzające wielką wagę przywiązywały do tego, by nie zmieniło się zbyt wiele – ani na gorsze, ani na lepsze. Jednym z obszarów, w których zmian nie zaobserwowaliśmy, była rola rodziców w funkcjonowaniu placówki. Przekształcenia w sieci szkolnej nie są pretekstem do tego, by ową rolę przemysleć i bardziej zaangażować rodziców w życie instytucji i powierzyć im większą odpowiedzialność. Należałoby oczekiwać, że i w wypadku szkół skonsolidowanych i przekazanych włączenie rodziców w życie szkoły w większym niż wcześniej zakresie będzie traktowane jako ważny cel. Rodzicom dzieci ze zlikwidowanych placówek rekompensowałoby to fakt, że nowa szkoła znajduje się stosunkowo daleko, ułatwiałoby uczenie się przez nich i przez dzieci funkcjonowania w nowej instytucji i pozwalało łatwiej zyskać pewność, że pomimo zmiany dziecko przebywa w odpowiednich warunkach. Z kolei dla szkół stowarzyszeniowych rodzice mogliby być ważnym zasobem, pomocnikami gotowymi wspierać codzienne funkcjonowanie placówki, potencjalnie trudniejsze za sprawą zmiany organu prowadzącego. Ponadto często podkreśla się, że atutem szkół stowarzyszeniowych jest ich obywatelski potencjał – placówki takie miałyby być dobrem wspólnym, budowanym przez kadre, rodziców i innych mieszkańców danej miejscowości.

Tymczasem rola rodziców praktycznie pozostaje taka jak wcześniej. Nadal traktowani są przede wszystkim jako konsumenci usług edukacyjnych, nie oferuje się im jednak większego wpływu na kształtowanie owych usług.

W przypadku obu rodzajów szkół rodzice nie są traktowani zbiorowo, lecz indywidualnie. Sprawy, w których kadra placówki się do nich zwraca, to przede wszystkim konkretne sprawy wychowawcze dotyczące poszczególnych dzieci. Podstawową formą kontaktów pracowników szkoły z rodzicami pozostaje zatem wywiadówka i, jeśli to konieczne, indywidualna rozmowa z nauczycielem na temat problemów wychowawczych lub dydaktycznych, związanych z danym uczniem. Ponadto rodzice biorą udział w najważniejszych szkolnych uroczystościach. Z reguły istnieje pewna grupa osób bardziej aktywnych, gotowych poświęcić nieco czasu – np. pomóc w organizowaniu owych uroczystości lub drobnych remontów. Pomoc taka jest przez szkoły chętnie przyjmowana, ale nie prowadzą one żadnych intensywniejszych działań integracyjnych. W wywiadach z przedstawicielami placówek

często pojawiało się stwierdzenie, że zawsze jest grupa rodziców aktywnych, grupa rodziców zupełnie niezainteresowanych życiem szkoły i „przeciętna” reszta – czyli, mówiąc prosto, osoby pojawiające się na wywiadówkach i nie robiące wiele oprócz tego. Fakt ten podawany był jako oczywistość, naturalny wręcz dla rozmówców stan rzeczy, którego nie ma potrzeby zmieniać.

Należy także wspomnieć, że dla rodziców dzieci ze zlikwidowanych szkół dodatkowym problemem jest większa odległość od placówki. Nie potrafimy wskazać, czy rola rodziców z zamkniętych szkół w placówkach skonsolidowanych jest mniejsza niż wcześniej lub mniejsza niż rola tych rodziców, których dzieci nie musiały zmieniać szkoły i które mają do niej bliżej, bo mieszkają w tej samej miejscowości. Fizyczna odległość stanowi jednak potencjalne utrudnienie dla większego angażowania rodziców w życie szkoły.

Fakt, że rodzice nadal traktowani są jako indywidualni konsumenci usługi edukacyjnej, oznacza, że po zmianach nie korzysta się z tego, że mogliby wiele wnieść do życia szkoły. W przypadku przekazania i likwidacji owa strata ma przy tym głębsze znaczenie. Pisaliśmy, że podczas procesu przeprowadzania zmian w sieci szkolnej rodzice często aktywizują się właśnie jako grupa – zwłaszcza jeśli sprzeciwiają się przekazaniu bądź zlikwidowaniu placówki. Potencjał tych grupowych działań jest jednak później marnowany. Gdy już szkoła zaczyna działać w nowych warunkach, rodzice znów stają się zbiorem jednostek, uczestnikami wywiadówek i osobami współodpowiedzialnymi za wychowanie i osiągnięcia danego dziecka. Nie są jednak zbiorowym partnerem dla szkoły. Nie szuka się ich doradztwa jako grupy, nie odwołuje się do ich zasobów. Rodzice często nie są przy tym zainteresowani takiego rodzaju wspólnymi działaniami. Ale fakt, że potrafią się zorganizować, gdy powstaje zagrożenie wprowadzania zmian w sieci szkolnej, sugeruje, iż dysponują pewnym potencjałem aktywności. Warto zatem podejmować inicjatywy, które pozwolą podtrzymać zaangażowanie rodziców ujawnione na etapie przeprowadzania zmian i dążyć do budowania partnerskich relacji nie tylko z poszczególnymi osobami, ale z rodzicami jako całą grupą. Większe zaangażowanie rodziców w życie szkoły mogłoby przynosić placówkom dodatkowy pożytek, mogłoby stanowić pozytywną zmianę idącą za przekazaniem lub likwidacją.

3.5. Skutki polityczne

Przedstawiciele gminnych władz, proszeni o ocenę przeprowadzonych zmian, często wskazywali na skutki polityczne. Sprawny proces przekazania bądź likwidacji szkoły wydaje się z ich punktu widzenia celem samym w sobie, nie możemy więc pominąć w niniejszym opracowaniu tej właśnie kategorii skutków. Nie są to efekty „twarde” – nie potrafimy np. ocenić, czy jeśli w danej gminie wybory wyniosły do władzy nowego wójta lub burmistrza, było to jednoznacznym rezultatem niezadowolenia ze zmian w sieci szkolnej. Pragniemy raczej wskazać, że z punktu widzenia osób zarządzających gminami skutki polityczne mają duże znaczenie, a oceny przebiegu procesu przekazania i likwidacji wpływają na ogólną ocenę zmiany w gminnej oświacie.

Ponadto skutki te są „osobne” względem argumentów podawanych na początku procesu. Władze, występując z inicjatywą przekazania lub likwidacji szkół podstawowych, mówią o konieczności oszczędzania, poprawy warunków nauczania dzieci itp. Oceniając całą inicjatywę po fakcie, chętniej wskazują jednak na – pozytywne lub negatywne – skutki polityczne, np. na to, czy udało się uniknąć protestów lub czy zmiana rzeczywiście była warta politycznego zamieszania. Z punktu widzenia gminnych decydentów zasadnicze rezultaty zmian w sieci szkolnej wcale nie muszą dotyczyć systemu edukacji. O znaczeniu skutków politycznych świadczy również inny fakt. Otóż wiele przemawia za tzw. hipotezą roku wyborczego i wpływem cyklu wyborów samorządowych na dynamikę zmian w sieci szkolnej. W latach wyborczych (2002, 2006 i 2010) odnotowano np. wolniejszy spadek liczby gminnych szkół podstawowych (Herczyński i Sobotka, 2013). Podsumowując, władze gminy biorą pod uwagę również skutki polityczne zmian w sieci i nie rozpatrują planowanych czy zrealizowanych działań wyłącznie z punktu widzenia systemu edukacji – aczkolwiek skutki polityczne

odgrywają szczególnie dużą rolę *post factum*, kiedy przychodzi czas na sformułowanie ostatecznej oceny przeprowadzonego procesu przekształceń.

Trudno przypuszczać, by już na początku nie spodziewano się kontrowersji i konfliktów – władze biorą pewnie pod uwagę możliwe skutki polityczne na etapie planowania. Dowodem na to może być choćby fakt, że w części badanych gmin starano się informować szkoły, rodziców i mieszkańców o zmianach z dużym wyprzedzeniem, rozmawiać z osobami zainteresowanymi podczas organizowanych licznych spotkań. Robiono więcej, niż wymagały tego prawne procedury likwidacji i przekazywania szkół. Znaczenie skutków politycznych władze uświadomić mogą sobie jednak dużo lepiej dopiero po zakończeniu procesu. Ważne więc, by wspomnieć o tym w prezentowaniu doświadczeń badanych gmin – samorządowcy przymierzający się do podobnych zmian powinni mieć świadomość, że ich końcowa ocena może być odmienna od założeń i oczekiwań, z którymi przystępowali do likwidacji lub przekazania placówek.

Nie oznacza to jednak koniecznie, że władze gminy uczą się innego stylu zarządzania. Po pierwsze, głównym kryterium oceny politycznych skutków procesu jest to, czy wystąpiły protesty i konflikty. Rozmówcy wyrażali żal, że sporów nie udało się uniknąć (postawa typu „można było zrobić pewne rzeczy lepiej”) lub satysfakcję, jeśli do protestów nie doszło. Wszystko sprowadza się więc do tego, czy głosy niezadowolenia dotarły do uszu władz. Zdarzają się jednak sytuacje, w których frustracja wywołana przez zmiany nie przerodziła się, co prawda, w publiczne działania i nie została wyrażona otwarcie, tli się jednak w społeczności lokalnej i może się objawić przy okazji innych decyzji czy zmian. Po drugie, nawet negatywna ocena skutków politycznych nie zawsze oznacza, że rozmówcy zamierzają wyciągać wnioski ze swoich błędów. W niektórych gminach – o czym była już mowa wyżej – konfliktów nie próbowano zażegnać, władze zaś po prostu mocniej forsowały swe decyzje. Spory miały także długotrwałe następstwa, choćby w postaci różnego traktowania przez władze przekazanych szkół, zależnie od tego, jak płynnie w przypadku każdej z owych placówek przebiegał proces przekazania (mamy tu na myśli przywoływany wcześniej przykład gminy, w której władze wspomagają trzy przejęte przez stowarzyszenia szkoły, jedną zaś zostawiają bez jakiegokolwiek pomocy). Ponadto protesty nieudane, których uczestnicy nie zdołali wyrazić sprzeciwu na tyle skutecznie, by skłonić władzę do kompromisów, mogą zwiększać pewność siebie rządzących i ich poczucie legitymizacji. Za przykład służy tu chociażby jedna z gmin, w której mieszkańcy wymusili przeprowadzenie referendum w sprawie zmian w sieci – głosowanie ze względu na niską frekwencję było nieważne (i tak zresztą nie miałooby wiążącego charakteru), co dla rządzących stanowiło tylko dodatkowy argument za słusznością własnych działań. Nie oznacza to jednak, że społeczne niezadowolenie zniknęło.

Skutki polityczne zmian mają więc pewne znaczenie *post factum*, choć rządzący mogą nie zdawać sobie z tego w pełni sprawy, kiedy występują z inicjatywą likwidacji lub przekazania szkół. Ponadto oceny owych skutków dokonywane były głównie w odniesieniu do występowania lub niewystępowania otwartych, zorganizowanych protestów. Nie jest to jednak kryterium wystarczające. Brak sprzeciwu, mówiąc kolokwialnie, nie oznacza, że dla mieszkańców, rodziców, nauczycieli czy uczniów wszystko jest w porządku i że opinie o działaniach władz gminy nie pogorszyły się – nawet jeżeli nie są to opinie wyrażane głośno, publicznie i w sposób zorganizowany. Ponadto protesty i konflikty nie zawsze prowadzą do zmian w postawach i praktykach władz, które godzą się często na negatywne skutki polityczne lub bagatelizują znaczenie protestów.

3.6. Skutki finansowe

We wcześniejszym punkcie pisaliśmy, że chociaż lokalne władze wprowadzają zmiany w sieci szkolnej ze względu na oszczędności, w końcowej ocenie przekształceń kwestie finansowe schodzą na dalszy plan. Wynika to być może z faktu, że w badanych gminach oszczędności nie były duże. Na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej możemy stwierdzić przede wszystkim, że w każdej z 13 badanych gmin w latach 2007–2011 całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe

były wyższe niż otrzymywana subwencja oświatowa – innymi słowy, wszystkie gminy dokładały do utrzymania placówek. Ten fakt jest zupełnie oczywisty. Kluczową jest jednak sprawa, że w roku 2011 dopłacano praktycznie tyle samo co w roku 2007. Inaczej mówiąc, gminy w podobnym stopniu co wcześniej dofinansowują swoje zadania oświatowe (tabela 2).

Tabela 2

Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji – średnia dla badanych gmin

	Gminy, w których doszło do przekazania	Gminy, w których doszło do likwidacji	Ogółem
2007/08	111,49%	120,38%	116,96%
2008/09	111,88%	116,02%	114,43%
2009/10	113,56%	115,80%	114,94%
2010/11	113,56%	118,63%	116,68%

Nie prowadziliśmy tu szczegółowych analiz dotyczących tego, czy rok po zamknięciu lub przekazaniu szkoły wydatki na oświatę spadły, gdyż w badanych gminach z reguły nie zamykano ani nie przekazywano wszystkich szkół na raz – nie da się więc wyodrębnić jednego konkretnego punktu w czasie, po którym należy oczekiwać oszczędności. Po drugie, fakt, że zawarte w tabeli 2 odsetki nie spadły znacząco w analizowanym okresie (a dla gmin, w których dokonano przekazania, wręcz wzrosły), nie oznacza, że gmina np. nie zdołała dzięki zmianom w sieci szkolnej zahamować dramatycznego wzrostu wydatków, z którym musiałaby się borykać, gdyby do przekształceń nie doszło. Po trzecie, nie odnosimy się tu do budżetów poszczególnych gmin i konkretnych kwot. Można jednak stwierdzić, że wedle wykorzystanego wskaźnika w latach 2007–2011 nie mieliśmy w badanych 13 gminach do czynienia z zasadniczymi oszczędnościami, mimo przeprowadzenia zmian w sieci szkół. Finansowe skutki przekształceń są zatem dość ograniczone. Co najwyżej, powiedzieć można, że dzięki przekazaniu lub likwidacji placówek udaje się zapobiec poważniejszemu wzrostowi gminnych nakładów na oświatę w przyszłości. Natomiast nic nie wskazuje na to, by dzięki zmianom w budżecie gminy zostawało więcej pieniędzy, które można by przeznaczać na inne zadania bądź usługi publiczne.

Warto przywołać zarazem drugi wskaźnik, informujący o wydatkach w przeliczeniu na jednego ucznia (tabela 3). Otóż w analizowanym okresie w badanych 13 gminach wskaźnik ten wzrósł. W znacznej mierze wynika to zapewne z faktu, że samych uczniów jest mniej (wspominane wielokrotnie problemy demograficzne).

Tabela 3

Całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia (średnia w PLN), szkoły podstawowe

	Gminy, w których doszło do przekazania	Gminy, w których doszło do likwidacji	Ogółem
2007/08	6 314	6 894	6 671
2008/09	7 022	7 159	7 107
2009/10	7 588	7 666	7 636
2010/11	8 785	8 155	8 397

Na podstawie powyższych danych również nie można stwierdzić, że władze badanych gmin przede wszystkim dążyły do oszczędzania na oświacie (bądź reperowania lokalnych budżetów jej kosztem). W dalszej części raportu, poświęconej skutkom kadrowym likwidacji i przekazania, przekonamy się, że rzeczywiście pewne kwoty udało się zaoszczędzić (np. jeśli chodzi o organizację pracy nauczycieli). Niemniej, edukacja nadal jest niezwykle ważna dla władz badanych gmin, które z pewnością nie próbują się pozbywać finansowej odpowiedzialności za nią.

Nie twierdzimy, że badane gminy były nieskuteczne, gdyż nie udało im się zaoszczędzić znaczących kwot mimo takich planów. Nie twierdzimy także, że mamy do czynienia z procesem, który nie generuje żadnych kosztów – przekazywanie i likwidacja mogą prowadzić do niepożądanych skutków społecznych, chociażby niekorzystnych zmian statusu społecznego nauczycieli. Nie mamy jednak do czynienia z prostym działaniem wedle logiki obniżania wydatków publicznych za wszelką cenę (a w potocznym myśleniu i dyskursie medialnym nierzadko tak właśnie przedstawiany jest cel zmian w lokalnych sieciach szkolnych). Władze gmin próbują oszczędzać i bez wątpienia ich decyzje wpływają na sytuację w lokalnej oświacie. Niemniej, nie możemy tu mówić o oszczędzaniu za wszelką cenę ani o wyzbywaniu się odpowiedzialności za realizowanie zadań oświatowych. Wniosek ten stanowi kolejną ilustrację postawionej powyżej tezy o sile samorządowych oczekiwań co do „normalnej” szkoły oraz tezy o tym, że mimo przekształceń w sieci władzom zależy na tym, by ostatecznie zmieniać jak najmniej.

3.7. Budynki

Zebrany materiał, choć umożliwia opisanie, co się stało z budynkami zamkniętych szkół w badanych gminach, to nie pozwala na określenie typowych losów miejsc, które pozostają po zamknięciu placówek. W poszczególnych gminach mamy do czynienia z różnymi sytuacjami. Przede wszystkim budynki te nie są sprzedawane podmiotom komercyjnym, choć w części przypadków taka właśnie była intencja władz gminy. Fakt ten nie jest zaskakujący, mówimy bowiem o obiektach znajdujących się przeważnie w małych miejscowościach, we wsiach, gdzie niewielu jest mieszkańców (stąd przecież trudna sytuacja demograficzna, która doprowadziła do likwidacji szkoły), a poziom rozwoju gospodarczego pozostawia wiele do życzenia.

Tysiąclatki nikt nie weźmie. [...] Wystawialiśmy to na przetarg parę razy. Nikt się nie zgłosił. [burmistrz, gmina G]

Z naszej strony pomysłu żadnego [na zagospodarowanie budynku]. Myśmy szukali... W tej chwili jesteśmy gotowi..., bo już przetargów było co niemiara, za symboliczną też złotówkę, żeby ktoś się znalazł. Na hospicjum czy dom pomocy społecznej to się nie nadaje. Trzy i pół metrowej wysokości; ściany działowe z żelbetu. Teraz są inne standardy. Przerobić... Były osoby zainteresowane. Fachowiec budowlaniec powiedział: „Taniej nowy postawić”. No i nie wiem. To boli. Ja co dzień przejeżdżam koło tej szkoły. Codziennie. [radny, gmina G]

Przeważnie gmina nadal ponosi więc odpowiedzialność za budynek, w najlepszym razie udaje się zaoszczędzić na kosztach jego bieżącego utrzymania (remonty, ogrzewanie), natomiast budynki po zamkniętych szkołach nie generują raczej wpływów do lokalnych budżetów.

W części przypadków budynki nadal służą realizacji usług związanych z edukacją, powstają w nich np. przedszkola lub świetlice wiejskie.

Obiecałem też, że budynek nie zostanie zamknięty. Teraz są tam świetlice wiejskie, jest zatrudniona świetlicowa, są zajęcia dla młodzieży, świetlice są sukcesywnie wyposażane. [burmistrz, gmina C]
Wyremontowano budynki po tych szkołach i uruchomiono przedszkola. [dyrektor szkoły, gmina E]

Nie zawsze jednak są to projekty „stałe”. Ciekawej ilustracji dostarcza jedna z gmin, w której zamknięte zostały trzy wiejskie szkoły. Budynek jednej z nich udało się sprzedać prywatnemu inwestorowi, który jednak nie prowadzi tam żadnej działalności i obiekt stoi pusty. W dwóch pozostałych wsiach przez rok istniały świetlice, które finansowane były ze środków zewnętrznych (fundusze UE). Zdaniem władz nie cieszyły się one jednak dostateczną popularnością i postanowiono je zamknąć. Obecnie oba budynki są niezagospodarowane, choć w jednym z nich – mimo że świetlice nie zdały ponoć egzaminu – spotyka się regularnie grupa młodzieży, która zorganizowała tam sobie przestrzeń do

wspólnego spędzania wolnego czasu, przynosząc sprzęt (np. telewizor, grzejnik dostarczający ciepło zimą). Władze badanych gmin były w różnym stopniu zdeterminowane, by w jakiś sposób budynki nadal mogły służyć lokalnym społecznościom. W przypadku niektórych z nich ważne było, aby cokolwiek udało się zrobić z jednym choćby z kilku pustych lokali. Inne gminy natomiast uważały, że jeśli dzieje się – z ich punktu widzenia – za mało, a zainteresowanie mieszkańców jest niewielkie, nie warto się starać i lepiej, by budynek stał pusty, nie generując przynajmniej kosztów. Do władz należy więc rozstrzygnięcie, czy w ogóle chcą inwestować w społeczność, inwestując w budynek po zamkniętej szkole – nawet jeśli nie przyniesie to natychmiastowego „zysku” w postaci ożywienia mieszkańców. W powyższym przykładzie władze uznały, że „zysk” jest niewystarczający – prowadzenie świetlicy nie było warte wysiłku, choć obecna oddolna inicjatywa młodzieży wskazuje na istnienie lokalnego zapotrzebowania na miejsce wspólnych spotkań. Nie potrafimy na podstawie naszych badań przedstawić tu jednoznacznej rekomendacji. Nie opowiadamy się ani za inwestowaniem w budynki za wszelką cenę, nawet jeśli mieszkańcy w ograniczonym tylko stopniu zainteresowani są nową ofertą socjalną, ani za wariantem „lepiej, żeby budynek stał pusty, niż żeby władze musiały wkładać wysiłek w zorganizowanie w nim czegoś, co i tak nie przyciągnie wielu osób, i szukać na to pieniędzy”. Co najwyżej, stwierdzić możemy, że warto, by samorząd, podejmując tego rodzaju decyzje, rozważył, czy reakcja, jakiej spodziewa się po lokalnej społeczności, rzeczywiście zgodna jest z potrzebami mieszkańców (tj. czy mieszkańcy rzeczywiście mogą zainteresować się ofertą w takim stopniu, w jakim chcieliby tego decydenci). Warto również prowadzić ze społecznością konsultacje i badać zawczasu, czy oferta, którą przedstawiają władze, będzie dla nich atrakcyjna.

Część budynków w badanych gminach jest na razie niezagospodarowana, choć władze chciałyby, aby w przyszłości również mogły działać tam szkoły lub przedszkola. Jedna z gmin planuje np. otwarcie gimnazjum tam, gdzie kiedyś istniała podstawówka (obecnie gimnazjum prowadzone jest przez powiat w ramach zespołu szkół wraz z liceum ogólnokształcącym, ma jednak dojść do rozdzielenia placówek). Problemem może być jednak fakt, że budynki niszczeją. Często wymagały remontów jeszcze przed likwidacją podstawówki, obecnie stoją puste, niekiedy też stopniowo rozbierają je łowcy złomu (aczkolwiek przypadki takie w naszym badaniu zgłaszano rzadko). W przyszłości gminy będą zatem zmuszone odstąpić od planów związanych z ponownym przeznaczeniem budynku na usługi oświatowe albo będą przeznaczać na remonty znacznie wyższe sumy pieniędzy, niż gdyby w dany obiekt systematycznie i przez lata inwestowały.

W części gmin natomiast budynki przerobiono na mieszkania socjalne lub na szeroko rozumianą infrastrukturę opiekuńczą, np. w miejscowości położonej we wschodniej Polsce duchowny Cerkwi prawosławnej prowadzi hospicjum i warsztaty terapii zajęciowej.

Cieszę się, że ten budynek szkoły został wykorzystany. To nie jest puste. Tamta społeczność może z tego korzystać. To znaczy nie korzystają wszyscy, ale jest tam zorganizowane hospicjum i warsztaty, co jest bardzo fajną sprawą, że to baciuszka prowadzi. I to jest właśnie pocieszające, że to nie niszczy, że to służy po prostu. [nauczyciel, gmina G]

Nie ma więc prostej odpowiedzi na pytanie, co dzieje się z budynkami po zlikwidowanych szkołach. Nawet w miejscowościach położonych na terenie jednej gminy sytuacja potrafi być bardzo różna. W zasadzie trudno o przypadki, gdzie dla wszystkich lokali udało się znaleźć nowe przeznaczenie. Zazwyczaj budynki po zamkniętych szkołach nie cieszą się zainteresowaniem prywatnych nabywców, nawet jeśli władze skłonne są sprzedać je po bardzo niskich cenach. Część gmin decyduje się na to, by budynki nadal służyły realizacji szeroko rozumianych usług opiekuńczo-edukacyjnych (świetlice wiejskie, przedszkola). W innych władze przeznaczyły lokale na mieszkania socjalne lub użyczyły ich innym podmiotom prowadzącym działalność opiekuńczą. Wiele budynków nie jest natomiast obecnie użytkowanych i, gdyby w przyszłości miało się to zmienić, potrzebne będą jeszcze wyższe nakłady finansowe na remonty i renowację. Ponadto w części przypadków władze zniechęcają się do wykorzystywania lokali po zamkniętych szkołach na różnego rodzaju działalność służącą mieszkańcom, jeśli – zdaniem władz – społeczność nie wykazuje odpowiednio dużego zainteresowania.

Oceny, czym miałyby być „odpowiednio duże zainteresowanie”, są jednak dokonywane przez rządzących i niosą ze sobą ryzyko przeoczenia pewnych lokalnych potrzeb, jeśli mają oni zbyt wysokie oczekiwania (np. spodziewają się, że korzystać z oferty będzie więcej osób). Warto zatem zawczasu dokładnie badać potrzeby mieszkańców i dostosowywać do nich ofertę – a także własne oczekiwania i możliwości (wysiłek związany z zagospodarowaniem pustego budynku, dostępne środki finansowe).

3.8. Skutki kadrowe

W przypadku likwidacji szkół wskazuje się często na to, że oprócz oszczędności związanych z utrzymywaniem budynków gmina może również liczyć na oszczędności płynące z redukcji etatów nauczycielskich. Zaletą (z punktu widzenia gmin pragnących zmniejszyć wydatki na oświatę) przekazania miałyby być fakt, że w szkołach prowadzonych przez stowarzyszenia nie muszą obowiązywać niektóre zapisy Karty nauczyciela, lecz umowy cywilno-prawne zgodne z Kodeksem pracy. Interesowało nas zatem zbadanie skutków kadrowych przekazywania lub likwidacji szkół. Pytaliśmy rozmówców, ilu nauczycieli straciło pracę wskutek przekształceń w sieci szkolnej, wedle jakich kryteriów podejmowano decyzje o ich zwalnianiu i jak zmienił się zakres obowiązków tych pedagogów, którzy nadal pracują, czy to w szkołach skonsolidowanych, czy też w placówkach prowadzonych przez stowarzyszenia. W pierwszej kolejności omówione zostaną poniżej skutki likwidacji szkół, w drugiej kolejności – skutki przekazywania ich organizacjom pozarządowym.

W przypadku zamykania szkół zaskakuje przede wszystkim fakt, że większość nauczycieli zachowuje pracę. Likwidacja w niewielkim tylko stopniu jest pretekstem do znaczącego zmniejszenia liczby zatrudnionych. Władze gminy od początku procesu likwidacji obiecują, że dla większości nauczycieli znajdzie się praca w szkole skonsolidowanej. Stanowi to strategię unikania potencjalnego konfliktu – choć nie zawsze jest ona skuteczna.

W każdej z badanych gmin zwolnienia dotyczyły najwyżej kilku osób. Przeważnie chodziło o nauczycieli pracujących na część etatu lub na czas określony i nauczycieli stażystów, a więc osoby zatrudnione najkrócej. Niekiedy zdarzało się, że dany nauczyciel sam rezygnował z przejścia do szkoły skonsolidowanej; przeważnie dotyczyło to dyrektorów i wiązało się z personalnym konfliktem między owymi dyrektorami a władzami gminy. W niektórych przypadkach nie starano się ponadto utrzymać zatrudnienia nauczycieli spoza gminy.

Regułą było także, że osoby w wieku przedemerytalnym odchodziły na wcześniejszą emeryturę. Nie dotyczy to dużej grupy osób, warto jednak odnotować, że podobne przypadki pojawiały się praktycznie w każdej gminie. Mamy tu więc do czynienia z przerzucaniem kosztów likwidacji szkół na system emerytalny (którego gminy w żadnym stopniu nie finansują) oraz na samych nauczycieli – wcześniejsza emerytura oznacza czasowe uzyskiwanie niższych świadczeń w okresie przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

Przejście do pracy w szkole skonsolidowanej wiązało się czasem z uelastycznieniem umowy o pracę (na tyle, na ile pozwala Karta nauczyciela) lub zmianą zakresu obowiązków. Pewna liczba nauczycieli pracuje w tych placówkach na część etatu, w jednej z badanych gmin znacząca grupa posiada umowy na czas określony. Utrzymanie pracy wiąże się w takich sytuacjach ze znacznym pogorszeniem jej jakości. W jednej z gmin rozmówcy twierdzili nawet, że nauczyciele zatrudnieni na czas nieokreślony zaczęli częściej korzystać z przysługujących im urlopów na poratowanie zdrowia, by zapewnić osobom pracującym na zastępstwo (i znajdującym się w bardzo niepewnej sytuacji) choćby rok zatrudnienia. Nauczyciele posiadający część etatu starają się – o ile jest taka możliwość – uczyć w kilku szkołach, co jednak wiąże się z koniecznością dojeżdżania do nich.

Każdy z perspektywy czasu wiedział, że: no, słuchaj, całego etatu nie będziesz miał. Też było wszystko takie, przynajmniej tu od pani dyrektor, takie trochę czyste karty. Nie było takiego jakiegoś oszukiwania czy

mydlenia oczu, że ładnie, pięknie, a później przed faktem dokonanym, że nie. Konkretnie pani dyrektor mówiła: „Dam ci pół etatu, słuchaj, masz możliwość, szukaj, albo tu pół i tu pół. [nauczyciel, gmina H] Nawet jeśli nauczyciele mają w jednej szkole tylko część etatu, to mogą godziny uzupełniać w innych szkołach. [burmistrz, gmina C] Jest różnica między całym etatem a połową etatu. Były panie, które były tylko na pół etatu i dopiero później w trakcie tam, no, mówię, jedna pani dopiero później w trakcie szukała dalej pracy i znalazła, czy tu, czy tam, także na początek były tylko po pół etatu. Panie te na dowozach też [...] nie miały całych etatów. [nauczyciel, gmina H]

Niektórzy nauczyciele po konsolidacji szkół w mniejszym wymiarze godzin pracują przy tablicy, ich obowiązkiem jest natomiast opieka nad dziećmi podczas dowozów, praca w świetlicy szkolnej i prowadzenie zajęć dodatkowych albo zastępstwa.

Mnie się bardzo zmieniły obowiązki, bo ja mam dowozy, więc ja musiałam się wszystkiego nauczyć [...], bo nigdy nie dowodziłam i nie miałam pojęcia, jak to się robi. Aczkolwiek, tak szczerze powiedziawszy, szkolenia żadnego nie miałam ku temu, sama trochę z internetu, trochę od znajomych, które już dowożą, trochę od własnego męża, bo kiedyś w PKS-ie pracował i tam dowozy różne prowadził z paniami opiekunkami, więc mnie przeszkolił trochę, jak to mniej więcej, żeby bezpiecznie do tego autobusu było, no i oczywiście, sama musiałam się tego wszystkiego też nauczyć. Także moje obowiązki się bardzo zmieniły, bo te dowozy to jest zupełna nowość dla mnie, coś zupełnie takiego, o czym ja nie miałam pojęcia, że coś takiego kiedyś mnie spotka, że tak powiem, na stare lata, bo [...] to było przykre dla mnie na początku [...], także nieraz mi łza poszła, że spadłam tak nisko, takie to było trochę... Teraz przyzwyczaiłam się, aczkolwiek nie uważam tego za jakąś taką [pracę], która by mi satysfakcję przynosiła, ale bierze się to, co jest. Prawda? [nauczyciel, gmina H]

Postawa „bierze się to, co jest” bardzo często powracała w ocenach nauczycieli. Wielokrotnie fakt, że udało się jakkolwiek przetrwać likwidację szkoły – nawet jeśli warunki pracy się pogorszyły – przyjmowany był z ulgą. Wynika to z niskich oczekiwań i przedłużającej się niepewności przed zamknięciem placówki. Ocena, inaczej mówiąc, jest względna: rozmówcy obawiali się utraty pracy, udało im się jednak, często na gorszych zasadach, zatrudnienie zachować, co skłonni są uważać za rzecz pozytywną.

W kwestii kadrowych skutków procesu konsolidacji sieci szkół należy wspomnieć jeszcze o dwóch rzeczach. Po pierwsze, na podstawie badania nie potrafimy stwierdzić, co stało się z personelem administracyjnym zamkniętych placówek. Rozmówcy – dyrektorzy, nauczyciele, przedstawiciele władz gminy – o osobach takich wspominali bardzo rzadko i nie możemy wyciągać ogólnych wniosków ze zgromadzonych materiałów. Słuchając ich wypowiedzi, można odnieść wrażenie, że personel administracyjny – sprzątaczkę, woźną, palacze – „nie należy”, z punktu widzenia rozmówców, do tzw. szkolnej kadry.

Po drugie, w gminach, gdzie likwidowano kilka szkół po kolei, „opłacało się” pracować w tej placówce, która zamykana była jako pierwsza, gdyż nauczyciele mogli liczyć na najlepsze warunki zatrudnienia w szkole skonsolidowanej. Udało się także zachować więcej etatów. Problemy pojawiały się, gdy nową pracę musiały znaleźć osoby zatrudnione w szkołach, które likwidowano w dalszej kolejności.

Było wiadomo, że ktoś tam odchodzi, polonista się załapie, pani od matematyki tutaj już będzie miała etacik, także myślę, że gorzej to było później. [nauczyciel, gmina H]

Podobnie w przypadku szkół przekazanych niekoniecznie musiało dochodzić do zwalniania nauczycieli. Co ważne, w placówkach prowadzonych przez stowarzyszenia niektóre zapisy Karty nauczyciela są zachowywane. Mamy tu raczej do czynienia z uelastycznieniem czasu pracy, zmniejszeniem wynagrodzeń i większymi wymaganiami wobec szkolnej kadry. Zakres obowiązków, np. większe zaangażowanie w działania opiekuńcze czy pomoc w zarządzaniu stowarzyszeniem

prowadzącym szkołę – również pozostaje często podobny jak przed przekazaniem lub jak w szkołach skonsolidowanych.

Ilustracji warunków pracy w szkole przekazanej stowarzyszeniu dostarcza poniższa wypowiedź:

Podstawa wynagrodzenia zależy od stopnia awansu i wynosi tyle, ile stawka minimalnych wynagrodzeń nauczycielskich określonych przez MEN. My tak robimy, że mamy poślizg (stawki liczone są nie według obecnych rozporządzeń, ale według poprzednich z 2011 roku) jednej regulacji do tyłu [...]. W tej chwili, w 2013 roku, jestem w takiej sytuacji finansowej jako stowarzyszenie, że pojawił się dodatek motywacyjny – wypłacamy 5% dodatku motywacyjnego [...]. Z doświadczenia wiem, że dodatek motywacyjny to ważne narzędzie – ale trudne i rzadko wykorzystywane przez dyrektorów i nauczycieli [...]. Ja w karierze dyrektorskiej ani razu nie zdecydowałem się na równe dodatki motywacyjne – tylko bezwzględnie zawsze traktowałem to jako składnik motywacyjny [...] (zależny jedynie od wkładu pracy). [...] Wzrosło pensum do 24 godzin dydaktycznych w tygodniu, ale też nie rozliczamy i kolegom dyrektorom nie zalecam rozliczania nauczycieli z 40 godzin czasu pracy. Kodeksowo tak jest zapisany czas pracy, ale generalnie traktujemy nauczyciela nadal jak nauczyciela, a nie jak pracownika kodeksowego [...], nie sięgamy do sprawdzania, czy 40 godzin pracuje, ile jest w szkole itd. [prezes stowarzyszenia, gmina A]

Jak widać, mamy tu do czynienia z niższymi wynagrodzeniami (stawki liczone są „rok do tyłu”) i wyższym pensum dydaktycznym, aczkolwiek nauczyciele nie są rozliczani z czterdziestogodzinnego tygodnia pracy. Udało się również wprowadzić dodatek motywacyjny. Zarazem w innych szkołach przekazanych stowarzyszeniom w tej samej gminie nauczyciele pracują na część etatu, zatrudniając się więc w kilku placówkach na raz. Pociąga to jednak za sobą pewne niedogodności – dla nauczycieli oznacza konieczność dojazdów, a dla szkół trudności z zebraniem, mimo niewielkiej liczby pracowników, wszystkich w tym samym terminie na radę pedagogiczną. Równocześnie fakt, że obecnie szkołę prowadzi stowarzyszenie, nie oznacza dla nauczycieli zmiany zakresu obowiązków:

To, co należy do obowiązków [...], tu bardzo konsekwentnie trzymamy się starych zasad – takie samo rozwiązanie zastosowaliśmy w odniesieniu do obsługi szkół. [prezes stowarzyszenia, gmina A]

W opisywanym przypadku „trzymanie się starych zasad” wynika z tego, że mimo przekazania szkół stowarzyszeniu gmina nadal prowadzi wspólną i spójną politykę oświatową; przekazanie nie oznaczało dla władz „pozbycia się” problemów organizacyjnych ani wyrzeczenia odpowiedzialności za placówki. Stąd właśnie możliwość łączenia etatów przez nauczycieli oraz fakt, że nie pojawiają się nowe obowiązki. Władze gminy wspierają działalność stowarzyszenia, nie ma więc konieczności, by nauczyciele angażowali się w jego prowadzenie. Zmiany warunków pracy nauczycieli są więc niewielkie i wynikają głównie z chęci zmniejszenia wydatków na oświatę (stąd wyższe pensum i niższe wynagrodzenia), oprócz tego przekazanie szkoły przeprowadzono tak, by zmieniło się w niej jak najmniej. Taka sytuacja jest jak najbardziej typowa dla zmian w sieci szkół podstawowych.

Uelastycznienie zasad zatrudnienia w szkołach przekazanych miewa różny zakres i wywołuje różne skutki. Przykładem może być inna placówka prowadzona przez stowarzyszenie, w której – choć z pozoru stan rzeczy jest bardziej zbliżony do zapisów Karty nauczyciela (pensum wynosi 22 godziny, a nie 24 jak w szkole opisywanej wyżej, wynagrodzenia obliczane są według aktualnych rozporządzeń Ministerstwa Edukacji Narodowej) – mamy do czynienia z bardzo intensywnym ruchem kadrowym. Więcej osób zatrudnianych jest na czas określony, co roku zwalnia się i angażuje nowych nauczycieli, również spoza gminy, którzy w związku z tym muszą na własny koszt dojeżdżać do pracy, pokonując przy tym niemałe odległości. Co istotne, szkoła dofinansowuje pracownikom udział w różnych formach doskonalenia zawodowego, pierwszeństwo w korzystaniu z tej formy pomocy ma jednak (nieliczna) grupa osób zatrudnionych wedle umowy na czas nieokreślony. Dwa powyższe przykłady nieco się więc różnią. W pierwszym nauczyciele mają więcej obowiązków i otrzymują mniejsze wynagrodzenia. Drugi przypadek jest bardziej podobny do typowej sytuacji, gdy obowiązują najważniejsze zapisy Karty nauczyciela, ale ze względu na podpisywanie ze sporą częścią

pracowników umów na czas określony zwiększyła się rotacja grona pedagogicznego, zmniejszyło zaś bezpieczeństwo zatrudnienia.

Wcześniej wspomnieliśmy, że sytuacja nauczycieli w szkołach przekazanych zależy od tego, czy gmina nadal prowadzi spójną politykę oświatową i w równym stopniu wspomaga placówki. W jednej z badanych gmin relacje między władzami a przekazanymi placówkami były bardzo zróżnicowane – od silnej współpracy po otwarty konflikt. W tej właśnie gminie ujawniają się wyraźne różnice w położeniu i warunkach pracy nauczycieli.

U nas jest tak: nigdy nie osiągniemy wynagrodzeń tak [ich] jak w szkołach samorządowych, bo musieliśmy mieć większą liczbę uczniów. Natomiast jest u nas, nawet patrząc na te cztery obecnie stowarzyszeniówki, w każdej szkole jest inne wynagrodzenie. Nauczyciele już się nie sprzeciwiają, bywają sytuacje, że się denerwują, że narzekają. [dyrektor szkoły, gmina D]

Przykłady różnic między szkołami w tej gminie są bardzo jaskrawe. W placówce, która ma dobre relacje z gminą, problemem bywa sposób naliczania dotacji. Od niego zależy, ilu nauczycieli szkoła może zatrudnić.

Są zatrudniani z Kodeksu pracy, nie są objęci Kartą nauczyciela, a to jest zasadnicza różnica. W tamtym roku [2012] były dwa wypowiedzenia. Bałam się, ponieważ zmieniła się interpretacja sposobu naliczania dotacji i ja wyliczyłam sobie, że może mi braknąć na wynagrodzenia na tym poziomie, na którym mam. Gmina w sumie też nie była przekonana do tego naliczania, na tym też polega nasza współpraca, że gmina nie zabrała nam od razu, tylko wcześniej powiedzieli, że prawdopodobnie za trzy miesiące czy cztery zmienimy wam sposób naliczania dotacji. Tym samym gmina dała nam czas na takie ruchy. Ja dałam wypowiedzenia, tłumacząc nauczycielom, że na ten czas, zanim się to wyjaśni, ja dam wypowiedzenia warunków umowy, dotyczących oczywiście wynagrodzeń, z zastrzeżeniem, że nie wpinam tego do akt nawet, żeby nie było śladu. I jeśli pierwszego września okaże się, że to było nad wyraz, ten mój strach, to porwiemy i zapomnimy i tak też się stało później, bo nam wystarczyło na te wynagrodzenia. Aczkolwiek też przyjechał burmistrz i razem, bo moje nauczycielki chciały się spotkać z burmistrzem, bo chciały, żeby on wiedział, że to może być problemem w szkole. [dyrektor szkoły, gmina D]

Z kolei w szkole, która z władzami samorządowymi jest skonfliktowana, normą jest np. zatrudnianie nauczycieli na bardzo niewielkie części etatu:

Drastycznych zwolnień nie było, co prawda, można było zatrudnić kogoś innego, jak szkoła została zlikwidowana, ale kogo, jak się ma kadrę sprawdzoną, a część wariatów pracuje wręcz za darmo. I tak np. 2/24 [etatu] [...] to jest 132.53 zł. [dyrektor szkoły, gmina D].

Podsumowując, przekształcenia w sieci szkolnej – przekazanie lub likwidacja – nie wiążą się z radykalnymi zmianami dotyczącymi stanu zatrudnienia nauczycieli w gminie. Znaczna część osób zachowuje pracę, wyjątek stanowią nauczyciele z mniejszym doświadczeniem lub posiadający umowy na czas określony oraz będący w wieku przedemerytalnym. Zmieniają się natomiast zasady zatrudniania nauczycieli. W przypadku obu strategii przekształceń w sieci szkolnej mamy do czynienia z uelastycznieniem formy zatrudnienia i, do pewnego stopnia, nowym zakresem obowiązków. Zmiany nie są jednak tak radykalne, jak można by się spodziewać. W przypadku nauczycieli w przekazanych szkołach nadal zachowane zostają np. niektóre zapisy Karty nauczyciela.

Wielu nauczycielom udaje się zachować pracę, ale jej warunki się pogarszają. Niższe wynagrodzenia, umowa na część etatu lub konieczność łączenia etatów w różnych szkołach i związane z tym dojazdy – są to wszystko koszty zmian w sieci szkolnej, które ponoszą sami nauczyciele. Jednak fakt, że nadal mają zatrudnienie – nawet gorszej jakości – jest przyjmowany z pewną ulgą. Dominuje nastawienie typu „mogło być gorzej”. Ocena obecnej sytuacji zawodowej rozmówców jest więc formułowana względem wcześniejszych oczekiwań i niepewnej sytuacji sprzed likwidacji bądź przekazania szkoły.

3.9. Skutki społeczne – integracja czy segregacja

Społeczne skutki zmian w szkolnej sieci widoczne są w szczególności w przypadkach konsolidacji placówek. W przeciwieństwie do przekazania jest to bowiem strategia, która wiąże się ze zmianą uczniowskiego składu szkoły i tym samym wywołuje sytuację zetknięcia się dwóch lub większej liczby środowisk dzieci i rodziców. Oczywiście, w zależności od gminy, środowiska te mogą być mniej lub bardziej zróżnicowane, zawsze jednak konsolidacja jest szansą na potencjalną integrację osób zamieszkujących w różnych miejscowościach (może jednak także grozić wzmocnieniem podziałów między nimi).

W przypadku części gmin konsolidacja szkół pomogła częściowo złagodzić skutki terytorialnych różnic społeczno-ekonomicznych i zmniejszyć dystans dzielący uczniów i rodziców przypisanych dotychczas do innych obwodów szkolnych. Dyrektor jednej ze szkół, do której trafiły dzieci ze zlikwidowanej placówki, przyznaje:

Przyszły dzieci z problemami, zaniedbane, z rodzin bezrobotnych od pokoleń, z rodzin alkoholików, niebieskich kart – pani pedagog i psycholog ma dużo, dużo więcej pracy. Teraz też nawet rodzice przychodzą po pomoc, bo wiedzą, że jest psycholog, z którym mogą porozmawiać. Teraz te dzieci z tego zaniedbanego rejonu widzą, że można inaczej, bo widzą, jak inne dzieci funkcjonują. Rodzice bardziej zamożni zrzucają się, żeby to dziecko, które nie może sobie pozwolić na wyjazd, jednak pojechało. Wydłużyliśmy pracę świetlicy, drugą bułkę udało się zorganizować, żeby te dzieci nie wychodziły ze szkoły głodne. U nas w rejonie nie było takich problemów jak u tych dzieci, które przyszły. Początek był trudny. [dyrektor szkoły, gmina B]

Z drugiej strony odnotowaliśmy także przypadek, w którym zróżnicowanie społecznego składu szkoły, będące wynikiem konsolidacji, stało się okazją do silniejszego zaakcentowania różnic między uczniami. Dyrektor szkoły z zadowoleniem wypowiada się na temat powiększenia się oddziałów na skutek przyjęcia do szkoły dzieci ze zlikwidowanej placówki. Niepokojący jest jednak powód tego zadowolenia, a mianowicie przekonanie, że taką bardziej liczną grupę łatwiej jest dzielić ze względu na zdolności i wedle tych podziałów organizować zajęcia:

Pierwsza rzecz – ta grupa najlepszych uczniów połączyła się ze sobą, więc zauważyli, że istnieją od nich lepsi, lepiej przygotowani i to zrodziło te konsekwencje, że ci najlepsi uczniowie poszli ładnie do przodu. Poza tym dla najsłabszych również mamy ofertę, która również im pozwoliła lepiej się rozwinąć. Trudno jest w podstawówce organizować zajęcia, założymy, mam pięcioro uczniów, i co? Zrobię zajęcia dla jednego dobrego i dwójki słabych? Nie da się [...], tu nam mimo wszystko łatwiej. [dyrektor szkoły, gmina H]

W większości analizowanych przez nas przypadków konsolidacji sieci szkół dzieci z likwidowanych placówek przenoszone były do nowych całymi oddziałami. W nielicznych przypadkach uczniów rozdzielano, kierując ich czy to do różnych szkół, czy też do innych oddziałów w ramach tej samej placówki. Taka decyzja zwykle dyktowana była względami organizacyjnymi i potrzebą zapewnienia dowozów. Czasami uzasadniana była także dobrem dzieci i chęcią oszczędzenia im stresu, związanego z dodatkową zmianą środowiska. Takie obawy są zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, jak znaczącą grupą odniesienia dla dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest grupa rówieśnicza oraz że sama zmiana szkoły i związana z nią konieczność adaptacji do nowych warunków może stanowić wyzwanie dla uczniów. Rozdzielanie ich mogłoby okazać się dodatkowym obciążeniem w tej, i tak już dla niektórych szczególnie trudnej, sytuacji. Jedna z naszych rozmówczyń wspomina związane z konsolidacją sieci szkolnej doświadczenia swojego dziecka jako niemalże traumatyczne:

Na początku było bardzo ciężko. To było straszne. Dziecko moje przeżyło szok. Ja się znalazłam z dzieckiem u psychologa. On się bał. On się zaczął bać. Doszło do tego, że on nawet w domu sam bał się spać. Taki szok przeżył. Dla dzieci to był po prostu szok. Być może on widział, nie wiem... Może to była moja wina... Widział, jak ja bardzo mocno się angażowałam, walczyłam o tę szkołę, żeby ta szkoła została.

Być może widział, że ja bardzo mocno to przeżywałam. Może to się przełożyło na niego. Tak sama sobie tłumaczyłam. Ale czy to tak? Nie wiem... Nauczyciele nowi, nie powiem... Nauczyciele starali się bardzo, żeby tym dzieciom było dobrze. Nie mogę negować tego. Ale... Dużo pracy poświęcałam dziecku, żeby on się zaaklimatyzował... [rodzic, gmina G]

Można przypuszczać, że gdyby znajdujące się w podobnej sytuacji dzieci dodatkowo pozbawić znającego im towarzystwa rówieśników, doświadczany przez nie stres byłby jeszcze bardziej dotkliwy. Z drugiej strony, niektórzy z naszych rozmówców wskazują na ryzyko podziałów i stygmatyzacji, które pojawiło się wskutek nierozdzielania uczniów przenoszonych do nowej szkoły:

Dzieci ze [zlikwidowanej szkoły] włączono do klasy „dojezdnych” – do gorszej klasy, do klasy C. Te lepsze to były klasy A i B. Może inaczej byłoby, gdyby zostali porzuceni do różnych klas, a tak musieli walczyć o swoje. Musieli udowadniać, że są dziećmi zasługującymi na uwagę. [nauczyciel, gmina E]

Jednocześnie należy zauważyć, że w wielu szkołach podejmowano działania mające na celu ułatwienie uczniom adaptacji, a także sprzyjające integracji dzieci przeniesionych z różnych szkół, pochodzących z innych miejscowości, z innych części gminy.

Jest dla nas zrozumiałe, dlaczego decydując się na konsolidację sieci, starano się nie rozdzielać uczniów z likwidowanych szkół. Co ciekawe jednak, w kilku przypadkach oddziały szkolne nadal konstruowane są w sposób odzwierciedlający stare obwody, choć do placówki zaczęły uczęszczać już dzieci, które ze zlikwidowanymi szkołami nie miały nigdy styczności. I, o ile znowu argumentem jest tu organizacja dowozów, o tyle tym razem trudno wskazać na inne i mające na względzie „dobro dzieci” powody. Brakuje natomiast (poza kilkoma wyjątkami) w wypowiedziach naszych rozmówców głębszej refleksji nad potencjalnymi konsekwencjami takich praktyk. Konsekwencje te mogą być oczywiście zróżnicowane w zależności od gminy, ale warto zwrócić uwagę na ryzyko związane z taką wewnątrzszkolną segregacją, podziałem uczniów, a mianowicie na ryzyko odtwarzania w szkole różnic terytorialnych, występujących w obrębie gminy. Gdy dochodzi do konsolidacji szkół funkcjonujących w istotnie odmiennych społecznie środowiskach, zróżnicowanych pod względem statusu społeczno-ekonomicznego rodzin (tak jak w przypadku przywoływanej wcześniej gminy), to komponowanie oddziałów według miejsca zamieszkania oznacza *de facto* dzielenie uczniów ze względu na ich pochodzenie. W takiej sytuacji, choć pozornie dokonuje się integracja środowisk – dzieci w końcu uczęszczają do tej samej placówki – w rzeczywistości następuje jedynie przeniesienie podziałów terytorialnych na poziom szkoły. Z kolei w gminach, w których społeczne różnice między miejscowościami nie są aż tak znaczące, segregacja dzieci w szkole ze względu na miejsce zamieszkania (choć, powtórzmy, racjonalna z perspektywy samorządu zobowiązanego do zapewnienia dowozów) może sama stanowić źródło uczniowskich podziałów, szczególnie gdy jej skutkiem jest zróżnicowany dostęp do zajęć i aktywności oferowanych przez szkołę.

Sygnalizowana tu kwestia nie jest zjawiskiem przypadkowym – problem ryzyka pogłębiania nierówności edukacyjnych jest często podnoszony podczas dyskusji nad skutkami decentralizacji oświaty. Jak zauważa Roman Dolata (2005, s. 3), decentralizacja przyczynia się do silniejszego wrastania szkół w środowiska lokalne, co w większości przypadków jest zamierzonym efektem przekazywania nadzoru nad nimi władzom samorządowym. Jednak ten zamierzony skutek niesie ze sobą również ryzyko, że w sytuacji znacznego zróżnicowania terytorialnego, szkoły, które jako takie są instytucjami

obarczonymi znacznym potencjałem reprodukcyjnym¹⁶, coraz silniej uczestniczyć będą w procesie odtwarzania lokalnych warunków życia, przyczyniając się tym samym do wzmacniania nierówności. Z tego względu szczególnie istotne jest, by zarówno władze lokalne, jak i administracja szkół zdyktowały sobie sprawę ze znaczenia, jakie mają podejmowane przez nich decyzje dotyczące tworzenia obwodów, komponowania oddziałów szkolnych czy organizacji dowozów.

3.10. Poprawa warunków w szkołach

W opiniach naszych rozmówców, zarówno przedstawicieli samorządów, pracowników szkół, jak i rodziców, zmiany w sieci szkolnej przyniosły wiele pozytywnych skutków, ale także wywołały pewne problemy. Podczas gdy władze gmin doceniają przede wszystkim powiększenie się szkół i oddziałów (korzystne, ich zdaniem, zarówno ze względów finansowych, jak i organizacyjnych) lub zmniejszenie ich kosztochłonności, pracownicy szkół i rodzice wskazują głównie na poprawę warunków, w których uczą się dzieci.

Dzieci mają lepsze możliwości wybicia się. Na wsi nie było sali gimnastycznej, lekcje wuefu były na korytarzu. Bez zaplecza, brak specjalistów. Do logopedy trzeba było przyjeżdżać do szkoły do miasta. Teraz dzieci jeżdżą na konkursy, doskonalą się, muszą doganiać lepszych [...]. Decyzja słuszna, są lepsze warunki. [rodzic, gmina C]

Na dzieci wszystko czeka, jest stołówka, obiady, sala gimnastyczna. Warunki są tutaj dużo lepsze [...]. Ja oceniam przyjscie dzieci pozytywnie, dzieci są w większym środowisku. Tutaj mają dużo pomocy, sala komputerowa, logopeda, pedagog, sala gimnastyczna. [rodzic, gmina C]

Dzieci są zadowolone, bo mają lepsze warunki nauki, opiekę socjalną – stołówkę i dożywianie, więcej zajęć pozalekcyjnych. [urzędnik, gmina C]

Ta pozytywna zmiana warunków w szkołach w większości przypadków oznacza:

- lepszą infrastrukturę i zaplecze dydaktyczne (sala gimnastyczna, boisko, pracownia, stołówka);
- zatrudnionych w szkole specjalistów (logopeda, psycholog, pedagog);
- bogatszą ofertę zajęć pozalekcyjnych;
- świadczenie przez szkołę usług opiekuńczych (dożywianie).

Na poprawę warunków panujących w szkołach wskazują zarówno rozmówcy z tych gmin, w których dokonano konsolidacji sieci, jak i z tych, w których zdecydowano się na przekazanie placówek. W pierwszym przypadku pozytywne wrażenie wynika w znacznej mierze z faktu, że uczniów z likwidowanych placówek przeniesiono do szkół, które już wtedy dysponowały lepszą infrastrukturą czy posiadały bogatszą ofertę dodatkowych zajęć (choć zdarza się także, że dzięki zaoszczędzonym środkom możliwe było pozaplanowe doposażenie tych placówek). W przypadku szkół przekazanych stowarzyszeniom poprawa warunków, jeśli następowała, to rzeczywiście już po zaprowadzeniu zmian w sieci. Czasem było to spowodowane pozyskaniem dodatkowych, zewnętrznych środków przez nowy organ prowadzący, czasem zaś działaniami samorządu, który – zwolniony z części finansowych obciążeń związanych z prowadzeniem szkoły (np. z wypłaty nauczycielskich wynagrodzeń regulowanych Kartą nauczyciela) – mógł zaoszczędzone środki przeznaczyć na dofinansowanie szkolnej

¹⁶ Rola instytucji edukacyjnych w odtwarzaniu struktury społecznej od lat stanowi przedmiot badań empirycznych w Polsce i za granicą, a także została przedstawiona na gruncie szeregu teorii. Por. np. Bowles, S. i Gintis, H. (1977). *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*. New York: Basic Books; Bourdieu, P. i Passeron, J. C. (2006). *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN; Szymański, M. J. (2002). *Kryzys i zmiana. Studia nad przemianami edukacyjnymi w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe AP; Mikiewicz, P. (2005). *Spółeczny świat szkół średnich. Od trajektorii marginesu do trajektorii elit*. Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP; Kwiecieński, Z. (2002). *Wykluczanie. Badania dynamiczne i porównawcze nad selekcjami społecznymi na pierwszym progu szkolnictwa*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika; Foster, P., Gomm, R. i Hammersley, M. (1996). *Constructing Educational Inequality: An Assessment of Research on School Processes*. London: The Palmer Press; McNamee, S. J. i Miller, R. K. (2004). *The Meritocracy Myth*. Wilmington: Rowman & Littlefield; oraz Bernstein, 1990.

infrastruktury czy organizację dodatkowych zajęć. Nie wszystkie z dostrzeganych przez naszych rozmówców pozytywnych zmian w lokalnej oświacie można jednoznacznie uznać za efekty ingerencji w układ szkolnej sieci. Część z nich pojawiła się niezależnie od przekształceń, np. w wyniku ogólnosystemowych zmian i wprowadzenia do szkół programów sprzyjających poprawie jakości edukacji (takich jak np. program indywidualizacji procesu nauczania i wychowania). Trudno jednoznacznie określić, do jakiego stopnia poprawa warunków panujących w placówkach wynika ze zmian w sieci szkolnej, choć w niektórych przypadkach z pewnością zmiany te się doń przyczyniły:

Zajęcia ustalamy do liczby dzieci, więc tych zajęć proporcjonalnie na szkołę przypada więcej, ale sumarycznie w gminie nie zmieniło się tak dużo. Możemy pozwolić sobie na zakup sprzętu, szkoły mogły wejść w projekty – e-szkoła w Szkole Podstawowej nr 10, pracownia przyrodnicza w Szkole Podstawowej nr 7, mamy Szkołę Leśną, gdzie są zajęcia z fizyki, chemii – jest tylko kwestia dojechania. Zajęć jest mnóstwo – mogliśmy stworzyć dodatkowe etaty – mamy pedagogów, w każdej szkole są psychologzy, są logopedzi. Sytuacja naprawdę uległa polepszeniu. W każdej szkole podstawowej jest świetlica i jest możliwość obiadów. Obiady są finansowane przez rodziców lub OPS. [dyrektor Miejskiego Zarządu Placówek Oświaty, gmina B]

W przypadku konsolidacji sieci szkolnej poprawa warunków w placówkach i ich oferty możliwa jest często dlatego, że mniej jest szkół, między które trzeba dzielić pieniądze. Łatwiej zatrudnić specjalistów czy wykonać remont w jednej placówce niż w trzech. W takich sytuacjach mamy do czynienia z próbami podnoszenia jakości oświaty, ale bez dodatkowych inwestycji (lub ponosząc niewielkie koszty). Działa swego rodzaju ekonomia skali, mniejszą rolę odgrywają zaś realne nakłady finansowe gmin.

Pomimo raczej powszechnie dostrzeganej poprawy obiektywnych warunków panujących w szkołach, niektórzy z naszych rozmówców wskazują na ograniczone możliwości korzystania z nich przez uczniów:

Wśród argumentów za [konsolidacją] była podkreślana lepsza oferta nowej szkoły. Obecnie uczniowie mają rzeczywiście więcej możliwości. Inna sprawa – czy one z niej korzystają? Poprzednio miały indywidualny kontakt, obecnie „gina” w dużej klasie. [nauczyciel, gmina E]

Rodzice uczniów ze zlikwidowanych szkół narzekają w szczególności na to, że ich dzieci nie mogą w pełni korzystać z dodatkowych zajęć oferowanych przez szkołę. Odbývają się one bowiem w godzinach popołudniowych, samorządy zaś nie organizują w tym czasie dodatkowych dowozów:

Nasze dzieci mało z tego korzystają. Nasze dzieci dojeżdżające praktycznie z tego nie korzystają. Bo żeby moje dziecko skorzystało, to ono musi zostać po godzinach. Czym ja mogę odebrać dziecko? Czym dziecko przyjedzie? Autobusem? Autobusu nie ma. Jest odjazd i koniec. [...] Jest godzina świetlicy. Dzieci idą na świetlicę. Ja [w poprzedniej, zlikwidowanej szkole – przyp. aut.] swego zawsze wysyłałam na jakieś tam zajęcia dodatkowe, wyrównawcze z różnych przedmiotów, gdzie miał problemy. Jakies tam efekty z tego były. Coś tam zawsze wyniesie. Lepsze to, niż miał rozrabiać w świetlicy. Być może to zaplecze jest dobre. Tylko że masa zajęć, masa różnych kółek i innych to polega na tym, żeby dziecko zostało, a jak dziecko zostanie? Czym ono wróci? [rodzic, gmina G]

Problem ten dostrzegają także ci rodzice, którzy sami mają możliwość zapewnienia dzieciom udziału w dodatkowych zajęciach:

Ja widzę po swoich dzieciach. Jest to co prawda 4 km. Jest samochód, że ja mogę go podrzucić. Czy latem może rowerem pojechać, w razie dodatkowych zajęć, które są po szkole. Tamte dzieci zostały totalnie wyeliminowane z tego. To jest najgorsze. Odpadają. Wszystkie kółka, wszystkie zajęcia pozalekcyjne. Głupie poprawianie ocen. Mojemu Adrianowi udaje się pójść na jedno kółko. Mniejsze dzieci też nie korzystają.

Tu gdzie się da. Ona akurat kończy o wpół do pierwszej i żadnych zajęć dodatkowych nie ma tam u nich. Bo autobusy są wpół do trzeciej, a dwa razy w tygodniu wpół do czwartej odjeżdżają. Ale te małe dzieci jeszcze nie mają takich zajęć pozalekcyjnych. One tam gdzieś mają jakąś douczankę, ale jak ona kończy o dwunastej, to pani zawsze im tam to... Ale im starsze, tym gorzej. Bo one mają coraz więcej lekcji i wtedy nie sposób. One kończą trzynasta trzydzieści, czternasta trzydzieści i koniec. Gdzie to wsadzić zajęcia te... No, jeszcze jakieś kółko... Ja wiem, że mój... na jedno mu się udaje czy na dwa nawet gdzieś tam czasami pójść. [rodzic, gmina G]

Dojazdy do szkół po konsolidacji sieci stanowią częsty problem nie tylko w kontekście ograniczonych możliwości korzystania z dodatkowych zajęć, ale również w odniesieniu do codziennego uczęszczania na regularne lekcje. Choć wszystkie z badanych przez nas samorządów wywiązują się z obowiązku zapewnienia dowozu uczniom, zdaniem części rozmówców (rodziców, dyrektorów, nauczycieli), dojazdy do szkół bywają dla uczniów bardzo uciążliwe. Szczególnie widoczne jest to w przypadku gminy G. Co ciekawe, jest to gmina, w której kwestia dojazdów stanowiła jeden z istotnych argumentów uzasadniających decyzję o konsolidacji sieci. Przypomnijmy wypowiedź urzędnika, który właśnie potrzebą lepszej organizacji dowozów wyjaśniał decyzję o konsolidacji szkół:

Gimnazjum było jedno w M. Dzieci z całej gminy zwożono do gimnazjum. Uczniowie tych szkół podstawowych kończyli lekcje, ale musieli czekać na autobus, który przyjedzie z M., przywiezie dzieci z gimnazjum, by rozpocząć odwożenie pozostałych uczniów. Czas pobytu dziecka poza domem był duży. [inspektor ds. oświaty, gmina G]

Jak wynika z wypowiedzi innych rozmówców z tej gminy, sytuacja po zmianach w sieci szkolnej nie poprawiła się, a wręcz uległa pogorszeniu:

Dzieci do [zlikwidowanej szkoły] dowożono z około osiemnastu pobliskich wsi. Dzieci wstawały o szóstej. Teraz wstają o piątej. Autobus nie jedzie w linii prostej, ale objeżdża wszystkie wsie po drodze. Dzieci jadą półtorej godziny w jedną stronę. Zdarza się, że muszą iść dwa kilometry przez las, aby dojść do przystanku. Taka bidula z tornistrem. [dyrektor szkoły, gmina G]

Problem polega na tym, że nasze dzieci muszą dojeżdżać. To jest bardzo trudne. Dzieci w tym roku przyjeżdżały o godzinie szesnastej do domu. Dlatego ja walczyłam. Bo ja byłam opiekunem w autobusie dzieci, które woziłam do [zlikwidowanej szkoły]. Nasze dzieci mają dwadzieścia trzy kilometry, ale są dzieci, które mają trzydzieści pięć kilometrów. Dzieci mają taką wycieczkę po gminie. Jeśli dziecko jedzie w jedną stronę do szkoły półtorej godziny i wraca półtorej godziny... Ja widzę, jak moje dziecko, które jedzie pół godziny, to on jest tak zmęczony, że nawet trudno mi gonić go do nauki. W tej chwili są zbierane po całej okolicy tutaj u nas i są odwożone do [szkoły]. [...] Ale to są kilometry. Sam fakt dojeżdżania. Przecież to jest taaaaki krąg. Jeszcze ze mną się kłócili, że to jest tylko dwadzieścia kilometrów. Moje dziecko jedzie dwadzieścia trzy, ale czy rozumie pan, że jedzie dziecko trzydzieści pięć kilometrów? Półtorej godziny. On mówi, ale to nie pani dziecko, to dlaczego pani broni tego dziecka? Ja mówię, że może rodzic nie potrafi zawalczyć o to dziecko, więc walczę ja. [rodzic, gmina G]

Podsumowanie

Podsumowując powyższą relację z badania zmian w sieciach szkolnych 13 polskich gmin, chcielibyśmy przypomnieć najważniejsze, naszym zdaniem, ustalenia oraz wnioski płynące z zaprezentowanych rozważań. Są one, w naszym przekonaniu, nie tylko najciekawszymi poznawczo wątkami, jakie pojawiły się w badaniu, ale także mają pewien potencjał praktyczny. I choć nie jest naszym zamiarem formułowanie jednoznacznych rekomendacji ani dla samorządów, ani dla innych wspomnianych w raporcie grup społecznych i środowisk, to jednak mamy nadzieję, że powtórne zaakcentowanie niektórych kwestii ułatwi zarówno lokalnym decydentom, jak i innym osobom, którym bliskie są sprawy gminnej oświaty, poruszanie się w tej problematyce.

Wnioski z raportu:

Oczywistym i głównym powodem decyzji o zmianach w sieci szkół jest (dobiegający obecnie końca) niż demograficzny, odzwierciedlany przez wielkość szkół i oddziałów, oraz związane z nim koszty utrzymania szkół, nie jest to jednak powód jedyny.

W przypadku konsolidacji sieci (likwidacja szkół) ze zmianami związane są nadzieje na zwiększenie liczby uczniów w szkołach i oddziałach, na stworzenie warunków umożliwiających zatrudnienie w skonsolidowanej szkole specjalistów (logopedy, pedagoga), na zapewnienie uczniom dostępu do lepszej infrastruktury szkolnej (boiska), a także na stworzenie warunków sprzyjających międzyuczniowskiej rywalizacji, jak się okazuje wysoko cenionej zarówno przez samorządowców, jak i rodziców czy nauczycieli.

Jeżeli zaś chodzi o przekazywanie placówek stowarzyszeniom, to dominującym uzasadnieniem wciąż pozostaje „ratowanie szkół” przed likwidacją. Na podstawie opisanych wyżej doświadczeń badanych gmin trudno stwierdzić, aby przekazanie szkół stowarzyszeniom w jakikolwiek sposób sprzyjało ich uspołecznieniu. W analizowanych przypadkach zmiana organu prowadzącego nie doprowadziła do zwiększenia zaangażowania rodziców w działalność szkoły, nie wniosła niczego nowego do roli i sposobu postrzegania szkoły w społeczności lokalnej, nie zaowocowała także zmianą stylu funkcjonowania placówki, zmianą panującego w szkole porządku czy stosowanych tam reguł. Mówiąc najogólniej, z pewnością nie była przejawem nowego, innego „pomysłu” na edukację czy szkołę. Przekazanie postrzegane jest raczej jako pewnego rodzaju „wyjście awaryjne”, pozwalające (na tyle, na ile to możliwe) zachować edukacyjne *status quo*.

Długotrwały brak jednoznacznych decyzji co do kształtu sieci szkolnej ma dla lokalnej oświaty konsekwencje nie mniej poważne niż podjęta z rozważą i w warunkach dialogu ze społecznością decyzja o likwidacji lub przekazaniu szkoły.

W większości zbadanych gmin od chwili, kiedy po raz pierwszy zdano sobie sprawę, że nie da się utrzymać lokalnego układu szkół podstawowych w takim kształcie, w jakim funkcjonował przez lata, do momentu podjęcia decyzji o likwidacji części placówek lub o przekazaniu ich stowarzyszeniom minęło sporo czasu. W wielu przypadkach sieć szkół w niezmienionym stanie utrzymywana była przez wiele lat, pomimo powszechnej świadomości, że układ tej sieci nie jest optymalny z punktu widzenia gminnych nakładów na edukację. Z jednej strony obawa przed reakcją mieszkańców, w szczególności rodziców oraz zatrudnionych w gminnych szkołach nauczycieli, a z drugiej obowiązujące do 2009 roku przepisy ograniczające swobodę samorządów w zamykaniu i przekazywaniu szkół, powstrzymywały lokalne władze przed podejmowaniem zdecydowanych kroków w kierunku zmiany kształtu sieci szkolnych. Nie bez znaczenia był także stosunek samych samorządów do przekształceń i dominujące wśród nich przekonanie, że ingerencja w zastany układ gminnych szkół jest rozwiązaniem ostatecznym i nadzwyczajnym, po które można sięgnąć w sytuacji krytycznej, które jednak nie stanowi po prostu standardowego narzędzia polityki edukacyjnej. Taka ostrożność i niechęć do zmian w sieci szkolnej powodowały, że w wielu przypadkach moment podjęcia decyzji o przeprowadzeniu zmian odsuwano na kolejne lata, co z jednej strony umożliwiało pracownikom

szkół oraz rodzicom przygotowanie się do nowej sytuacji, z drugiej jednak przedłużało dotkliwy (szczególnie dla nauczycieli) okres niepewności i braku stabilizacji w lokalnej oświacie.

Komunikacja władzy z mieszkańcami i szkolnymi społecznościami (z rodzicami, nauczycielami, dyrektorami) odgrywa szczególnie istotną rolę w procesie przeprowadzania zmian w sieci szkolnej.

Niezależnie od tego, czy zmiany w lokalnych sieciach szkół wywołują otwarty opór mieszkańców, pracowników szkół lub rodziców, czy też przebiegają spokojnie i bez protestów (a bywa i tak, i tak), zawsze budzą kontrowersje wśród różnych przedstawicieli lokalnej społeczności. Niekiedy głosy niezadowolenia nie docierają do władz. Zdarza się, że realnie odczuwane wzburzenie spowodowane zmianami nie znajduje ujścia w publicznych działaniach, nie zostaje otwarcie wyrażone przez szkolną i lokalną społeczność. Nie oznacza to jednak, że ta, choćby nawet bierna niechęć wobec działań lokalnej władzy nie ma lub mieć nie może negatywnych skutków w przyszłości. Edukacja jest niezwykle ważnym dla lokalnych społeczności obszarem gminnej polityki, do którego mieszkańcy nierzadko mają stosunek emocjonalny lub wręcz sentymentalny (*Niemcy wybudowali tę szkołę, dbali o edukację, a Polacy ją likwidują*, by raz jeszcze przywołać wypowiedź jednego z naszych rozmówców, wyraźnie rozczarowanego decyzjami lokalnych władz). Zaniechanie przez samorządy wysiłków, by prowadzić konsultacje z mieszkańcami i wyjaśniać im plany dotyczące lokalnej oświaty, brak otwartości władz na racje każdej ze stron doświadczających skutków likwidacji lub przekazania szkół może w przyszłości znacznie utrudniać budowanie pozytywnych relacji władzy ze społeczeństwem. Z drugiej strony, jak pokazują analizowane przez nas przypadki, odpowiednio wczesne włączenie społeczności w proces podejmowania decyzji dotyczących zmian w szkolnej sieci pozwala przygotować osoby zainteresowane na zmianę oraz złagodzić jej najbardziej dotkliwe skutki. Dlatego właśnie kluczową rolę odgrywa komunikacja między samorządem a mieszkańcami, przedstawianie przez władze jasnego i szczegółowego planu działania, otwartość samorządu na postulaty przedstawicieli szkół, rodziców oraz społeczności lokalnych i jego autentyczna gotowość do zawierania kompromisów.

Konsolidacja sieci szkolnej wiąże się z ryzykiem segregacji uczniów.

W szkołach skonsolidowanych dzieci ze zlikwidowanych placówek zwykle nie są rozdzielane, ale tworzą osobne oddziały klasowe lub włącza się je grupowo do istniejących oddziałów. Ma to na celu zapewnienie im możliwie najlepszych warunków adaptacji do nowego środowiska szkolnego, „oswojenie” się z nową sytuacją – i pod tym względem jest w zupełności zrozumiałe. Warto jednak zachować szczególną ostrożność, aby takie „bezpieczne” komponowanie uczniowskiego składu oddziałów nie prowadziło do odtwarzania społecznych nierówności występujących w obrębie gminy. Jest to szczególnie istotne w przypadku gmin, w których rozwarstwienie społeczne jest znaczne i znajduje odzwierciedlenie w przestrzennym układzie tej jednostki terytorialnej. Kiedy bowiem zdarza się, że dzieci ze szkół likwidowanych pochodzą ze społecznie i ekonomicznie defaworyzowanych obszarów gminy, to komponowanie składu szkolnych oddziałów klasowych według miejsca zamieszkania oznacza dzielenie uczniów ze względu na ich społeczne pochodzenie. W takiej sytuacji, choć pozornie dzięki konsolidacji sieci dokonuje się integracja środowisk – dzieci z różnych obszarów gminy uczęszczają do tej samej placówki – to w rzeczywistości następuje jedynie przeniesienie podziałów terytorialnych na poziom szkoły. Unikanie tego rodzaju skutków powinno być ważnym zadaniem zarówno dla szkół, jak i samorządu, który monitorując proces konsolidacji sieci, powinien upewniać się, czy nie stała się ona okazją do pogłębienia nierówności społecznych w gminie.

Większość nauczycieli z likwidowanych lub przekazywanych stowarzyszeniu szkół w badanych gminach zachowała pracę, czasem jednak warunki ich zatrudnienia pogorszyły się lub uległy uelastycznieniu.

Podsumowując skutki kadrowe zmian, warto podkreślić, że zdecydowana większość nauczycieli zatrudnionych w badanych gminach po zmianach w sieci szkolnej zachowała pracę. Wyjątek stanowili przede wszystkim nauczyciele stażyści, osoby zatrudnione na czas określony oraz będące w wieku przedemerytalnym. Często natomiast – zwłaszcza w szkołach przekazanych stowarzyszeniom, gdzie nie obowiązują niektóre zapisy Karty nauczyciela – dochodziło do uelastycznienia warunków

zatrudnienia części nauczycieli z placówek poddanych zmianom w sieci. Co interesujące, choć nie wymaga tego prawo, w szkołach stowarzyszeniowych część zapisów Karty nauczyciela nadal obowiązuje, co jest sygnałem, że ustawa ta, również dla innych niż samorządy organów prowadzących, pozostaje istotnym wyznacznikiem standardowych warunków pracy kadry pedagogicznej.

Przekazanie szkoły stowarzyszeniu ani nie musi oznaczać wyzbycia się przez samorząd odpowiedzialności za jej funkcjonowanie, ani nie prowadzi wprost do zwiększenia autonomii szkoły.

W badanych gminach, w których doszło do przekazania szkół stowarzyszeniom, samorządy bynajmniej nie przestały poczuwać się do odpowiedzialności za te placówki. Wbrew dość stereotypowym ujęciom problemu, przekazanie małej szkoły nie musi oznaczać, że odtąd gmina „ma ją z głowy”. Dla mieszkańców, ale i dla przedstawicieli samorządów, oświata jest niezwykle ważna i nie zmienia się to nawet w sytuacji przekazania części zadań oświatowych innym podmiotom. Zdarza się wręcz, że przejęcie szkoły przez stowarzyszenie stanowi pretekst do zwiększenia kontroli i otwiera nowe drogi wpływu gminy na placówkę. Szkoły stowarzyszeniowe funkcjonują zdecydowanie sprawniej wówczas, gdy mogą liczyć na finansowe lub organizacyjne wsparcie gminy, zaś brak niezbędnej czasem pomocy stawia te placówki i prowadzące je stowarzyszenia w niezwykle trudnej i niepewnej sytuacji. Zależność szkół stowarzyszeniowych od samorządu bywa więc faktem, a ewentualne decyzje gmin, by wspierania takich placówek zaniechać, w ostatecznym rozrachunku także jest wpływaniem na ich los.

Trudności ze sprzedażą budynków po zlikwidowanych szkołach sprawiają, że faktyczne oszczędności bywają mniejsze od oczekiwanych.

Gminom raczej nie udaje się sprzedać budynków, w których funkcjonowały zlikwidowane szkoły. Lokale te albo stoją puste, albo nadal służą celom publicznym, tyle że zmieniają swą funkcję (np. powstają tam przedszkola albo mieszkania socjalne).

Bibliografia

- Bernstein, B. (1990). *Odtwarzanie kultury*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Bielecka-Prus, J. (2010). *Transmisja kultury w rodzinie i w szkole*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Dolata, R. (2005). Najważniejsze wyzwania stojące przed polską oświatą. *Analizy i Opinie*, 45.
- Giddens, A. (2004). *Socjologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Herbst, M. (red.). (2012). *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM.
- Herczyński, J. (red.). (2012). *Informacje oświatowe. Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych*. Warszawa: Wydawnictwo ICM.
- Herczyński, J. i Sobotka, A. (2013). *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Kubicki, P. i Zbieranek, P. (red.). (2011). *Samorząd a edukacja*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Kwiatkowska, H. (2008). *Pedeutologia*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Levitas, A. (red.). (2012). *Strategie oświatowe*. Warszawa: Wydawnictwo ICM.
- Lokalna społeczność zarządza szkołą. (2012). Zacierpnięte 29 października 2013. Strona internetowa: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/801664.html><http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/801664.html>
- Meighan, R. (1993). *Socjologia edukacji*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Mendel, M. (2006). *Pedagogika miejsca*. Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej.
- Okoń, W. (1984). *Słownik pedagogiczny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szkoły do prywatyzacji? (2008). *Rzeczpospolita*, 3 listopada 2008. Zacierpnięte 29 października 2013. Strona internetowa: <http://www.rp.pl/artukul/213827.html><http://www.rp.pl/artukul/213827.html>

Aneks.

Charakterystyka gmin włączonych do badania

Gmina A

Gmina wiejska

Ludność (2012): 5050 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 52,47 os/km²

W roku szkolnym 2007/08 na terenie gminy działały cztery szkoły podstawowe, od roku szkolnego 2010/11 trzy z nich zostały przekazane temu samemu stowarzyszeniu.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
155	157	154	142	141	133
68	59	57	61	52	52
73	69	64	61	65	62
56	52	49	46	45	46

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	109,98%	6 880	100 912	10,39	14,67	43,47%
2008/09	108,48%	7 782	109 268	10,13	14,04	43,62%
2009/10	113,48%	7 697	103 915	9,91	13,50	37,65%
2010/11	110,30%	10 392	245 955	14,37	23,67	69,01%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	14,00	23,50	72,34%

Gmina B

Gmina miejska

Ludność (2012): 31 480 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 869,37 os/km²

W roku szkolnym 2008/09 dwie z pięciu gminnych szkół podstawowych zostały zlikwidowane.

Ponadto na terenie gminy funkcjonuje jedna niepubliczna szkoła podstawowa.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
182	376	382	273	261	252
43	52	60	53	58	65
225	0	0	0	0	0
310	447	409	406	406	409
599	593	585	552	539	526
177	0	0	0	0	0

Wyróżniono liczbę uczniów niepublicznej szkoły podstawowej

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	133,38%	5 316	118 466	14,18	22,28	0,07%
2008/09	125,78%	5 705	126 223	14,26	22,13	2,47%
2009/10	124,28%	6 617	149 260	14,59	22,56	0,87%
2010/11	123,99%	6 913	162 517	14,63	23,51	1,19%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	14,33	23,98	1,74%

Gmina C

Gmina miejsko-wiejska

Ludność (2012): 5612 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 35,2 os/km²

W roku szkolnym 2007/08 na terenie gminy działały cztery szkoły podstawowe, w roku szkolnym 2008/09 dwie z nich zostały zlikwidowane.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
290	308	284	276	250	244
6	0	0	0	0	0
14	0	0	0	0	0
55	55	47	48	52	52

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	121,33%	7 354	116 700	8,97	15,87	43,56%
2008/09	112,88%	7 113	143 447	11,44	20,17	43,80%
2009/10	112,84%	7 814	152 146	10,95	19,47	51,66%
2010/11	113,23%	8 207	147 728	10,93	18,00	49,69%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	10,39	16,78	56,29%

Gmina D

Gmina miejsko-wiejska

Ludność (2012): 11 384 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 81,35 os/km²

W roku szkolnym 2007/08 na terenie gminy działało sześć szkół podstawowych, w roku szkolnym 2009/10 jedna z nich została przekazana lokalnemu stowarzyszeniu. Trzy kolejne zostały przekazane (odrębnym) lokalnym stowarzyszeniom w roku szkolnym 2010/11.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
64	50	49	50	52	52
396	372	349	347	346	326
61	61	61	59	49	42
116	112	96	90	82	76
57	49	52	47	46	39
42	40	37	37	32	26

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	132,27%	6 982	109 332	9,06	15,66	3,13%
2008/09	138,78%	7 253	105 551	9,07	14,55	8,19%
2009/10	140,13%	8 395	121 830	9,20	14,51	13,45%
2010/11	137,95%	8 974	170 501	11,81	19,00	10,76%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	11,61	18,61	16,36%

Gmina E

Gmina wiejska

Ludność (2012): 22 076 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 331,72 os/km²

W roku szkolnym 2007/08 na terenie gminy działało pięć szkół podstawowych, w roku szkolnym 2008/09 zlikwidowano jedną z nich, rok później – kolejną.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
360	403	431	467	530	544
207	215	235	272	365	423
20	15	0	0	0	0
12	0	0	0	0	0
116	130	140	150	205	215

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	125,37%	6 389	107 917	10,51	16,89	2,83%
2008/09	122,74%	6 737	119 262	11,00	17,70	3,97%
2009/10	119,97%	7 050	134 252	11,68	19,04	2,01%
2010/11	124,11%	7 711	148 622	12,14	19,27	5,39%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	13,11	20,07	3,32%

Gmina F

Gmina wiejska

Ludność (2012): 6576 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 31,48 os/km²

W roku szkolnym 2007/08 na terenie gminy działało pięć szkół podstawowych. Zlikwidowano trzy z nich – pierwszą w roku szkolnym 2008/09, rok później drugą, trzecią natomiast w roku szkolnym 2010/11.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
45	35	27	0	0	0
287	325	301	311	301	288
70	74	77	79	83	82
25	0	0	0	0	0
31	29	0	0	0	0

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	101,46%	6 461	96 832	9,62	14,99	35,15%
2008/09	97,71%	6 603	83 306	10,96	12,62	38,88%
2009/10	103,13%	7 907	148 257	11,73	18,75	36,30%
2010/11	109,03%	8 342	162 675	12,75	19,50	49,74%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	12,09	19,20	9,38%

Gmina G

Gmina miejsko-wiejska

Ludność (2012): 7138 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 17,44 os/km²

Z trzech działających na terenie gminy szkół podstawowych dwie zostały zlikwidowane w roku szkolnym 2008/09.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
292	303	281	276	272	265
32	0	0	0	0	0
22	0	0	0	0	0

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	135,45%	8 895	153 885	10,10	17,30	35,55%
2008/09	123,49%	9 317	176 432	11,25	18,94	32,34%
2009/10	123,34%	9 886	173 617	11,59	17,56	47,69%
2010/11	122,54%	10 371	190 827	11,58	18,40	42,39%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	12,25	19,43	42,28%

Gmina H

Gmina wiejska

Ludność (2012): 4695 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 51,75 os/km²

Z czterech działających na terenie gminy szkół podstawowych dwie zostały zlikwidowane w roku szkolnym 2009/10.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
36	40	0	0	0	0
36	37	0	0	0	0
98	107	157	165	168	166
120	102	119	120	126	122

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	104,93%	7 355	99 206	8,20	13,49	19,66%
2008/09	103,73%	7 541	100 317	8,48	13,30	26,92%
2009/10	101,78%	7 130	164 000	13,16	23,00	16,30%
2010/11	104,68%	7 319	173 828	12,96	23,75	42,46%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	13,65	24,50	57,14%

Gmina I

Gmina wiejska

Ludność (2012): 11 760 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 103,85 os/km²

Z siedmiu działających na terenie gminy szkół podstawowych dwie zostały przekazane ponadlokalnemu stowarzyszeniu: pierwsza w roku szkolnym 2008/09, druga w roku szkolnym 2010/11.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
94	90	86	89	86	87
80	70	63	64	58	58
52	46	46	42	32	31
152	151	147	136	137	137
54	52	48	44	37	30
109	108	103	84	85	75
288	276	275	278	284	285

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	108,93%	5 717	108 951	11,53	19,06	43,79%
2008/09	108,96%	6 503	117 523	10,81	18,07	30,90%
2009/10	109,19%	6 982	122 612	11,22	17,56	34,17%
2010/11	109,97%	7 945	143 672	11,51	18,08	39,78%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	10,89	18,06	32,31%

Gmina J

Gmina miejsko-wiejska

Ludność (2012): 14 443 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 82,62 os/km²

Z sześciu działających na terenie gminy szkół podstawowych dwie zostały zlikwidowane w roku szkolnym 2009/10.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
34	28	0	0	0	0
69	70	81	75	78	88
45	44	0	0	0	0
206	194	196	194	190	188
441	442	526	495	498	492
69	66	100	91	94	88

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	129,16%	5 947	95 765	10,00	16,10	14,42%
2008/09	134,22%	6 593	102 077	9,61	15,48	14,75%
2009/10	136,21%	6 917	110 543	11,06	15,98	23,59%
2010/11	145,08%	7 468	122 794	11,08	16,44	27,02%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	12,00	16,54	20,35%

Gmina K

Gmina wiejska

Ludność (2012): 8656 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 43,11 os/km²

Z pięciu działających na terenie gminy szkół podstawowych dwie zostały zlikwidowane: pierwsza w roku szkolnym 2007/08, druga w roku szkolnym 2009/10.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
57	73	84	76	79	83
51	33	0	0	0	0
101	103	97	96	94	89
0	0	0	0	0	0
207	209	215	218	200	188

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	111,97%	7 436	127 343	9,67	17,13	64,42%
2008/09	107,61%	7 665	136 982	9,89	17,87	48,74%
2009/10	104,82%	8 010	138 490	10,52	17,29	70,34%
2010/11	106,36%	8 906	152 841	11,24	17,16	76,32%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	11,16	17,34	83,10%

Gmina L

Gmina wiejska

Ludność (2012): 10 119 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 48,01 os/km²

Z ośmiu działających na terenie gminy szkół podstawowych trzy zostały przekazane lokalnym stowarzyszeniom: pierwsza w roku szkolnym 2007/08, dwie kolejne w roku szkolnym 2008/09,

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
101	102	92	93	94	87
83	74	64	61	57	59
86	82	70	64	68	62
92	84	84	83	80	74
61	60	52	51	51	62
199	190	185	163	147	135
37	34	33	29	31	34
296	294	277	283	282	288

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	101,23%	6 005	96 976	10,60	16,15	34,40%
2008/09	96,72%	6 682	119 642	11,77	17,90	36,44%
2009/10	96,27%	7 303	123 105	11,10	16,86	43,50%
2010/11	99,85%	8 206	137 300	11,07	16,73	41,84%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	10,98	16,78	34,28%

Gmina M

Gmina wiejska

Ludność (2012): 9136 mieszkańców

Gęstość zaludnienia: 67,37 os/km²

Z pięciu działających na terenie gminy szkół podstawowych dwie zostały przekazane stowarzyszeniom, obie w roku szkolnym 2010/11.

Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych na terenie gminy

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
60	53	55	53	44	39
50	42	36	30	40	37
40	33	33	30	21	26
127	117	110	100	97	122
366	360	326	317	270	261

Wybrane wskaźniki oświatowe dla gminy

	Szkoły gminne: Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia (w PLN)	Szkoły podstawowe: Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na oddział (w PLN)	Szkoły podstawowe: Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski	Szkoły podstawowe: Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Szkoły podstawowe: Procent uczniów faktycznie dowożonych do szkół na koszt gminy
2007/08	105,04%	5 988	104 064	11,10	17,38	37,33%
2008/09	106,46%	6 892	115 822	10,43	16,81	38,02%
2009/10	108,72%	7 564	121 024	9,98	16,00	37,14%
2010/11	109,73%	8 410	152 032	11,17	18,08	25,74%
2011/12	b.d.	b.d.	b.d.	11,15	17,88	33,11%

Instytut Badań Edukacyjnych

Głównym zadaniem Instytutu jest prowadzenie badań, analiz i prac przydatnych w rozwoju polityki i praktyki edukacyjnej.

Instytut zatrudnia ponad 150 badaczy zajmujących się edukacją – pedagogów, socjologów, psychologów, ekonomistów, politologów i przedstawicieli innych dyscyplin naukowych – wybitnych specjalistów w swoich dziedzinach, o różnorodnych doświadczeniach zawodowych, które obejmują, oprócz badań naukowych, także pracę dydaktyczną, doświadczenie w administracji publicznej czy działalność w organizacjach pozarządowych.

Instytut w Polsce uczestniczy w realizacji międzynarodowych projektów badawczych, w tym PIAAC, PISA, TALIS, ESLC, SHARE, TIMSS i PIRLS, oraz projektów systemowych współfinansowanych przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Instytut Badań Edukacyjnych

ul. Górczewska 8, 01-180 Warszawa | tel. +48 22 241 71 00 | ibe@ibe.edu.pl | www.ibe.edu.pl

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.